

ARRÊT DU TRIBUNAL (huitième chambre)

10 décembre 2015 (*)

« Relations extérieures – Accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union et le Maroc – Libéralisation réciproque en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche – Application de l'accord au Sahara occidental – Front Polisario – Recours en annulation – Capacité à agir – Affectation directe et individuelle – Recevabilité – Conformité avec le droit international – Obligation de motivation – Droits de la défense »

Dans l'affaire T-512/12,

Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), représenté initialement par M^{es} C.-E. Hafiz et G. Devers, puis par M^e Devers, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^{me} S. Kyriakopoulou, M. Á. de Elera-San Miguel Hurtado, M^{mes} A. Westerhof Löfflerová et N. Rouam, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission européenne, représentée initialement par MM. F. Castillo de la Torre, E. Paasivirta et D. Stefanov, puis par MM. Castillo de la Torre et Paasivirta, en qualité d'agents,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande d'annulation 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 L 241, p. 2),

LE TRIBUNAL (huitième chambre),

composé de M. D. Gratsias (rapporteur), président, M^{me} M. Kancheva et M. C. Wetter, juges,

greffier : M^{me} S. Bukšek Tomac, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 juin 2015,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

Sur le statut international du Sahara occidental

- 1 Le Sahara occidental est un territoire du nord-ouest de l'Afrique, bordé par le Maroc au nord, l'Algérie au nord-est, la Mauritanie à l'est et au sud, tandis que sa côte ouest donne sur l'Atlantique. Il a été colonisé par le Royaume d'Espagne à la suite de la conférence de Berlin (Allemagne) de 1884 et, depuis la seconde guerre mondiale, il a constitué une province espagnole. À la suite de son indépendance en 1956, le Royaume du Maroc a revendiqué la « libération » du Sahara occidental, considérant que ce territoire lui appartenait.
- 2 Le 14 décembre 1960, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU) a adopté la résolution 1514 (XV) sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux.
- 3 En 1963, à la suite d'une transmission de renseignements par le Royaume d'Espagne en application de l'article 73, sous e), de la charte des Nations unies, l'ONU a inscrit le Sahara occidental sur sa liste des territoires non autonomes. Il y figure toujours.
- 4 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, réaffirmant le « droit inaliénable d[u] peupl[e] [...] du Sahara espagnol à l'autodétermination ». Elle a demandé au Royaume d'Espagne, en tant que puissance administrative, d'« arrêter le plus tôt possible, en conformité avec les aspirations de la population autochtone du Sahara espagnol et en consultation avec les gouvernements marocain et mauritanien et toute autre partie intéressée, 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 ».

- 5 Le requérant, le Front populaire pour la libération de la sagaïa-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), a été créé le 10 mai 1973. Aux termes de l'article 1^{er} de ses statuts, établis lors de son treizième congrès en décembre 2011, il est « un mouvement de libération nationale, fruit de la longue résistance sahraouie contre les diverses formes d'occupation étrangère ».
 - 6 Le 20 août 1974, le Royaume d'Espagne a informé l'ONU qu'il se proposait d'organiser, sous les auspices de cette dernière, un référendum au Sahara occidental.
 - 7 Par sa résolution 3292 (XXIX) sur la question du Sahara espagnol, adoptée le 13 décembre 1974, l'Assemblée générale de l'ONU a décidé de demander à la Cour internationale de justice un avis consultatif portant sur la question de savoir si le Sahara occidental (Rio de Oro et Sakiet el Hamra) était, au moment de sa colonisation par le Royaume d'Espagne, un territoire sans maître (terra nullius). Dans l'hypothèse où la réponse à cette première question serait négative, il a également été demandé à la Cour internationale de justice de se prononcer sur la question des liens juridiques du Sahara occidental avec le Royaume du Maroc et l'ensemble mauritanien. En outre, l'Assemblée générale de l'ONU a invité le Royaume d'Espagne, qu'elle a qualifié de puissance administrative, à surseoir au référendum qu'elle envisageait d'organiser au Sahara occidental, tant qu'elle ne se serait pas prononcée sur la politique à suivre pour accélérer le processus de décolonisation du territoire. Elle a également prié le comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de sa résolution mentionnée au point 2 ci-dessus « de suivre la situation sur le territoire, y compris l'envoi d'une mission de visite dans le territoire ».
 - 8 Le 16 octobre 1975, la Cour internationale de justice a rendu l'avis consultatif qui lui avait été demandé (Sahara occidental, avis consultatif, CIJ Recueil 1975, p. 12). Selon cet avis, 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 le Royaume d'Espagne. La Cour internationale de justice a également relevé dans son avis que le Sahara occidental avait, avec le Royaume du Maroc et avec l'ensemble mauritanien, des liens juridiques, mais que les éléments et renseignements portés à sa connaissance n'établissaient l'existence d'aucun lien de souveraineté entre le Sahara occidental, d'une part, et le Royaume du Maroc ou l'ensemble mauritanien, d'autre part. Elle a ainsi affirmé, au point 162 de son avis, qu'elle n'avait 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, du 14 décembre 1960, sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (voir point 2 ci-dessus) 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.
 - 9 Au cours de l'automne 1975, la situation au Sahara occidental s'est détériorée. Dans un discours prononcé le jour même de la publication de l'avis susmentionné de la Cour internationale de justice, le roi du Maroc, considérant que « tout le monde » avait reconnu que le Sahara occidental appartenait au Maroc et qu'il ne restait aux Marocains qu'à « occuper [leur] territoire », a appelé à l'organisation d'une « marche pacifique » vers le Sahara occidental, avec la participation de 350 000 personnes.
 - 10 Le Conseil de sécurité de l'ONU (ci-après le « Conseil de sécurité ») a fait appel aux parties concernées et intéressées afin qu'elles fassent preuve de retenue et de modération et a exprimé sa préoccupation à l'égard de la situation grave dans la région par trois résolutions sur le Sahara occidental, à savoir les résolutions 377 (1975), du 22 octobre 1975, 379 (1975), du 2 novembre 1975, et 380 (1975), du 6 novembre 1975. Dans la dernière de ces résolutions, il a déploré l'exécution de la marche annoncée par le roi du Maroc et a demandé au Royaume du Maroc le retrait immédiat du territoire du Sahara occidental de tous les participants à ladite marche.
 - 11 Le 14 novembre 1975, une déclaration de principe sur le Sahara occidental (accords de Madrid) a été signée à Madrid (Espagne) par le Royaume d'Espagne, le Royaume du Maroc et la République islamique de Mauritanie. Dans cette déclaration, le Royaume d'Espagne a réitéré sa résolution de décoloniser le Sahara occidental. En outre, il a été convenu que les pouvoirs et responsabilités du Royaume d'Espagne, en tant que puissance administrative du Sahara occidental, seraient transférés à une administration tripartite temporaire.
 - 12 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 dans le territoire du Sahara occidental et qu'il se considérait désormais déchargé de toute responsabilité de caractère international relative à son administration. Entretemps, un conflit armé entre le Royaume du Maroc, la République islamique de Mauritanie et le Front Polisario avait éclaté au Sahara occidental.
 - 13 Le 14 avril 1976, le Royaume du Maroc et la République islamique de Mauritanie ont signé une convention relative au tracé de leur frontière, aux termes de laquelle ils se partageaient le territoire du Sahara occidental. Toutefois, en application d'un accord de paix conclu en août 1979 entre elle et le Front Polisario, la République islamique de Mauritanie s'est retirée du territoire du Sahara occidental. À la suite de ce retrait, le Maroc a étendu son occupation au territoire évacué par la Mauritanie.
 - 14 Dans sa résolution 34/37, du 21 novembre 1979, sur la question du Sahara occidental, l'Assemblée générale de l'ONU a réaffirmé « le droit inaliénable du peuple du Sahara occidental à l'autodétermination et à l'indépendance » et s'est félicitée de l'accord de paix conclu entre la République islamique de Mauritanie et le Front Polisario (point 13 ci-dessus). Elle a en outre vivement déploré « l'aggravation de la situation découlant de la persistance de l'occupation du Sahara occidental par le Maroc et de l'extension de cette occupation au territoire récemment évacué par la Mauritanie ». Elle a demandé au Royaume du Maroc de s'engager lui aussi dans la dynamique de la paix et, à cet effet, elle a 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 ».
 - 15 Le conflit armé s'est poursuivi entre le Front Polisario et le Royaume du Maroc. Toutefois, le 30 août 1988, les deux parties ont en principe accepté des propositions de règlement avancées, notamment, par le Secrétaire général de l'ONU. Ce plan reposait sur un cessez-le-feu entre les parties en conflit et prévoyait une période transitoire qui devait permettre l'organisation d'un référendum d'autodétermination sous le contrôle de l'ONU. Par sa résolution 690 (1991), du 29 avril 1991, sur la situation concernant le Sahara occidental, le Conseil de sécurité a établi sous son autorité une mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO). Après le déploiement de la MINURSO, le cessez-le-feu conclu entre le Royaume du Maroc et le Front Polisario a globalement été respecté, mais le référendum n'a pas encore été organisé, bien que les efforts en ce sens et les pourparlers entre les deux parties intéressées continuent.
 - 16 Actuellement, la plus grande partie du territoire du Sahara occidental est contrôlée par le Royaume du Maroc, alors que le Front Polisario contrôle une portion de moindre taille et très peu peuplée, à l'est du territoire. Le territoire contrôlé par le Front Polisario est séparé du territoire contrôlé par le Royaume du Maroc par un mur de sable construit par ce dernier et surveillé par l'armée marocaine. Un nombre important des réfugiés originaires du Sahara occidental vivent dans des camps administrés par le Front Polisario, situés sur le territoire algérien, près du Sahara occidental.
- Sur la décision attaquée et ses antécédents*
- 17 L'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part (JO 2000, L 70, p. 2, ci-après l'« accord d'association avec le Maroc ») a été conclu à Bruxelles le 26 février 1996.

- 18 En vertu de son article 1^{er}, il établit une association entre, d'une part, la Communauté européenne et la Communauté européenne du charbon et de l'acier (désignées ensemble dans l'accord d'association avec le Maroc comme étant la « Communauté ») ainsi que leurs États membres et, d'autre part, le Royaume du Maroc. L'accord d'association avec le Maroc est subdivisé en huit titres relatifs, respectivement, à la libre circulation des marchandises, au droit d'établissement et aux services, aux « [p]aiements, [aux] capitaux, [à la] concurrence et [aux] autres dispositions économiques », à la coopération économique, à la coopération sociale et culturelle, à la coopération financière et, enfin, aux dispositions institutionnelles générales et finales. L'accord d'association avec le Maroc comporte également sept annexes dont les six premières énumèrent les produits visés par certaines dispositions de ses articles 10, 11 et 12 (qui figurent tous sous le titre afférent à la libre circulation des marchandises), alors que la septième est relative à la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale. En outre, sont annexés à l'accord d'association avec le Maroc cinq protocoles, relatifs, respectivement, au régime applicable à l'importation dans la Communauté des produits agricoles originaires du Maroc, au régime applicable à l'importation dans la Communauté des produits de la pêche originaires du Maroc, au régime applicable à l'importation au Maroc des produits agricoles originaires de la Communauté, à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative et, enfin, à l'assistance mutuelle en matière douanière entre les autorités administratives. Les protocoles n^{os} 1, 4 et 5 comportent leurs propres annexes, qui, dans le cas du protocole n^o 4 relatif à la définition de la notion de « produits originaires », sont très volumineuses.
- 19 L'accord d'association avec le Maroc, les protocoles qu'il comporte en tant qu'annexes ainsi que les déclarations et échanges de lettres annexés à l'acte final ont été approuvés au nom de la Communauté européenne et de la Communauté européenne du charbon et de l'acier par la décision 2000/204/CE, CECA du Conseil et de la Commission, du 24 janvier 2000, relative à la conclusion de l'accord d'association avec le Maroc (JO L 70, p. 1).
- 20 En vertu 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 d'association avec le Maroc (JO L 241, p. 2, ci-après la « décision attaquée »), le Conseil de l'Union européenne a approuvé, au nom de l'Union européenne, l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union et le Royaume du Maroc relatif aux mesures de libéralisation réciproques, au remplacement des protocoles n^{os} 1 à 3 et de leurs annexes et aux modifications de l'accord d'association avec le Maroc.
- 21 Le texte de l'accord approuvé par la décision attaquée, qui a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne*, supprime l'article 10 de l'accord d'association avec le Maroc, qui fait partie de son titre II, relatif à la libre circulation des marchandises, et apporte des modifications aux articles 7, 15, 17 et 18 du même titre ainsi qu'à l'intitulé du chapitre II qui figure également sous ce titre. En outre, l'accord approuvé par la décision attaquée remplace le texte des protocoles n^{os} 1 à 3 de l'accord d'association avec le Maroc.

Procédure et conclusions des parties

- 22 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 19 novembre 2012, le requérant a introduit le présent recours. En réponse à une demande de régularisation, le requérant a notamment déposé, les 2 et 31 janvier 2013, la preuve que le mandat donné à son avocat avait été établi par une personne habilitée à agir au nom du Front Polisario ainsi que les statuts de ce dernier.
- 23 À la suite du dépôt, le 16 avril 2013, du mémoire en défense du Conseil, le Tribunal a demandé au requérant, dans le cadre d'une mesure d'organisation de la procédure, de répondre à certaines questions. Dans ce contexte, il l'a notamment invité à indiquer, preuves à l'appui, s'il était constitué en personne morale selon le droit d'un État internationalement reconnu. En outre, il lui a été demandé de présenter ses observations relatives à l'argumentation, exposée par le Conseil dans son mémoire en défense, selon laquelle le recours devait être rejeté comme irrecevable.
- 24 Le requérant a répondu aux questions du Tribunal par mémoire déposé au greffe du Tribunal le 26 septembre 2013.
- 25 Par ordonnance du président de la huitième chambre du Tribunal du 6 novembre 2013, la Commission européenne a été admise à intervenir au litige à l'appui des conclusions du Conseil. Elle a déposé son mémoire en intervention le 17 décembre 2013. Le Conseil et le requérant ont déposé leurs observations sur ledit mémoire respectivement le 24 janvier et le 20 février 2014.
- 26 Sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal (huitième chambre) a décidé d'ouvrir la phase orale de la procédure. Par la voie de mesures d'organisation de la procédure, il a invité le Conseil et la Commission à répondre à une question. Ceux-ci ont répondu dans le délai imparti.
- 27 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 2 juin 2015, le requérant a demandé à pouvoir verser au dossier trois pièces non antérieurement présentées, qu'il estimait pertinentes pour la solution du litige. Par décision du 12 juin 2015, le président de la huitième chambre du Tribunal a décidé de verser cette demande ainsi que les pièces qui y étaient annexées au dossier de l'affaire.
- 28 Les parties défenderesse et intervenante ont présenté leurs observations relatives aux pièces en question lors de l'audience. Dans ce contexte, le Conseil a fait valoir qu'elles avaient été produites tardivement et que, en tout état de cause, elles n'apportaient aucun élément nouveau aux débats. Pour sa part, la Commission a exprimé ses réserves quant à leur pertinence pour la solution du litige.
- 29 Le requérant conclut à l'annulation de la décision attaquée « et[,] par voie de conséquence, à tous actes d'application ».
- 30 Toutefois, lors de l'audience, le représentant du requérant a indiqué que la référence à « tous actes d'application » résultait d'une erreur de plume et qu'il convenait de comprendre les conclusions du requérant en ce sens qu'il demandait uniquement l'annulation de la décision attaquée. Il a été pris acte de cette déclaration au procès-verbal de l'audience.
- 31 Par ailleurs, dans ses observations sur le mémoire en intervention de la Commission, le requérant a conclu, notamment, à la condamnation du Conseil et de la Commission aux dépens.
- 32 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours comme irrecevable ;
 - si le Tribunal devait juger le recours recevable, rejeter le recours comme non fondé ;
 - condamner le requérant aux dépens.

- 33 La Commission soutient les conclusions du Conseil tendant au rejet du recours comme irrecevable ou, à défaut, comme non fondé et conclut, en outre, à la condamnation du requérant aux dépens.

Sur la recevabilité

Sur la capacité d'ester en justice du Front Polisario

- 34 Aux termes de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues au premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.
- 35 L'article 44, paragraphe 5, du règlement de procédure du Tribunal du 2 mai 1991, qui était d'application au moment du dépôt de la requête, prévoyait ce qui suit :
- « Si le requérant est une personne morale de droit privé, il joint à sa requête :
- a) ses statuts ou un extrait récent du registre de commerce, ou un extrait récent du registre des associations ou toute autre preuve de son existence juridique ;
- b) la preuve que le mandat donné à l'avocat a été régulièrement établi par un représentant qualifié à cet effet. »
- 36 En outre, aux termes de l'article 44, paragraphe 6, du règlement de procédure du 2 mai 1991, si la requête n'est pas conforme aux conditions énumérées aux paragraphes 3 à 5 du même article, le greffier fixe au requérant un délai raisonnable aux fins de régularisation de la requête ou de production des pièces mentionnées auxdits paragraphes.
- 37 Dans la requête, le requérant relève qu'il est « un sujet de droit international, qui dispose de la personnalité juridique internationale reconnue aux mouvements nationaux de libération en droit international ». Il fait en outre valoir, en invoquant plusieurs textes qu'il a joints à la requête, qu'il a été « reconnu comme représentant du peuple sahraoui [...] par les instances de l'ONU, de l'Union européenne et par le [Royaume du] Maroc, pour les négociations ». Il ajoute que tant le Conseil de sécurité que l'Assemblée générale de l'ONU ont reconnu la validité de l'accord de paix qu'il avait conclu avec la Mauritanie en août 1979 (voir point 13 ci-dessus). Enfin, il invoque le fait que, dans deux résolutions, le Parlement européen lui a demandé ainsi qu'au Royaume du Maroc de coopérer pleinement avec le Comité international de la Croix-Rouge ainsi qu'avec l'ONU.
- 38 Le requérant n'avait pas joint à sa requête de documents tels que ceux prévus à l'article 44, paragraphe 5, du règlement de procédure du 2 mai 1991. À la suite de la fixation d'un délai par le greffe aux fins de régularisation de la requête, il a produit des extraits de ses statuts, un mandat à son avocat établi par une personne habilitée à cet effet par lesdits statuts, à savoir par son secrétaire général, ainsi que la preuve de l'élection de ce dernier. En revanche, il n'a pas produit de documents additionnels pour prouver qu'il disposait de la personnalité juridique.
- 39 C'est dans ces conditions que le Tribunal a adopté la mesure d'organisation de la procédure mentionnée au point 23 ci-dessus.
- 40 En réponse aux questions du Tribunal, le requérant a déclaré ce qui suit :
- « Le Front Polisario n'est constitué en personne morale selon le droit d'aucun État internationalement reconnu ou pas. Pas plus qu'un État étranger ou que l'Union européenne elle-même, le Front Polisario ne saurait tirer son existence légale du droit interne d'un État. »
- 41 Il a en outre affirmé qu'il était « un sujet du droit international public » et il a ajouté :
- « [L]e Front Polisario n'a en aucune manière à rapporter la preuve de sa constitution selon le droit interne d'un État internationalement reconnu. Incarnation de la souveraineté du peuple sahraoui, il ne saurait faire dépendre son existence de l'ordre juridique de l'ancienne puissance coloniale, le Royaume d'Espagne, qui manque à tous ses devoirs internationaux depuis quarante ans, et encore moins [de] la puissance occupante, le Maroc, qui impose son ordre juridique par un usage illégal de force armée [...] »
- 42 Le Conseil fait valoir que le requérant « n'a pas prouvé l'existence de sa capacité juridique à former le présent recours ». Selon lui, le requérant semble assimiler sa qualité de représentant du peuple du Sahara occidental à l'existence de la personnalité juridique de plein droit au regard du droit international, qui est propre aux États souverains. Le Conseil conteste que ces deux concepts soient assimilables et que le requérant puisse être assimilé à un État.
- 43 Le Conseil ajoute que, à supposer même que le requérant ait été reconnu en tant que mouvement de libération nationale et qu'il dispose, de ce fait, de la personnalité juridique, cela n'implique pas automatiquement une capacité procédurale à agir devant les juridictions de l'Union. Selon le Conseil, la reconnaissance du requérant par l'ONU en tant que représentant du peuple du Sahara occidental lui donne tout au plus la capacité de participer aux négociations concernant le statut du Sahara occidental qui sont conduites par l'ONU et d'être, avec le Royaume du Maroc, son interlocuteur à cette fin. En revanche, cette reconnaissance ne lui conférerait pas de *locus standi* devant les cours et tribunaux qui se trouvent en dehors du contexte de l'ONU et auxquels il n'appartient pas de résoudre le différend international l'opposant au Royaume du Maroc.
- 44 La Commission déclare ne pas contester « la qualité de représentant du peuple sahraoui dont jouit le Front Polisario et qui lui a été reconnue par l'Assemblée générale de l'ONU ».
- 45 Elle ajoute, toutefois :
- « [L]a personnalité juridique du Front Polisario est douteuse. En tant que représentant du peuple sahraoui il est censé tout au plus disposer d'une personnalité juridique fonctionnelle et transitoire. »
- 46 Au regard des arguments des parties, tout d'abord, il convient de préciser que, en l'espèce, il ne s'agit de déterminer ni si le Front Polisario peut être qualifié de « mouvement national de libération », ni même si une telle qualification, à la supposer exacte, suffit à lui conférer la personnalité juridique.

La question que le Tribunal est appelé à trancher est celle de savoir si le Front Polisario peut ester en justice devant lui afin de demander, en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, l'annulation de la décision attaquée.

- 47 Ensuite, il y a lieu de relever qu'il ressort du libellé de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE que seules les personnes physiques et les entités dotées de la personnalité juridique peuvent former un recours en annulation en vertu de cette disposition. Ainsi, dans son arrêt du 27 novembre 1984, *Bensider e.a./Commission* (50/84, Rec, EU:C:1984:365, point 9), la Cour de justice de l'Union européenne a rejeté comme irrecevable un recours en ce qu'il avait été introduit par une société commerciale qui, au moment de l'introduction dudit recours, n'avait pas encore acquis la personnalité juridique.
- 48 Cependant, dans son arrêt du 28 octobre 1982, *Groupement des Agences de voyages/Commission* (135/81, Rec, EU:C:1982:371, point 10), la Cour de justice a relevé que la notion de « personne morale », telle qu'elle figure à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, ne coïncidait pas nécessairement avec celles propres aux différents ordres juridiques des États membres. Ainsi, dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, la Cour de justice a admis la recevabilité d'un recours introduit par une « association occasionnelle de dix agences de voyages regroupées pour répondre ensemble à un appel d'offres » contre une décision de la Commission d'écartier cette association d'un appel d'offres. La Cour de justice a relevé à cet égard que la Commission avait admis elle-même la recevabilité de l'offre introduite par l'association en cause et l'avait rejetée après un examen comparatif de l'ensemble des soumissionnaires. Par conséquent, selon la Cour de justice, la Commission ne pouvait pas contester la capacité d'ester en justice d'une entité qu'elle avait admise à participer à un appel d'offres et à laquelle elle avait adressé une décision négative après un examen comparatif de l'ensemble des soumissionnaires (arrêt *Groupement des Agences de voyages/Commission*, précité, EU:C:1982:371, points 9 à 12).
- 49 De même, dans ses arrêts du 8 octobre 1974, *Union syndicale – Service public européen e.a./Conseil* (175/73, Rec, EU:C:1974:95, points 9 à 17) et *Syndicat général du personnel des organismes européens/Commission* (18/74, Rec, EU:C:1974:96, points 5 à 13), la Cour de justice a énuméré un certain nombre d'éléments, à savoir, premièrement, le fait que les fonctionnaires de l'Union jouissent du droit d'association et peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles, deuxièmement, le fait que les requérants dans ces deux affaires étaient des syndicats regroupant un nombre important de fonctionnaires et d'agents des institutions de l'Union, troisièmement, le fait que leurs statuts et leur structure interne étaient de nature à leur assurer l'autonomie nécessaire pour agir comme des entités responsables dans les rapports juridiques et, quatrièmement, le fait que la Commission les avait reconnus comme interlocuteurs à l'occasion de négociations, pour conclure qu'on ne saurait leur nier la capacité d'agir en justice devant les juridictions de l'Union, en formant un recours en annulation dans le respect des conditions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.
- 50 Enfin, il convient également de rappeler que, dans son arrêt du 18 janvier 2007, *PKK et KNK/Conseil* (C-229/05 P, Rec, EU:C:2007:32, points 109 à 112), la Cour de justice a admis la recevabilité d'un recours en annulation introduit par une entité ayant fait l'objet des mesures restrictives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, sans s'interroger sur la question de savoir si cette entité disposait de la personnalité juridique. Rappelant la jurisprudence selon laquelle l'Union est une Union de droit, la Cour de justice a relevé que, si le législateur de l'Union avait estimé que l'entité en question avait une existence suffisante pour faire l'objet des mesures restrictives en cause, la cohérence et la justice imposaient de reconnaître à cette entité la capacité de contester cette décision. Toute autre conclusion aurait pour résultat qu'une organisation pourrait être incluse dans la liste en question sans pouvoir former un recours contre cette inclusion.
- 51 Toutefois, si la jurisprudence citée ci-dessus démontre que les juridictions de l'Union peuvent admettre la capacité d'ester en justice devant elles d'une entité qui ne dispose pas d'une capacité juridique analogue à celle que confère le droit d'un État membre ou d'un État tiers, voire qui ne dispose pas de la personnalité juridique au regard de ce droit, il convient de relever que, dans son ordonnance du 14 novembre 1963, *Lassalle/Parlement* (15/63, Rec, EU:C:1963:47, p. 97, 100), la Cour de justice a relevé que les éléments qui constituaient la base de la capacité d'ester en justice devant les juridictions de l'Union comportaient notamment une autonomie et une responsabilité, même restreintes, et elle a rejeté une demande d'intervention présentée par le comité du personnel du Parlement le quel, selon elle, ne satisfaisait pas à ces critères. Cette considération est également reflétée dans la jurisprudence citée au point 49 ci-dessus, dans la mesure où elle explique la constatation de la Cour de justice, selon laquelle les statuts et la structure interne des syndicats ayant introduit les recours dans les affaires en cause leur assuraient l'autonomie nécessaire pour agir comme des entités responsables dans les rapports juridiques.
- 52 Au regard de cette jurisprudence, il convient de conclure que, dans certains cas particuliers, une entité qui ne dispose pas de la personnalité juridique selon le droit d'un État membre ou d'un État tiers peut néanmoins être considérée comme une « personne morale », au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, et être admise à former un recours en annulation sur le fondement de cette disposition (voir, en ce sens, arrêts *Groupement des Agences de voyages/Commission*, point 48 supra, EU:C:1982:371, points 9 à 12, et *PKK et KNK/Conseil*, point 50 supra, EU:C:2007:32, points 109 à 112). Tel est notamment le cas lorsque, dans leurs actes ou agissements, l'Union et ses institutions traitent l'entité en question comme étant un sujet distinct, qui peut posséder des droits qui lui sont propres ou être soumis à des obligations ou à des restrictions.
- 53 Cela présuppose toutefois que l'entité en question dispose de statuts et d'une structure interne lui assurant l'autonomie nécessaire pour agir comme entité responsable dans les rapports juridiques (voir, en ce sens, ordonnance *Lassalle/Parlement*, point 51 supra, EU:C:1963:47, p. 100 ; arrêts *Union syndicale – Service public européen e.a./Conseil*, point 49 supra, EU:C:1974:95, points 9 à 17, et *Syndicat général du personnel des organismes européens/Commission*, point 49 supra, EU:C:1974:96, points 5 à 13).
- 54 En l'espèce, il convient de constater que les conditions mentionnées au point 53 ci-dessus sont remplies en ce qui concerne le Front Polisario. En effet, celui-ci possède ses propres statuts, dont il a produit une copie, ainsi qu'une structure interne fixe, disposant notamment d'un secrétaire général qui a donné mandat à son conseil aux fins de l'introduction du présent recours. De toute apparence, cette structure lui permet d'agir comme entité responsable dans les rapports juridiques, et ce d'autant plus que, ainsi qu'en témoignent les divers textes invoqués par lui, il a participé à des négociations sous l'égide de l'ONU et a même signé un accord de paix avec un État internationalement reconnu, à savoir la République islamique de Mauritanie.
- 55 S'agissant des considérations mentionnées au point 52 ci-dessus, il est certes exact que le Front Polisario n'a pas fait l'objet d'actes de l'Union ou de ses institutions de nature analogue à ceux en cause dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts *Groupement des Agences de voyages/Commission*, point 48 supra (EU:C:1982:371), et *PKK et KNK/Conseil*, point 50 supra (EU:C:2007:32). Les deux résolutions du Parlement invoquées par lui (voir point 37 ci-dessus) sont de nature différente, ne produisant pas, à tout le moins à son égard, des effets de droit obligatoires.
- 56 Il n'en est pas moins exact que, ainsi qu'il ressort des informations résumées aux points 1 à 16 ci-dessus, le Sahara occidental est un territoire dont le statut international est à l'heure actuelle indéterminé. Tant le Royaume du Maroc que le requérant le revendiquent et l'ONU œuvre depuis longtemps en vue d'une résolution pacifique de ce différend. Ainsi qu'il ressort des écrits du Conseil et de la Commission, tant l'Union que ses États membres s'abstiennent de toute intervention et de prise de parti dans ce différend et, le cas échéant, accepteront toute solution décidée conformément au droit international, sous l'égide de l'ONU. À cet égard, la Commission ajoute qu'elle soutient les efforts déployés par le Secrétaire général de l'ONU en vue de parvenir à une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable, qui permette l'autodétermination du peuple du Sahara occidental. Elle poursuit en relevant que, « [e]n attendant, le Sahara occidental reste un territoire non autonome administré de facto par le Royaume du Maroc ».
- 57 Premièrement, il convient ainsi de constater que le requérant est une des parties au différend concernant le sort de ce territoire non autonome et, en tant que partie à ce différend, il est nominativement évoqué dans les textes y afférents, y compris les résolutions du Parlement mentionnées au point 37 ci-dessus.

- 58 Deuxièmement, il convient également de constater que, à l'heure actuelle, il est impossible au Front Polisario de se constituer formellement en personne morale du droit du Sahara occidental, ce droit étant encore inexistant. S'il est exact que, comme le relève la Commission, le Royaume du Maroc administre de facto pratiquement l'ensemble du territoire du Sahara occidental, il s'agit d'une situation de fait à laquelle le Front Polisario s'oppose et qui est, précisément, à l'origine du différend entre lui et le Royaume du Maroc, que l'ONU tend à résoudre. Il serait certainement possible au Front Polisario de se constituer en personne morale conformément au droit d'un État tiers, mais il ne saurait pas davantage être exigé de lui qu'il le fasse.
- 59 Troisièmement, enfin, il y a lieu de rappeler que le Conseil et la Commission reconnaissent eux-mêmes que le statut international et la situation juridique du Sahara occidental présentent les particularités mentionnées au point 58 ci-dessus et considèrent que le statut définitif de ce territoire et, partant, le droit qui y est applicable doivent être fixés dans le cadre d'un processus de paix sous les auspices de l'ONU. Or, c'est précisément l'ONU qui considère le Front Polisario comme un participant essentiel d'un tel processus.
- 60 Compte tenu de ces circonstances fort particulières, il convient de conclure que le Front Polisario doit être considéré comme une « personne morale », au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, et qu'il peut introduire un recours en annulation devant le juge de l'Union, quand bien même il ne disposerait pas de la personnalité juridique selon le droit d'un État membre ou d'un État tiers. En effet, ainsi que cela a été relevé ci-dessus, il ne saurait disposer d'une telle personnalité que conformément au droit du Sahara occidental qui n'est toutefois, à l'heure actuelle, pas un État reconnu par l'Union et ses États membres et ne dispose pas de son propre droit.

Sur l'affectation directe et individuelle du Front Polisario par la décision attaquée

- 61 Le requérant fait valoir que la décision attaquée l'atteint de manière individuelle « en raison de qualités juridiques qui lui sont particulières, car il est le représentant légitime du [p]euple [s]ahraoui, reconnu comme tel par l'ONU et l'Union ». Il ajoute qu'il « est le seul qualifié pour représenter le peuple qui vit » sur le territoire du Sahara occidental.
- 62 Il ajoute que la décision attaquée « produit directement des effets sur la situation juridique du peuple sahraoui car elle ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux États membres quant à l'application » de l'accord visé par elle. Selon le requérant, la mise en œuvre de cet accord ne requiert pas des États membres l'adoption de mesures de mise en œuvre et tout État membre, le Royaume du Maroc et toute entreprise peuvent se prévaloir de l'effet direct de la décision attaquée.
- 63 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste l'affectation directe et individuelle du requérant par la décision attaquée.
- 64 En ce qui concerne l'affectation directe, le Conseil fait valoir qu'il est difficile de comprendre comment la décision attaquée, qui concerne la conclusion d'un accord international entre l'Union et le Royaume du Maroc, pourrait produire directement des effets sur la situation juridique du requérant. Selon lui, cette décision ne peut pas, de par sa nature, produire des effets juridiques par rapport aux tiers, car elle ne fait qu'exprimer, au nom de l'Union, l'approbation d'un accord international. Ses effets juridiques ne se produiraient qu'à l'égard de l'Union et de ses institutions et non de personnes tierces.
- 65 S'agissant de l'affectation individuelle du requérant, le Conseil fait valoir que la décision attaquée vise à conclure un accord entre le Royaume du Maroc et l'Union et concerne seulement de manière individuelle ces deux sujets.
- 66 Il ajoute que l'existence d'un différend entre le requérant et le Royaume du Maroc n'est pas liée à la décision attaquée, ni n'est d'aucune manière affectée par l'accord conclu en vertu de celle-ci.
- 67 Il convient de rappeler que l'article 263, quatrième alinéa, TFUE prévoit deux hypothèses dans lesquelles 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 (arrêts du 19 décembre 2013, Telefónica/Commission, C-274/12 P, Rec, EU:C:2013:852, point 19, et du 27 février 2014, Stichting Woonlinie e.a./Commission, C-133/12 P, Rec, EU:C:2014:105, point 31).
- 68 Selon la jurisprudence, la notion d'« acte réglementaire » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE doit être comprise comme visant tout acte de portée générale, à l'exception des actes législatifs (arrêt du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, Rec, EU:C:2013:625, points 60 et 61).
- 69 La distinction entre un acte législatif et un acte réglementaire repose, selon le traité FUE, sur le critère de la procédure, législative ou non, ayant mené à son adoption (ordonnance du 6 septembre 2011, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, T-18/10, Rec, EU:T:2011:419, point 65).
- 70 À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 289, paragraphe 3, TFUE précise que les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs. Il est distingué entre la procédure législative ordinaire, laquelle, ainsi que le rappelle l'article 289, paragraphe 1, seconde phrase, TFUE, est définie à l'article 294 TFUE, et les procédures législatives spéciales. À cet égard, l'article 289, paragraphe 2, TFUE dispose que, dans les cas spécifiques prévus par les traités, l'adoption, notamment, d'une décision par le Conseil avec la participation du Parlement constitue une procédure législative spéciale.
- 71 En l'espèce, ainsi qu'il ressort de son préambule, la décision attaquée a été adoptée suivant la procédure définie à l'article 218, paragraphe 6, sous a), TFUE, qui prévoit que le Conseil, sur proposition du négociateur, en l'occurrence la Commission, adopte la décision de conclusion de l'accord après approbation du Parlement. Cette procédure répond aux critères définis à l'article 289, paragraphe 2, TFUE et constitue, par conséquent, une procédure législative spéciale.
- 72 Il s'ensuit que la décision attaquée est un acte législatif et, de ce fait, ne constitue pas un acte réglementaire. C'est donc la première des deux hypothèses envisagées au point 67 ci-dessus qui est pertinente en l'espèce. Partant, et compte tenu du fait que le requérant n'est pas destinataire de la décision attaquée, afin que le présent recours soit recevable, il doit être démontré que ladite décision le concerne directement et individuellement.
- 73 Pour examiner cette question, il convient de déterminer si l'accord dont la conclusion a été approuvée par la décision attaquée s'applique ou non au territoire du Sahara occidental, dans la mesure où le requérant est susceptible d'être affecté directement et individuellement par l'acte attaqué en raison de sa qualité de partie impliquée dans le processus de règlement du sort du territoire en question (voir point 57 ci-dessus) et de sa prétention à être le représentant légitime du peuple sahraoui (voir point 61 ci-dessus).
- 74 À cet égard, le Conseil et la Commission font valoir que, aux termes de son article 94, l'accord d'association avec le Maroc s'applique au territoire du Royaume du Maroc. Selon le Conseil, puisque cet article ne définit pas le territoire du Royaume du Maroc, l'accord d'association avec le Maroc ne préjuge pas du statut juridique du Sahara occidental et n'entraîne aucune reconnaissance formelle des droits que le Royaume du Maroc revendique à l'égard de

ce territoire. Aucune disposition de la décision attaquée, ou de l'accord approuvé par elle, ne prévoirait que le champ d'application de ce dernier s'étendrait aussi au Sahara occidental.

- 75 La Commission rappelle à cet égard les termes de la déclaration relative aux principes du droit international touchant aux relations amicales et à la coopération entre les États conformément à la charte des Nations unies, approuvée par la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale de l'ONU, du 24 octobre 1970, selon laquelle « [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 de celui du territoire de l'État qui l'administre » et selon laquelle « ce statut séparé et distinct en vertu de la [dite] charte 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 charte [des Nations unies] et, plus particulièrement, à ses buts et principes ». Il en découle, selon la Commission, qu'un territoire non autonome ne fait pas partie de la puissance l'administrant, mais possède un statut distinct au regard du droit international. Les accords internationaux conclus par la puissance administrant un territoire non autonome ne s'appliqueraient pas sur ce territoire, sauf extension expresse. La Commission fait ainsi valoir que, en l'espèce, en l'absence d'une telle extension, l'accord d'association avec le Maroc ne s'applique qu'aux produits originaires du Royaume du Maroc, État qui, en droit international, ne comprend pas le Sahara occidental.
- 76 Le Front Polisario rétorque que le Royaume du Maroc n'administre pas le Sahara occidental en vertu de l'article 73 de la charte des Nations unies, mais l'occupe militairement. Du point de vue de l'ONU, le Royaume d'Espagne serait toujours la puissance exerçant l'administration du Sahara occidental. Le Royaume du Maroc serait une puissance occupante, au sens du droit international humanitaire.
- 77 Le Front Polisario ajoute que le Royaume du Maroc appliquerait au Sahara occidental les accords conclus avec l'Union, y compris l'accord d'association avec le Maroc. Il s'agirait d'un fait notoire, connu tant du Conseil que de la Commission. Le Front Polisario invoque plusieurs éléments à l'appui de cette affirmation.
- 78 Premièrement, il invoque la réponse commune donnée par la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, vice-présidente de la Commission, M^{me} Catherine Ashton, au nom de la Commission aux questions écrites posées par les députés au Parlement et portant les références E-001004/11, P-001023/11 et E-002315/11 (JO 2011, C 286 E, p. 1).
- 79 Deuxièmement, il fait valoir que, comme l'indiquent plusieurs documents disponibles sur le site Internet de la direction générale (DG) « Santé et sécurité alimentaire » de la Commission, après la conclusion de l'accord d'association avec le Maroc, l'Office alimentaire et vétérinaire, qui relève de cette DG, a effectué plusieurs visites au Sahara occidental pour s'assurer du respect par les autorités marocaines des normes sanitaires établies par l'Union.
- 80 Troisièmement, il fait valoir que la liste des exportateurs marocains agréés au titre de l'accord d'association avec le Maroc, publiée sur le site Internet de la Commission, comporte, au total, 140 entreprises qui sont implantées au Sahara occidental.
- 81 Invité, dans le cadre d'une mesure d'organisation de la procédure, à présenter ses observations sur les allégations susvisées du Front Polisario, le Conseil a relevé qu'il soutenait pleinement les efforts de l'ONU aux fins de trouver une solution stable et durable à la question du Sahara occidental et qu'aucune institution de l'Union n'avait jamais reconnu ni de facto ni de jure une quelconque souveraineté marocaine sur le territoire du Sahara occidental.
- 82 Néanmoins, selon le Conseil, les institutions de l'Union ne peuvent pas ignorer la réalité des faits, c'est-à-dire que le Royaume du Maroc est la puissance exerçant de facto l'administration du Sahara occidental. S'agissant donc du territoire du Sahara occidental, cela signifierait que l'Union doit s'adresser aux autorités marocaines, seules autorités qui pourraient donner suite aux dispositions de l'accord dans ce territoire, dans le respect des intérêts et des droits du peuple sahraoui. Ce fait n'entraînerait aucune reconnaissance, ni de facto ni de jure, d'une quelconque souveraineté du Royaume du Maroc sur le territoire du Sahara occidental.
- 83 Pour sa part, la Commission a notamment indiqué, dans le même contexte, que la réponse commune aux questions écrites posées par les députés au Parlement et portant les références E-1004/11, P-1023/11 et E-2315/11 montrait que les exportations du Sahara occidental bénéficiaient « de fait » (et non de droit) des préférences commerciales et rappelait les obligations du Royaume du Maroc en tant que « puissance [exerçant l'administration] de fait » d'un territoire non autonome. Selon la Commission, on ne saurait y voir une quelconque reconnaissance ni d'une annexion du Sahara occidental par le Royaume du Maroc, ni d'une souveraineté marocaine sur ce territoire.
- 84 Quant aux documents mentionnés au point 79 ci-dessus, la Commission a relevé qu'il s'agissait de rapports de nature purement technique de son Office alimentaire et vétérinaire. Elle a ajouté que de telles inspections sanitaires étaient nécessaires pour tout produit destiné à être importé dans l'Union, qu'il bénéficie ou non d'un accord d'association. En leur absence, aucun produit ne pourrait être exporté vers l'Union à partir du territoire en question, ce qui ne serait pas favorable aux intérêts des populations locales. Le fait que ces rapports qualifieraient l'autorité marocaine d'« autorité compétente » ne ferait que refléter le statut du Royaume du Maroc en tant que puissance exerçant l'administration de fait du Sahara occidental et n'impliquerait aucune reconnaissance de sa souveraineté.
- 85 Selon la Commission, sauf à vouloir exclure toute exportation à partir du Sahara occidental, le Front Polisario ne peut sérieusement prétendre que, en matière de santé publique au Sahara occidental, l'Office alimentaire et vétérinaire devrait l'avoir comme interlocuteur exclusif. Le Front Polisario n'exercerait aucun pouvoir réel sur le territoire concerné et ne serait pas à même de s'assurer que les exportations respectent les règles de santé publique.
- 86 Enfin, la Commission a en substance confirmé la présence, sur la liste des exportateurs agréés mentionnée au point 80 ci-dessus, d'entreprises implantées au Sahara occidental. Elle a toutefois indiqué que, pour « des raisons de commodité », la liste en question se référerait aux régions telles que définies par le Royaume du Maroc, sans que cela ne fût le signe d'une quelconque reconnaissance d'une annexion.
- 87 Au surplus, lors de l'audience, tant le Conseil que la Commission ont indiqué, en réponse à une question du Tribunal, que l'accord visé par la décision attaquée était appliqué de facto au territoire du Sahara occidental. Il a été pris acte de cette déclaration au procès-verbal de l'audience.
- 88 Il convient de remarquer que la question posée au point 73 ci-dessus exige, en définitive, une interprétation de l'accord dont la conclusion a été approuvée par la décision attaquée.
- 89 Il y a lieu à cet égard de rappeler, tout d'abord, qu'un accord avec un État tiers conclu par le Conseil, conformément aux articles 217 TFUE et 218 TFUE, constitue, en ce qui concerne l'Union, un acte pris par une institution de l'Union, au sens de l'article 267, premier alinéa, sous b), TFUE, ensuite, que, à compter de l'entrée en vigueur d'un pareil accord, les dispositions de celui-ci font partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union et, enfin, que, dans le cadre de cet ordre juridique, les juridictions de l'Union sont compétentes pour statuer sur l'interprétation de cet accord (voir, en ce sens, arrêt du 25 février 2010, Brita, C-386/08, Rec, EU:C:2010:91, point 39 et jurisprudence citée).

- 90 En outre, conclu entre deux sujets de droit international public, l'accord visé par la décision attaquée est régi par le droit international et, plus particulièrement, du point de vue de son interprétation, par le droit international des traités (voir, en ce sens, arrêt Brita, point 89 supra, EU:C:2010:91, point 39).
- 91 Le droit international des traités a été codifié, en substance, dans la convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1155, p. 331) (ci-après la « convention de Vienne »).
- 92 Les règles contenues dans la convention de Vienne s'appliquent à un accord conclu entre un État et une organisation internationale, tel que l'accord visé par la décision attaquée, dans la mesure où ces règles sont l'expression du droit international général de nature coutumière (voir, en ce sens, arrêt Brita, point 89 supra, EU:C:2010:91, point 41). L'accord visé par la décision attaquée doit, par conséquent, être interprété suivant ces règles.
- 93 En outre, la Cour de justice a déjà jugé que, bien qu'elle ne lie ni l'Union ni tous les États membres, une série de dispositions de la convention de Vienne reflétait les règles du droit coutumier international, qui, en tant que telles, lient les institutions de l'Union et font partie de son ordre juridique (voir arrêt Brita, point 89 supra, EU:C:2010:91, point 42 et jurisprudence citée).
- 94 Aux termes de l'article 31 de la convention de Vienne, 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. À cet égard, il doit être tenu compte, en même temps que du contexte, de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.
- 95 Dans l'arrêt Brita, point 89 supra (EU:C:2010:91, points 44 à 53), la Cour de justice a jugé qu'un accord d'association entre l'Union et l'État d'Israël applicable, selon ses termes, « au territoire de l'État d'Israël » devait être interprété en ce sens qu'il ne s'appliquait pas aux produits originaires de la Cisjordanie, un territoire qui est situé en dehors du territoire de l'État d'Israël, tel qu'il est internationalement reconnu, mais qui comporte des colonies de peuplement israéliennes, contrôlées par l'État d'Israël.
- 96 Toutefois, la Cour de justice est parvenue à cette conclusion en prenant en considération, d'une part, le principe de droit international général de l'effet relatif des traités, selon lequel les traités ne doivent ni nuire ni profiter à des sujets tiers (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*), qui, selon la Cour de justice, trouve une expression particulière dans l'article 34 de la convention de Vienne, en vertu duquel un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement (arrêt Brita, point 89 supra, EU:C:2010:91, point 44), et, d'autre part, le fait que l'Union avait également conclu un accord d'association avec l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, ce dernier accord étant notamment applicable, selon ses termes, au territoire de la Cisjordanie (arrêt Brita, point 89 supra, EU:C:2010:91, points 46 et 47).
- 97 Les circonstances de la présente affaire sont différentes, dans la mesure où, en l'espèce, l'Union n'a conclu un accord d'association portant sur les produits originaires du Sahara occidental ni avec le Front Polisario ni avec un autre État ou une autre entité.
- 98 L'accord dont la conclusion a été approuvée par la décision attaquée doit dès lors être interprété conformément à l'article 31 de la convention de Vienne (voir point 94 ci-dessus).
- 99 Conformément à cet article, il convient de tenir compte notamment du contexte dans lequel s'insère un traité international tel que l'accord visé par la décision attaquée. 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 avec le Maroc 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 avec le Maroc, 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 avec le Maroc 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 visé par la décision attaquée a été conclu douze ans après l'approbation de l'accord d'association avec le Maroc 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 attaquée, elles auraient pu insister afin d'inclure, dans le texte de l'accord approuvé par cette décision, 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 avec le Maroc et de l'accord approuvé par la décision attaquée, selon laquelle ces accords s'appliquent également à la partie du Sahara occidental contrôlée par le Royaume du Maroc.
- 103 Dans ces conditions, il convient de conclure que l'accord dont la conclusion a été approuvée par la décision attaquée, replacé dans son contexte tel qu'il a été défini ci-dessus, s'applique également au territoire du Sahara occidental ou, plus précisément, à la plus grande partie de ce territoire, contrôlée par le Royaume du Maroc.
- 104 C'est en tenant compte de cette conclusion qu'il convient d'apprécier l'affectation directe et individuelle du Front Polisario par la décision attaquée.
- 105 S'agissant de l'affectation directe, il ressort d'une jurisprudence constante que la condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être « directement concernée » par l'acte faisant l'objet du recours requiert la réunion de deux critères cumulatifs, à savoir que la mesure contestée, en premier lieu, produise directement des effets sur la situation juridique de la personne concernée et, en second lieu, ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires qui sont chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union, sans application d'autres règles intermédiaires (voir arrêt du 10 septembre 2009, Commission/Ente per le Ville Vesuviane et Ente per le Ville Vesuviane/Commission, C-445/07 P et C-455/07 P, Rec, EU:C:2009:529, point 45 et jurisprudence citée).

- 106 À cet égard, il y a lieu de relever que le fait, invoqué par le Conseil (voir point 63 ci-dessus), que la décision attaquée concerne la conclusion d'un accord international entre l'Union et le Royaume du Maroc n'exclut pas qu'elle produise des effets juridiques par rapport à des tiers.
- 107 En effet, selon une jurisprudence constante, une stipulation d'un accord conclu par l'Union et ses États membres avec des États tiers doit être considérée comme étant d'effet direct lorsque, eu égard à ses termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de cet accord, elle comporte une obligation claire et précise qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur (voir arrêt du 8 mars 2011, *Lesoochranárské zoskupenie*, C-240/09, Rec, EU:C:2011:125, point 44 et jurisprudence citée).
- 108 En l'espèce, force est de constater que l'accord sous forme d'échange de lettres conclu en vertu de la décision attaquée contient des dispositions comportant des obligations claires et précises, non subordonnées, dans leur exécution ou dans leurs effets, à l'intervention d'actes ultérieurs. Il convient de mentionner, à titre d'exemple, que le protocole n° 1 de l'accord d'association avec le Maroc, relatif aux régimes applicables à l'importation dans l'Union de produits agricoles, de produits transformés, de poissons et de produits de la pêche originaire du Royaume du Maroc, comporte un article 2, remplacé en vertu de l'accord visé par la décision attaquée, qui prévoit, à son paragraphe 1, que les droits de douane, applicables aux importations dans l'Union de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche originaires du Maroc, sont éliminés, sauf dispositions contraires reprises aux paragraphes 2 et 3 du même article pour les produits agricoles et à l'article 5 du même protocole pour les produits agricoles transformés. Il convient également de mentionner que le protocole n° 2 de l'accord d'association avec le Maroc, relatif aux régimes applicables à l'importation dans le Royaume du Maroc de produits agricoles, de produits transformés, de poissons et de produits de la pêche originaires de l'Union, comporte un article 2, remplacé en vertu de l'accord approuvé par la décision attaquée, qui contient des dispositions tarifaires spécifiques, applicables aux importations dans le Royaume du Maroc des produits agricoles, des produits agricoles transformés, des poissons et des produits de la pêche originaires de l'Union.
- 109 Ces dispositions produisent des effets sur la situation juridique de l'ensemble du territoire sur lequel s'applique l'accord (et, partant, sur le territoire du Sahara occidental contrôlé par le Royaume du Maroc), en ce sens qu'elles déterminent les conditions dans lesquelles des produits agricoles et de la pêche peuvent être exportés de ce territoire vers l'Union ou peuvent être importés de l'Union dans le territoire en question.
- 110 Or, ces effets concernent directement non seulement le Royaume du Maroc mais également le Front Polisario, dans la mesure où, comme il ressort des éléments mentionnés aux points 1 à 16 ci-dessus, le statut international définitif de ce territoire n'a pas encore été déterminé et doit être déterminé dans le cadre d'une procédure de négociations, sous l'égide de l'ONU, entre le Royaume du Maroc et, précisément, le Front Polisario.
- 111 Pour le même motif, le Front Polisario doit être regardé comme étant individuellement concerné par la décision attaquée.
- 112 Il convient de rappeler à cet égard que, selon une jurisprudence constante, les personnes physiques ou morales ne satisfont à la condition relative à l'affectation individuelle que si l'acte attaqué les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle dont le destinataire le serait (arrêts du 15 juillet 1963, *Plaumann/Commission*, 25/62, Rec, EU:C:1963:17, p. 23, et *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, point 68 supra, EU:C:2013:625, point 72).
- 113 Or, les circonstances mentionnées au point 110 ci-dessus constituent bien une situation de fait qui caractérise le Front Polisario par rapport à toute autre personne et lui confère une qualité particulière. En effet, le Front Polisario est le seul autre interlocuteur qui participe aux négociations menées sous l'égide de l'ONU, entre lui et le Royaume du Maroc, en vue de la détermination du statut international définitif du Sahara occidental.
- 114 Il convient donc de conclure que, dès lors que le Front Polisario est directement et individuellement concerné par la décision attaquée, il n'existe de ce point de vue aucun doute quant à la recevabilité du recours, contrairement à ce que font valoir le Conseil et la Commission.

Sur le fond

- 115 À l'appui du recours, le Front Polisario invoque onze moyens, tirés :
- le premier, de l'insuffisance de motivation de la décision attaquée ;
 - le deuxième, du non-respect du « principe de consultation » ;
 - le troisième, de la violation des droits fondamentaux ;
 - le quatrième, de la « violation du principe de cohérence de la politique de l'Union, par le non-respect du principe de [...] souveraineté » ;
 - le cinquième, de la « violation des valeurs fondant l'Union [...] et des principes présidant son action extérieure » ;
 - le sixième, du « manquement à l'objectif de développement durable » ;
 - le septième, de la « contrariété » de la décision attaquée « aux principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union dans le domaine de la coopération au développement » ;
 - le huitième, de la violation du principe de protection de la confiance légitime ;
 - le neuvième, de la « contrariété » de la décision attaquée « avec plusieurs accords conclus par l'Union » ;
 - le dixième, de la « contrariété » de la décision attaquée avec le « droit international général » ;
 - et, enfin, le onzième, du « droit de la responsabilité internationale en droit de l'Union ».

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 attaquée 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 attaquée, 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 attaquée.

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 attaquée, alors que les autres portent sur sa légalité interne. En substance, le requérant invoque une illégalité de la décision attaquée, 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.

118 Ces précisions faites, il y a lieu d'examiner, tout d'abord, les deux premiers moyens qui, comme le relève le requérant lui-même, portent sur la légalité externe de la décision attaquée.

Sur le premier moyen

119 Le Front Polisario fait valoir que la décision attaquée est insuffisamment motivée. Elle mentionnerait seulement, en son considérant 1, « la mise en œuvre de manière progressive d'une plus grande libéralisation d'échanges réciproques » et, en son considérant 2, le « plan d'action de la politique européenne de voisinage contenant une disposition spécifique ayant pour objectif une plus grande libéralisation des échanges », adopté en juillet 2005 par le Conseil d'association UE-Maroc. Or, la politique euro-méditerranéenne ne se limiterait pas à la libéralisation des échanges, mais engloberait d'autres valeurs fondamentales pour l'Union.

120 Le requérant ajoute que le Conseil n'a même pas mené d'étude d'impact préalable à la conclusion de l'accord. Selon lui, si une telle enquête est facultative, elle devient obligatoire dans les circonstances de l'espèce. Il s'avérerait dès lors que le Conseil n'a aucune préoccupation ni pour le Sahara occidental ni pour la « légalité internationale ».

121 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause. Elle doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et au juge de l'Union d'exercer son contrôle. Toutefois, il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt du 7 septembre 2006, Espagne/Conseil, C-310/04, Rec, EU:C:2006:521, point 57 et jurisprudence citée).

122 En outre, lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'un acte destiné à une application générale, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption et, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre (arrêts du 22 novembre 2001, Pays-Bas/Conseil, C-301/97, Rec, EU:C:2001:621, point 189, et Espagne/Conseil, point 121 supra, EU:C:2006:521, point 59).

123 Eu égard à cette jurisprudence, il convient de conclure que la décision attaquée est motivée à suffisance de droit. D'une part, elle mentionne la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption, à savoir l'existence de l'accord d'association avec le Maroc qui prévoit, en son article 16, la mise en œuvre de manière progressive d'une plus grande libéralisation d'échanges réciproques de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche (considérant 1 de la décision attaquée), ainsi que le plan d'action de la politique européenne de voisinage, adopté par le Conseil d'association UE-Maroc en juillet 2005, qui contient une disposition spécifique ayant pour objectif une plus grande libéralisation des échanges de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche (considérant 2 de la décision attaquée). D'autre part, elle indique les objectifs généraux qu'elle se propose d'atteindre, à savoir une plus grande libéralisation d'échanges réciproques de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche, entre l'Union et le Royaume du Maroc.

124 S'agissant des arguments du Front Polisario selon lesquels le Conseil n'aurait aucune préoccupation pour le Sahara occidental, n'aurait pas mené d'étude d'impact préalable avant la conclusion de l'accord visé par la décision attaquée et, s'il s'était penché sur la question de l'applicabilité au territoire du Sahara occidental de l'accord visé par la décision attaquée, aurait renoncé à sa conclusion, force est de constater qu'ils n'ont pas de rapport avec une prétendue violation de l'obligation de motivation.

125 En réalité, par ces arguments, le Front Polisario reproche au Conseil de ne pas avoir, avant l'adoption de la décision attaquée, examiné les éléments pertinents du cas de l'espèce. Pour pouvoir analyser ces arguments, il convient d'abord de déterminer si et, le cas échéant, sous quelles conditions le Conseil pouvait approuver la conclusion d'un accord avec le Royaume du Maroc qui trouverait également à s'appliquer sur le territoire du Sahara occidental.

126 Par conséquent, ces arguments sont examinés aux points 223 et suivants ci-après, avec les autres arguments du requérant ayant trait à la mise en œuvre et au respect par les institutions de l'Union de leur pouvoir d'appréciation.

127 Sous réserve de l'examen de ces arguments, il convient de rejeter le premier moyen.

Sur le deuxième moyen

128 Le Front Polisario fait valoir que la décision attaquée est « frappée de nullité pour violation d'une formalité substantielle », dès lors que le Conseil ne l'a pas consulté avant la conclusion de l'accord visé par cette décision, bien qu'il soit le seul « représentant légitime du peuple sahraoui ».

129 Le Front Polisario considère que l'obligation du Conseil de le consulter découle de l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il invoque, dans le même contexte, l'article 220, paragraphe 1, TFUE, lequel prévoit ce qui suit :

« L'Union établit toute coopération utile avec les organes des Nations unies et de leurs institutions spécialisées, le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Organisation de coopération et de développement économiques.

L'Union assure, en outre, les liaisons opportunes avec d'autres organisations internationales. »

- 130 Enfin, il invoque une « obligation de consultation d'origine internationale » que, selon lui, le Conseil avait à son égard.
- 131 Le Conseil et la Commission contestent les arguments du requérant, faisant notamment valoir que le principe du contradictoire ne s'applique pas aux procédures de caractère normatif.
- 132 Il y a en effet lieu de rappeler que, si l'article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux prévoit que toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union, l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux prévoit que ce droit comporte notamment le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre. Ainsi, le libellé de cette disposition ne vise que les mesures individuelles.
- 133 Par ailleurs, le Tribunal a jugé à de nombreuses reprises que la jurisprudence relative au droit d'être entendu ne saurait être étendue au contexte d'une procédure législative aboutissant à l'adoption de mesures normatives ou de portée générale qui impliquent un choix de politique économique et s'appliquent à la généralité des opérateurs concernés (arrêts du 11 décembre 1996, *Atlanta e.a./CE*, T-521/93, Rec, EU:T:1996:184, point 70 ; du 11 septembre 2002, *Alpharma/Conseil*, T-70/99, Rec, EU:T:2002:210, point 388, et du 11 juillet 2007, *Sison/Conseil*, T-47/03, EU:T:2007:207, point 144).
- 134 La circonstance que l'intéressé est directement et individuellement concerné par la mesure normative ou de portée générale en cause ne saurait modifier cette conclusion (voir arrêt *Alpharma/Conseil*, point 133 supra, EU:T:2002:210, point 388 et jurisprudence citée).
- 135 Certes, dans le cas d'actes de portée générale prévoyant des mesures restrictives dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune à l'encontre de personnes physiques ou d'entités, il a été jugé que la garantie des droits de la défense était, en principe, pleinement applicable et que l'intéressé avait le droit d'être mis en mesure de faire valoir utilement son point de vue au sujet des éléments retenus en sa charge (voir, en ce sens, arrêt du 12 décembre 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil*, T-228/02, Rec, EU:T:2006:384, points 91 à 108, et *Sison/Conseil*, point 133 supra, EU:T:2007:207, points 139 à 155).
- 136 Toutefois, cette considération est motivée par le fait que de tels actes imposent des mesures restrictives économiques et financières aux personnes ou entités spécifiquement visées par eux (arrêts *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil*, point 135 supra, EU:T:2006:384, point 98, et *Sison/Conseil*, point 133 supra, EU:T:2007:207, point 146). Cette jurisprudence n'est donc pas transposable au cas de l'espèce.
- 137 Il s'ensuit que, la décision attaquée ayant été adoptée à la suite d'une procédure législative spéciale pour approuver la conclusion d'un accord de portée et d'application générale, le Conseil n'était pas obligé de consulter le Front Polisario préalablement à son adoption, contrairement à ce que fait valoir ce dernier.
- 138 Par ailleurs, une obligation de consulter le Front Polisario avant l'adoption de la décision attaquée ne résulte pas davantage du droit international. À cet égard, il y a lieu de relever que le requérant n'a fourni aucune précision quant à l'origine et la portée de l'« obligation de consultation d'origine internationale » dont il se prévaut et qu'il évoque vaguement dans ses écrits.

- 139 Partant, il convient d'écarter le deuxième moyen comme étant non fondé.

Sur les autres moyens

- 140 Les troisième à onzième moyens du Front Polisario portent tous sur la légalité interne de la décision attaquée. Ainsi que cela a déjà été relevé au point 117 ci-dessus, le Front Polisario fait valoir, en substance, que, dans la mesure où il a approuvé la conclusion d'un accord avec le Royaume du Maroc qui trouve à s'appliquer également sur la partie du Sahara occidental contrôlée par ce dernier, en dépit de l'absence de reconnaissance internationale des prétentions marocaines sur ce territoire, le Conseil a entaché la décision attaquée d'une illégalité. Cette illégalité résulterait de la violation tant du droit de l'Union, pour les motifs avancés dans le cadre des troisième à huitième moyens, que du droit international, pour les motifs avancés dans le cadre des neuvième à onzième moyens.
- 141 Partant, il convient d'examiner si et, le cas échéant, sous quelles conditions l'Union peut conclure avec un État tiers un accord tel que celui approuvé par la décision attaquée, qui trouve également à s'appliquer sur un territoire disputé.
- Sur l'existence d'une interdiction absolue de conclusion d'un accord susceptible d'être appliqué à un territoire disputé
- 142 Il convient, tout d'abord, de déterminer si les moyens et arguments invoqués par le Front Polisario permettent de conclure qu'il est en toute hypothèse interdit au Conseil d'approuver la conclusion avec un État tiers d'un accord susceptible d'être appliqué à un territoire disputé.
- Sur le troisième moyen
- 143 Dans le cadre de son troisième moyen, le requérant se réfère aux dispositions et à la jurisprudence relatives au respect des droits fondamentaux par l'Union pour faire valoir que, en décidant « de publier un accord qui bafoue le droit à l'autodétermination du peuple sahraoui, et qui a pour effet immédiat d'encourager la politique d'annexion conduite par le Maroc, puissance occupante, le Conseil viole les principes de liberté, de sécurité et de justice, tournant le dos au respect des droits fondamentaux et des systèmes juridiques des États membres ».
- 144 Selon le Front Polisario, « il y a atteinte à la liberté, car la liberté d'un peuple est ignorée, et pire, combattue par cette décision, qui encourage la domination économique, et tend à modifier les structures de la population pour rendre toujours plus complexe la perspective du référendum d'autodétermination ». Le Front Polisario invoque également une « atteinte à la sûreté et à la sécurité juridique », faisant référence aux prétendues violations des « droits individuels » du « peuple sahraoui » par « un régime annexionniste » ainsi qu'à l'absence de valeur, selon lui, des certificats d'origine qui seront émis par les autorités marocaines pour l'exportation des produits en provenance du Sahara occidental. Enfin, il invoque une « atteinte aux libertés, qu'il s'agisse de la liberté collective du peuple sahraoui [...] ou par le non-respect de la propriété, de la liberté d'aller et venir, de la liberté d'expression, des droits de la défense et du principe de dignité ».
- 145 Il y a lieu de relever que, certes, comme le rappelle le Front Polisario, l'article 6 TUE prévoit que l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la charte des droits fondamentaux, alors que, aux termes de l'article 67 TFUE, l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes juridiques des États membres.

- 146 Toutefois, il ne découle ni de ces dispositions ni de celles de la charte des droits fondamentaux une interdiction absolue pour l'Union de conclure un accord avec un État tiers concernant des échanges économiques en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche, lequel serait susceptible d'être appliqué également à un territoire contrôlé par cet État tiers sans que sa souveraineté sur ce territoire ne soit internationalement reconnue.
- 147 La question de savoir sous quelles conditions un tel accord peut être conclu sans violer l'obligation de l'Union de reconnaître les droits fondamentaux est examinée, avec les autres arguments du requérant ayant trait à la mise en œuvre et au respect par les institutions de l'Union de leur pouvoir d'appréciation, aux points 223 et suivants ci-après.
- 148 Sous réserve de cet examen, il convient de rejeter le troisième moyen, pour autant qu'il reproche au Conseil la violation d'une prétendue interdiction absolue de conclusion d'un accord tel que celui en cause en l'espèce.
- Sur le quatrième moyen
- 149 Par son quatrième moyen, le Front Polisario fait valoir que la décision attaquée doit être annulée, car elle est contraire au principe de cohérence des politiques de l'Union prévu par l'article 7 TFUE, aux termes duquel « [l']Union veille à la cohérence entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs ». Selon lui, la décision attaquée « avalise une souveraineté de fait du [Royaume du] Maroc sur le territoire du Sahara Occidental » et « apporte un soutien politique et économique au [Royaume du] Maroc, qui viole le droit de l'ONU et le principe de souveraineté », alors qu'aucun État européen n'a reconnu la souveraineté du Royaume du Maroc sur le Sahara occidental et que l'Union a été acceptée comme membre observateur de l'ONU.
- 150 Le Front Polisario considère par conséquent que le « principe de cohérence » interdit à l'Union d'adopter des actes qui ont pour effet direct de violer le droit à l'autodétermination, alors même que les États membres respectent ce droit, en refusant de reconnaître la souveraineté du Royaume du Maroc sur le Sahara occidental.
- 151 Enfin, le Front Polisario fait valoir qu'« une autre incohérence est manifeste ». Selon lui, l'Union « ne peut sanctionner certaines violations des droits, comme elle l'a fait par exemple pour la Syrie, et en avaliser d'autres, surtout quand il s'agit de normes du jus cogens ».
- 152 Dans la réplique, le Front Polisario invoque une « troisième incohérence de la part de l'Union ». Il soutient que le service d'aide humanitaire de la Commission octroie des aides substantielles aux réfugiés sahraouis installés dans des camps (voir point 16 ci-dessus), alors que, en même temps, le Conseil, avec l'adoption de la décision attaquée, « contribue à renforcer la mainmise du [Royaume du] Maroc sur le Sahara occidental, et in fine à fabriquer des réfugiés sahraouis ».
- 153 Il convient de constater que l'article 7 TUE ne saurait servir d'appui aux arguments du Front Polisario. Les différentes politiques de l'Union relèvent toutes de différentes dispositions des traités constitutifs et des actes adoptés en application de ces dispositions. La prétendue « incohérence » d'un acte avec la politique de l'Union dans un domaine déterminé implique nécessairement que l'acte en cause soit contraire à une disposition, à une règle ou à un principe qui régit cette politique. Ce seul fait, s'il était démontré, serait suffisant pour entraîner l'annulation de l'acte en cause, sans qu'il soit nécessaire d'invoquer l'article 7 TUE.
- 154 En l'espèce, pour faire valoir la violation du principe de cohérence, le Front Polisario part de la prémisse selon laquelle l'approbation par la décision attaquée de l'accord en cause entre l'Union et le Royaume du Maroc « avalise » la « souveraineté » de ce dernier sur le Sahara occidental. Cette prémisse est toutefois erronée : aucune clause ayant un tel effet ne figure dans l'accord en question et le seul fait que l'Union admette l'application des termes de l'accord par le Royaume du Maroc à l'égard des produits agricoles ou de la pêche exportés vers l'Union à partir de la partie du territoire du Sahara occidental que celui-ci contrôle, ou aux produits qui sont importés dans ce territoire, n'équivaut pas à une reconnaissance de la souveraineté marocaine sur ce territoire.
- 155 S'agissant de l'argument selon lequel l'Union violerait le « droit de l'ONU » ou le jus cogens, il n'a aucun rapport avec la violation alléguée de l'article 7 TFUE. Il ne fait que réitérer les arguments avancés à l'appui du dixième moyen, qui est examiné ci-après.
- 156 L'argument tiré de l'adoption par l'Union de mesures restrictives au regard de la situation dans d'autres pays ne suffit pas davantage à démontrer une prétendue « incohérence » de la politique de l'Union. Il y a lieu de rappeler que, comme il découle notamment de la jurisprudence relative aux mesures restrictives adoptées à l'égard de la situation en Syrie, le Conseil dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation en la matière (voir, en ce sens, arrêt du 13 septembre 2013, Makhoul/Conseil, T-383/11, Rec. EU:T:2013:431, point 63). Partant, il ne saurait lui être reproché une incohérence du fait qu'il a adopté des mesures restrictives au regard de la situation dans un pays, et non dans un autre.
- 157 Enfin, pour ce qui est de la « troisième incohérence » invoquée par le Front Polisario dans la réplique, il convient de constater que le fait que l'Union apporte un soutien aux réfugiés sahraouis installés dans des camps en même temps qu'elle conclut, avec le Royaume du Maroc, des accords tels que celui approuvé par la décision attaquée, loin de constituer une incohérence dans sa politique, démontre, au contraire, qu'elle ne souhaite pas prendre parti dans le différend qui oppose le requérant au Royaume du Maroc, tout en soutenant les efforts de l'ONU en vue d'un règlement juste et durable de ce différend par des négociations.
- 158 Par conséquent, il convient de rejeter le quatrième moyen.
- Sur le cinquième moyen
- 159 À l'appui de son cinquième moyen, le Front Polisario invoque l'article 2 TUE, l'article 3, paragraphe 5, TUE et l'article 21 TUE ainsi que l'article 205 TFUE. Il fait valoir que la décision attaquée est contraire aux valeurs fondamentales de l'Union qui président à son action extérieure. Selon lui, en approuvant la conclusion de l'accord visé par la décision attaquée, le Conseil « bafoue les résolutions de l'ONU et l'accord intervenu entre le [Royaume du] Maroc et le Front Polisario pour l'organisation du référendum d'autodétermination, en encourageant la politique illicite d'annexion du [Royaume du] Maroc ». Il considère qu'il « suffisait de geler l'accord », dès lors que le Conseil « [savait] parfaitement que le développement économique du [Royaume du] Maroc sur le territoire du Sahara occidental vis[ait] à modifier les structures sociales et [à] pervertir l'idée même du référendum ».
- 160 Aux termes de l'article 2 TUE :
- « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

161 L'article 3, paragraphe 5, TUE dispose ce qui suit :

« Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies. »

162 L'article 21 TUE, qui relève du titre V, chapitre 1, du traité UE, est ainsi libellé :

« 1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.

L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies.

2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin :

- a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité ;
- b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ;
- c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures ;
- d) de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté ;
- e) d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international ;
- f) de contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable ;

[...]

3. [...]

L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet. »

163 Enfin, l'article 205 TFUE, qui relève de la cinquième partie du traité FUE, intitulée « Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union », dispose que « [l']action de l'Union sur la scène internationale, au titre de la présente partie, repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales visés au chapitre 1 du titre V du traité [UE] ».

164 Selon la jurisprudence, les institutions de l'Union jouissent, dans le domaine des relations économiques extérieures dont relève l'accord visé par la décision attaquée, d'un large pouvoir d'appréciation (voir, en ce sens, arrêt du 6 juillet 1995, Odigitria/Conseil et Commission, T-572/93, Rec, EU:T:1995:131, point 38).

165 Par conséquent, il ne saurait être admis qu'il ressort des « valeurs fondant l'Union » ou des dispositions invoquées par le Front Polisario dans le cadre du présent moyen que la conclusion par le Conseil d'un accord avec un État tiers susceptible d'être appliqué sur un territoire disputé est, en toute hypothèse, interdite.

166 Du reste, la question de l'exercice par le Conseil du large pouvoir d'appréciation que lui reconnaît la jurisprudence citée au point 164 ci-dessus, ainsi que des éléments pertinents dont il doit tenir compte dans ce contexte, sera examinée ci-après (voir points 223 et suivants ci-après).

167 Sous réserve de cet examen, il convient de rejeter le cinquième moyen.

– Sur le sixième moyen

168 Dans le cadre du sixième moyen, le requérant fait valoir que la décision attaquée est contraire à l'objectif du développement durable « dès lors qu'elle permet à la puissance occupante d'amplifier l'exploitation des ressources naturelle d'un peuple autonome ». Il se réfère à cet égard à l'article 11 TFUE, aux termes duquel « [l]es exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable ». Il invoque également plusieurs textes de l'ONU et de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

169 Le requérant ajoute que le Royaume du Maroc « conduit une politique d'annexion, gérant les affaires du Sahara occidental via son ministère de l'Intérieur et refusant [...] de rendre compte de son administration auprès de l'ONU ». Le Front Polisario en déduit que la décision attaquée « non seulement [...] prive le peuple sahraoui du droit à son développement, mais elle encourage une politique de spoliation économique qui a pour but principal de détruire la société sahraouie ».

- 170 Dans la réplique, le Front Polisario ajoute que « de grandes sociétés, contrôlées par le Maroc, procèdent à une exploitation des ressources [du Sahara occidental] dont le but explicite est de piller le peuple sahraoui, pour renforcer l'économie du Maroc et conforter dans les faits l'annexion marocaine ».
- 171 À ce stade, il suffit de relever qu'il ne résulte pas davantage des allégations susvisées du Front Polisario ni des dispositions qu'il invoque une interdiction absolue pour le Conseil de conclure un accord avec un État tiers susceptible d'être appliqué sur un territoire disputé.
- 172 Partant, pour autant que ce moyen doive être compris comme faisant valoir la violation d'une telle interdiction, il doit être rejeté. Du reste, l'argumentation du Front Polisario doit être examinée dans le cadre de l'analyse de la question de l'exercice par le Conseil de son pouvoir d'appréciation (voir points 223 et suivants ci-après).
- Sur le septième moyen
- 173 Le septième moyen est, selon l'intitulé retenu par le requérant, tiré de la « contrariété de la décision [attaquée] aux principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union dans le domaine de la coopération au développement ». Le requérant se réfère à l'article 208, paragraphe 2, TFUE, aux termes duquel « [l']Union et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre [de l'ONU] et des autres organisations internationales compétentes ». Il invoque également l'article 220 TFUE (voir point 129 ci-dessus).
- 174 Concrètement, le Front Polisario relève que « [l']a formulation de [l'] article [208, paragraphe 2, TFUE], qui emploie le terme 'agréés', permet de fonder l'opposabilité à l'Union [...] des engagements et objectifs qui figurent dans les résolutions de l'[ONU], dont la Déclaration du millénaire et les résolutions à l'élaboration desquelles l'[Union] a participé ».
- 175 Force est de constater que l'argumentation du requérant telle qu'exposée au point 174 ci-dessus ne permet nullement de comprendre ce qu'il reproche au Conseil et pour quel motif la décision attaquée serait contraire « aux principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union » ou aux textes de l'ONU, dont la Déclaration du millénaire. Partant, le présent moyen doit être rejeté comme irrecevable.
- Sur le huitième moyen
- 176 Le huitième moyen est tiré de la violation du principe de protection de la confiance légitime. Après avoir rappelé la jurisprudence en la matière, le Front Polisario fait valoir qu'il était légitimement fondé à croire que l'Union et ses institutions respectaient le droit international.
- 177 Comme le rappelle lui-même le requérant, il ressort d'une jurisprudence constante que le droit de se prévaloir de la protection de la confiance légitime s'étend à tout particulier qui se trouve dans une situation de laquelle il ressort que l'administration de l'Union, en lui fournissant des assurances précises, a fait naître chez lui des espérances fondées. Constituent de telles assurances, quelle que soit la forme sous laquelle ils sont communiqués, des renseignements précis, inconditionnels et concordants, émanant de sources autorisées et fiables. En revanche, nul ne peut invoquer une violation de ce principe en l'absence d'assurances précises que lui aurait fournies l'administration (voir arrêt du 19 novembre 2009, *Denka International/Commission*, T-334/07, Rec, EU:T:2009:453, point 148 et jurisprudence citée).
- 178 En l'espèce, force est de constater que le requérant n'invoque aucune assurance précise que lui aurait fournie l'administration de l'Union quant à son comportement en la matière, de sorte que le présent moyen, tiré de la violation du principe de protection de la confiance légitime, ne saurait prospérer. L'argument selon lequel, en substance, la décision attaquée viole le droit international doit être examiné dans le cadre de l'analyse du onzième moyen tiré, précisément, de la violation du droit international.
- Considérations liminaires relatives à l'incidence du droit international
- 179 Dans la mesure où le Front Polisario invoque tant une violation de plusieurs accords internationaux conclus par l'Union (neuvième moyen) que la violation du « droit international général » (dixième moyen), les considérations qui suivent sont pertinentes pour l'appréciation de la légalité d'un acte de l'Union au regard du droit international.
- 180 Ainsi qu'il ressort de l'article 3, paragraphe 5, TUE, l'Union contribue au strict respect et au développement du droit international. Par conséquent, lorsqu'elle adopte un acte, elle est tenue de respecter le droit international dans son ensemble, y compris le droit international coutumier qui lie les institutions de l'Union (voir arrêt du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.*, C-366/10, Rec, EU:C:2011:864, point 101 et jurisprudence citée).
- 181 Par ailleurs, conformément aux principes du droit international, les institutions de l'Union, qui sont compétentes pour négocier et conclure un accord international, peuvent convenir avec les États tiers concernés des effets que les dispositions de cet accord doivent produire dans l'ordre interne des parties contractantes. Ce n'est que si cette question n'a pas été réglée par l'accord qu'il incombe aux juridictions compétentes de l'Union de trancher cette question au même titre que toute autre question d'interprétation relative à l'application de l'accord dans l'Union (voir arrêt *Air Transport Association of America e.a.*, point 180 supra, EU:C:2011:864, point 49 et jurisprudence citée).
- 182 Il convient également de rappeler que, en vertu de l'article 216, paragraphe 2, TFUE, lorsque des accords internationaux sont conclus par l'Union, les institutions de l'Union sont liées par de tels accords et, par conséquent, ceux-ci priment les actes de l'Union. Il s'ensuit que la validité d'un acte de l'Union peut être affectée par l'incompatibilité de cet acte avec de telles règles du droit international (voir arrêt *Air Transport Association of America e.a.*, point 180 supra, EU:C:2011:864, points 50 et 51 et jurisprudence citée).
- 183 Toutefois, tout d'abord, la Cour de justice a également jugé que l'Union devait être liée par ces règles (voir arrêt *Air Transport Association of America e.a.*, point 180 supra, EU:C:2011:864, point 52 et jurisprudence citée).
- 184 Ensuite, elle a considéré qu'une juridiction de l'Union ne pouvait procéder à l'examen de la validité d'un acte du droit de l'Union au regard d'un traité international que lorsque la nature et l'économie de celui-ci ne s'y opposaient pas (voir arrêt *Air Transport Association of America e.a.*, point 180 supra, EU:C:2011:864, point 53 et jurisprudence citée).
- 185 Enfin, lorsque la nature et l'économie du traité dont il s'agit permettent un contrôle de la validité d'un acte du droit de l'Union au regard des dispositions de ce traité, encore faut-il que les dispositions de ce traité invoquées aux fins de l'examen de la validité de l'acte du droit de l'Union apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises. Une telle condition est remplie lorsque la disposition invoquée comporte une obligation claire et précise qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur (voir arrêt *Air Transport Association of America e.a.*, point 180 supra, EU:C:2011:864, points 54 et 55 et jurisprudence citée).

- 186 Il convient de tenir compte des considérations qui précèdent lors de l'examen, ci-après, des neuvième à onzième moyens.
- Sur le neuvième moyen
- 187 Dans le cadre du neuvième moyen, le requérant fait valoir que la décision attaquée doit être annulée, « car elle est contraire à plusieurs accords internationaux liant l'Union ».
- 188 En premier lieu, le requérant invoque l'accord d'association avec le Maroc et, en particulier, son préambule, qui se réfère au respect des principes de la charte des Nations unies, ainsi que son article 2, aux termes duquel le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme inspire les politiques internes et internationales de l'Union et du Royaume du Maroc et constitue un élément essentiel de cet accord.
- 189 Selon le requérant, la décision attaquée est contraire auxdits principes dès lors qu'elle « viole le droit à l'autodétermination et les droits qui en découlent, notamment la souveraineté sur les ressources naturelles et la primauté des intérêts des habitants du Sahara occidental ». Le requérant ajoute que « le [Royaume du] Maroc viole le droit à l'autodétermination, qui est la condition sine qua non du respect des droits de l'homme et des libertés politiques et économiques » et se réfère, de nouveau, à la « politique annexionniste du [Royaume du] Maroc » qui « vise à empêcher l'organisation du référendum d'autodétermination ».
- 190 En deuxième lieu, le requérant invoque la convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 (ci-après la « convention de Montego Bay »), entrée en vigueur le 16 novembre 1994 et approuvée au nom de l'Union par la décision 98/392/CE du Conseil, du 23 mars 1998, concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et de l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite convention (JO L 179, p. 1). Il fait valoir que, conformément aux dispositions de la convention de Montego Bay, le peuple du Sahara occidental dispose des droits souverains sur les eaux adjacentes à la côte du Sahara occidental. En tant que « puissance occupante », le Royaume du Maroc devrait exercer les droits du peuple du Sahara occidental dans le respect du principe de primauté des intérêts de celui-ci. Cependant, il bafouerait de manière systématique ces règles et utiliserait la maîtrise de la mer pour maintenir sa présence au Sahara occidental. Le Conseil, quant à lui, violerait par la décision attaquée « ces dispositions », car, en « accroissant la libéralisation des échanges en matière de pêche avec le Maroc, [il] conforte le Maroc qui exerce indument des droits sur cette partie de la mer ». Le requérant ajoute que le Royaume du Maroc « procède à une exploitation de ces eaux dans son intérêt exclusif, à la recherche du profit immédiat et pour créer un contexte économique rendant plus difficile la tenue d'un référendum d'autodétermination ».
- 191 En troisième lieu, le requérant invoque une violation du « critère d'origine » résultant, selon lui, de la convention de Montego Bay, de l'accord d'association avec le Maroc et de son protocole n° 4, de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc, approuvé au nom de la Communauté par le règlement (CE) n° 764/2006 du Conseil, du 22 mai 2006 (JO L 141, p. 1), ainsi que de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif à l'application provisoire de l'accord de coopération en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc, paraphé à Bruxelles le 13 novembre 1995 et approuvé au nom de la Communauté par la décision 95/540/CE du Conseil, du 7 décembre 1995 (JO L 306, p. 1).
- 192 Selon le requérant, « [p]our déterminer le champ d'application des différents accords qui lient l'[Union] et ses États membres au [Royaume du] Maroc, la convention [de Montego Bay] constitue la référence pertinente et elle définit sans la moindre équivoque ce champ d'application comme étant le territoire du [Royaume du] Maroc ».
- 193 Indépendamment même de la question de savoir si les différents accords et conventions mentionnés par le requérant peuvent, au regard de la jurisprudence citée aux points 184 à 185 ci-dessus, être pris en considération aux fins de l'examen de la validité d'un acte de l'Union, il convient de constater que, à l'exception de la convention de Montego Bay, les autres accords invoqués par le requérant sont des accords conclus entre l'Union et le Royaume du Maroc, à savoir les mêmes parties que celles ayant conclu l'accord approuvé par la décision attaquée. En effet, l'un de ces accords est l'accord d'association avec le Maroc que l'accord visé par la décision attaquée vise précisément à modifier.
- 194 Dans ces conditions, à supposer même que certaines clauses de l'accord dont la conclusion a été approuvée par la décision attaquée soient en contradiction avec les clauses des accords antérieurs conclus entre l'Union et le Royaume du Maroc et invoqués par le requérant, cela ne serait constitutif d'aucune illégalité, l'Union et le Royaume du Maroc étant libres, à tout moment, de modifier les accords passés entre eux par un nouvel accord, tel que celui concerné par la décision attaquée.
- 195 S'agissant de la convention de Montego Bay, il y a lieu de rappeler que, comme l'a jugé la Cour de justice, la nature et l'économie de cette convention s'opposent à ce que les juridictions de l'Union puissent apprécier la validité d'un acte de l'Union au regard de celle-ci (arrêt du 3 juin 2008, Intertanko e.a., C-308/06, Rec, EU:C:2008:312, point 65).
- 196 Toutefois, le requérant invoque cette convention pour alléguer, en substance, que les produits de la pêche provenant des eaux adjacentes à la côte du Sahara occidental font partie des ressources naturelles de cette dernière.
- 197 À cet égard, il a déjà été relevé que l'accord dont la conclusion a été approuvée par la décision attaquée s'applique également au Sahara occidental et aux produits qui proviennent de ce territoire et de ses ressources naturelles, quelles que soient ces ressources et indépendamment de la question de savoir si elles doivent ou non être déterminées en application de la convention de Montego Bay.
- 198 Néanmoins, rien dans les arguments invoqués par le requérant dans le cadre du présent moyen ne démontre que la conclusion par le Conseil d'un accord avec un État tiers portant sur un territoire disputé est, en toute hypothèse, interdite.
- 199 Partant, dans la mesure où le présent moyen doit être compris comme faisant valoir la violation d'une telle interdiction absolue, il doit être rejeté. Si les arguments du requérant, ou certains d'entre eux, doivent être compris comme faisant valoir une erreur manifeste d'appréciation du Conseil, il suffit de rappeler que la question de l'exercice par le Conseil du pouvoir d'appréciation dont il dispose en la matière est examinée aux points 223 et suivants ci-après.
- Sur le dixième moyen
- 200 Par son dixième moyen, le Front Polisario fait valoir que la décision attaquée doit être annulée, car elle est contraire au droit à l'autodétermination, norme impérative du droit international, ainsi qu'aux droits qui en découlent. Il allègue que la décision attaquée conforte le Royaume du Maroc dans sa politique d'occupation et de « colonisation économique » du Sahara occidental.

- 201 Le Front Polisario fait également valoir que la décision attaquée crée des obligations auxquelles il n'a pas consenti, en violation de l'effet relatif des traités. Il ajoute que l'Union est tenue de faire respecter le « droit international humanitaire » dont relèvent, selon lui, les dispositions du règlement annexé à la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre signée à La Haye le 18 octobre 1907, de la convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, signée à Genève le 12 août 1949, et du traité instituant la Cour pénale internationale, signé à Rome le 17 juillet 1998. Il fait valoir que, en adoptant la décision attaquée, le Conseil « permet au Royaume du Maroc de consolider sa politique de colonisation du Sahara occidental, à partir du volet économique ».
- 202 Il convient, tout d'abord, de constater que rien dans la décision attaquée ou dans l'accord dont la conclusion a été approuvée par elle n'implique la reconnaissance, par l'Union, des revendications marocaines sur le Sahara occidental. Le seul fait que l'accord en question s'applique également aux produits exportés à partir de, ou importés vers, la partie du Sahara occidental contrôlée par le Royaume du Maroc n'équivaut pas à une telle reconnaissance.
- 203 S'agissant de l'argument tiré de l'effet relatif des traités, contrairement à ce que fait valoir le Front Polisario, l'accord visé par la décision attaquée, tout en l'affectant directement et individuellement, n'implique aucun engagement de sa part, dans la mesure où cet accord s'applique à la seule partie du Sahara occidental sous contrôle marocain et aussi longtemps que ce contrôle persiste. Si le Front Polisario devait, le cas échéant à la suite du référendum d'autodétermination envisagé, étendre son contrôle sur l'ensemble du territoire du Sahara occidental, il est clair qu'il ne serait pas lié par les dispositions de l'accord en question, conclu entre le Royaume du Maroc et l'Union.
- 204 S'agissant de l'argument tiré de la violation du droit humanitaire, il convient de constater que l'argumentation du requérant est lapidaire et ne permet pas de comprendre comment, et en quoi, la conclusion de l'accord visé par la décision attaquée violerait ce droit.
- 205 En général, rien dans les arguments ou les éléments invoqués par le requérant ne démontre l'existence d'une règle du droit international coutumier, qui interdirait la conclusion d'un traité international susceptible d'être appliqué sur un territoire disputé.
- 206 La Cour internationale de justice a été saisie de la question, mais elle ne l'a pas tranchée dans son arrêt rendu dans l'affaire relative au Timor oriental (Portugal c. Australie, CJI Recueil 1995, p. 90), au motif que, pour la trancher, elle devrait statuer sur la licéité du comportement de la République d'Indonésie en l'absence de consentement de cet État (arrêt Portugal c. Australie, précité, point 35).
- 207 Le requérant a également produit une lettre datée du 29 janvier 2002, adressée au président du Conseil de sécurité par le secrétaire général adjoint aux affaires juridiques, conseiller juridique de l'ONU, en réponse à une demande des membres du Conseil de sécurité de lui faire part de son avis sur la légalité des décisions qu'auraient prises les autorités marocaines concernant l'offre et la signature de contrats de prospection des ressources minérales du Sahara occidental passés avec des sociétés étrangères.
- 208 Dans cette lettre, le conseiller juridique de l'ONU a passé en revue les règles du droit international, la jurisprudence de la Cour internationale de justice et la pratique des États en la matière. Il a notamment relevé ce qui suit au point 24 de sa lettre :
- « La récente pratique des États, quoique limité[e], indique que les puissances [exerçant l'administration d'un territoire], aussi bien que les États tiers, ont l'opinio juris suivant : si les ressources des territoires non autonomes sont exploitées au bénéfice des peuples de ces territoires, en leur nom, ou en consultation avec leurs représentants, cette exploitation est considérée comme compatible avec les obligations qui incombent aux puissances [exerçant cette administration] en vertu de la [charte des Nations unies] et conforme aux résolutions de l'Assemblée générale, ainsi qu'au principe de la 'souveraineté permanente sur les ressources naturelles' qui y est consacrée. »
- 209 Sur cette base, il a donné la réponse suivante à la question qui lui avait été posée :
- « [Q]uoi que les contrats qui font l'objet de la demande du Conseil de sécurité ne soient pas en eux-mêmes illégaux, si des activités de prospection et d'exploitation devaient être entreprises au mépris des intérêts et de la volonté du peuple du Sahara occidental, elles contreviendraient aux principes de droit international applicables aux activités touchant aux ressources minérales des territoires non autonomes. » (point 25 de sa lettre)
- 210 Il en résulte que le conseiller juridique de l'ONU n'a pas davantage considéré que la conclusion d'un accord international susceptible d'être appliqué sur un territoire disputé était, en toute hypothèse, interdite par le droit international.
- 211 Par conséquent, dans la mesure où le présent moyen doit être compris comme faisant valoir la violation, par le Conseil, d'une règle du « droit international général » dont découlerait une interdiction absolue de conclure des accords internationaux susceptibles de s'appliquer sur un territoire disputé, il doit être rejeté. Pour autant que les arguments avancés par le requérant dans le cadre du présent moyen concernent l'exercice, par le Conseil, du pouvoir d'appréciation dont il dispose, ils seront examinés aux points 223 et suivants ci-après.
- Sur le onzième moyen
- 212 Dans le cadre de son onzième et dernier moyen, le requérant invoque diverses dispositions du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales pour fait internationalement illicite, tel qu'il a été adopté en 2011 par la Commission du droit international de l'ONU, pour faire valoir que, en adoptant la décision attaquée, le Conseil engage la responsabilité internationale de l'Union pour fait internationalement illicite.
- 213 Ce moyen n'apporte toutefois rien de nouveau par rapport au reste de l'argumentation du requérant. Il convient de rappeler que le présent recours est un recours en annulation et non un recours indemnitaire. La question n'est pas de savoir si l'Union a engagé sa responsabilité non contractuelle par l'adoption de la décision attaquée, ce qui présuppose que cette dernière soit entachée d'illégalité. La question est, précisément, de savoir si la décision attaquée est entachée d'illégalité. Or, sur ce point, le requérant n'avance aucun argument nouveau, mais se contente de réitérer les allégations selon lesquelles, en substance, en concluant au nom de l'Union l'accord approuvé par la décision attaquée, le Conseil a violé le droit international.
- 214 Partant, ce moyen doit être rejeté.
- Conclusion sur l'existence ou non d'une interdiction absolue de conclusion d'accords internationaux applicables sur un territoire disputé
- 215 Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que rien dans les moyens et arguments du requérant ne permet de conclure qu'il est absolument interdit, par le droit de l'Union ou par le droit international, de conclure avec un État tiers un accord qui serait susceptible d'être appliqué sur un territoire disputé.

- 216 La jurisprudence du Tribunal confirme également cette conclusion.
- 217 Le Tribunal a eu à connaître de la question de la licéité d'un accord international, conclu entre l'Union et un autre État tiers et susceptible de trouver également application sur un territoire disputé, dans son affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Odigitria/Conseil et Commission*, point 164 *supra* (EU:T:1995:131).
- 218 Cet arrêt concernait un recours indemnitaire introduit par une société propriétaire d'un bateau de pêche battant pavillon grec, lequel avait été arraisonné par les autorités de la Guinée-Bissau, au motif qu'il pêchait sans licence dans la zone maritime de ce dernier État. Il s'était avéré que le bateau en question disposait d'une licence de pêche délivrée par les autorités sénégalaises, mais qu'il pêchait dans des eaux revendiquées comme faisant partie de leurs zones maritimes respectives tant par la République du Sénégal que par la République de Guinée-Bissau. La Communauté économique européenne, telle qu'elle était à l'époque, avait conclu des accords de pêche tant avec l'un qu'avec l'autre de ces États tiers portant, dans les deux cas, sur l'ensemble de leurs zones maritimes. La requérante dans cette affaire poursuivait la réparation, par la Communauté, du préjudice qu'elle prétendait avoir subi en raison de l'arraisonnement de son bateau et, dans ce contexte, invoquait la prétendue illégalité de l'omission d'exclure du champ d'application des accords de pêche conclus entre la Communauté et chacun des deux États tiers en question la zone qui faisait l'objet du différend entre eux (arrêt *Odigitria/Conseil et Commission*, point 164 *supra*, EU:T:1995:131, points 1 à 13 et 25).
- 219 Le Tribunal a considéré que cette omission n'était constitutive d'aucune illégalité. En substance, il a conclu que, dans l'exercice du large pouvoir d'appréciation dont jouissaient les institutions de l'Union dans le domaine des relations économiques extérieures ainsi que dans celui de la politique agricole commune (dont relève également la pêche), elles auraient pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, décider qu'il ne convenait pas d'exclure la zone en question des accords de pêche conclus avec les deux États susmentionnés, malgré le différend existant entre eux s'agissant des eaux revendiquées comme faisant partie de leurs zones maritimes (voir, en ce sens, arrêt *Odigitria/Conseil et Commission*, point 164 *supra*, EU:T:1995:131, point 38).
- 220 Il ressort ainsi a contrario de l'arrêt en question que la conclusion, entre l'Union et un État tiers, d'un accord susceptible de trouver application sur un territoire disputé n'est pas, en toute hypothèse, contraire au droit de l'Union ou au droit international, que l'Union doit respecter.
- 221 En effet, si tel était le cas, le Tribunal n'aurait pas pu se référer, au point 38 de l'arrêt *Odigitria/Conseil et Commission*, point 164 *supra* (EU:T:1995:131), à un pouvoir d'appréciation des institutions de l'Union, quant à la question de savoir s'il convenait ou non d'inclure la zone contestée entre la République du Sénégal et la République de Guinée-Bissau dans le champ d'application des accords de pêche conclus avec ces deux États. Si une telle inclusion était, en toute hypothèse, contraire au droit de l'Union ou au droit international que les institutions de l'Union sont tenues de respecter, il est évident qu'elles ne disposeraient d'aucun pouvoir d'appréciation par rapport à cette question.
- 222 Il convient également de rappeler qu'une interdiction absolue de conclure un accord portant sur un territoire disputé ne ressort pas davantage des considérations figurant dans la lettre du conseiller juridique de l'ONU, mentionnée aux points 207 à 210 ci-dessus. En effet, le conseiller juridique de l'ONU a en substance relevé que, seulement dans le cas où l'exploitation des ressources naturelles du Sahara occidental était entreprise « au mépris des intérêts et de la volonté du peuple » de ce territoire, elle « contreviendrait[] aux principes de droit international ».
- Sur le pouvoir d'appréciation des institutions de l'Union et sur les éléments dont elles doivent tenir compte
- 223 Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent et ainsi qu'il ressort de la jurisprudence rappelée au point 164 ci-dessus, il doit être conclu que les institutions de l'Union disposent d'un large pouvoir d'appréciation, s'agissant de la question de savoir s'il y a lieu ou non de conclure avec un État tiers un accord qui s'appliquera sur un territoire disputé.
- 224 Leur reconnaître un tel pouvoir se révèle d'autant plus justifié que, ainsi qu'il ressort au demeurant de la lettre du conseiller juridique de l'ONU mentionnée ci-dessus, les règles et principes du droit international applicables en la matière sont complexes et imprécis. Il s'ensuit que le contrôle judiciaire doit nécessairement se limiter à la question de savoir si l'institution compétente de l'Union, en l'occurrence le Conseil, en approuvant la conclusion d'un accord tel que celui approuvé par la décision attaquée, a commis des erreurs d'appréciation manifestes (voir, en ce sens, arrêt du 16 juin 1998, *Racke*, C-162/96, Rec, EU:C:1998:293, point 52).
- 225 Cela étant, en particulier dans les cas où une institution de l'Union dispose d'un large pouvoir d'appréciation afin de vérifier si elle a commis une erreur manifeste d'appréciation, le juge de l'Union doit contrôler si elle a examiné, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce, éléments qui appuient les conclusions qui en sont tirées (arrêts du 21 novembre 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, Rec, EU:C:1991:438, point 14, et du 22 décembre 2010, *Gowan Comércio Internacional e Serviços*, C-77/09, Rec, EU:C:2010:803, point 57).
- 226 Or, ainsi que cela a été relevé au point 125 ci-dessus, le *Front Polisario* reproche en substance au Conseil, précisément, de ne pas avoir examiné, préalablement à l'adoption de la décision attaquée, les éléments pertinents du cas d'espèce, s'agissant tout particulièrement de l'éventuelle application de l'accord dont la conclusion a été approuvée par la décision attaquée au Sahara occidental et aux produits exportés à partir de ce territoire.
- 227 À cet égard, s'il est certes exact que, comme cela a été relevé au point 146 ci-dessus, il ne ressort pas de la charte des droits fondamentaux, invoquée par le requérant dans le cadre de son troisième moyen, une interdiction absolue pour l'Union de conclure un accord susceptible de trouver application sur un territoire disputé, il n'en est pas moins exact que la protection des droits fondamentaux de la population d'un tel territoire revêt une importance particulière et constitue, par conséquent, une question que le Conseil doit examiner avant l'approbation d'un tel accord.
- 228 En particulier, s'agissant d'un accord tendant à faciliter, notamment, l'exportation vers l'Union de divers produits en provenance du territoire en question, le Conseil doit examiner, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents afin de s'assurer que les activités de production des produits destinés à l'exportation ne sont pas menées au détriment de la population du territoire en question ni n'impliquent de violations de ses droits fondamentaux dont, notamment, les droits à la dignité humaine, à la vie et à l'intégrité de la personne (articles 1^{er} à 3 de la charte des droits fondamentaux), l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (article 5 de la charte des droits fondamentaux), la liberté professionnelle (article 15 de la charte des droits fondamentaux), la liberté d'entreprise (article 16 de la charte des droits fondamentaux), le droit de propriété (article 17 de la charte des droits fondamentaux), le droit à des conditions de travail justes et équitables, l'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail (articles 31 et 32 de la charte des droits fondamentaux).
- 229 Les considérations du conseiller juridique de l'ONU quant aux obligations découlant du droit international, telles qu'elles ont été résumées aux points 208 et 209 ci-dessus, conduisent à la même conclusion.
- 230 À cet égard, le Conseil fait valoir que, « [d]u fait d'avoir conclu un accord avec un pays tiers[,] l'Union ne devient pas et ne peut pas devenir responsable pour des éventuelles actions commises par ce pays, qu'elles correspondent ou pas à des violations des droits fondamentaux ».

- 231 Cette thèse est correcte, mais elle ignore le fait que, si l'Union permet l'exportation vers ses États membres de produits en provenance de cet autre pays qui ont été fabriqués ou obtenus dans des conditions qui ne respectent pas les droits fondamentaux de la population du territoire dont ils proviennent, elle risque d'encourager indirectement de telles violations ou d'en profiter.
- 232 Cette considération est d'autant plus importante dans le cas d'un territoire, comme le Sahara occidental, qui est administré, dans les faits, par un État tiers, en l'occurrence le Royaume du Maroc, tout en n'étant pas inclus dans les frontières internationalement reconnues de cet État tiers.
- 233 Il convient également de tenir compte du fait que le Royaume du Maroc ne dispose d'aucun mandat, décerné par l'ONU ou par une autre instance internationale, pour l'administration de ce territoire et qu'il est constant qu'il ne transmet pas à l'ONU de renseignements relatifs à ce territoire, tels que ceux prévus par l'article 73, sous e), de la charte des Nations unies.
- 234 Cet article prévoit ce qui suit :
- « Les Membres des Nations unies 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 Charte et, à cette fin :
- [...]
- e) de communiquer régulièrement au Secrétaire général, à titre d'information, sous réserve des exigences de la sécurité et de considérations d'ordre constitutionnel, des renseignements statistiques et autres de nature technique relatifs aux conditions économiques, sociales et de l'instruction dans les territoires dont ils sont respectivement responsables, autres que ceux auxquels s'appliquent les Chapitres XII [relatif au régime international de tutelle] et XIII [relatif au Conseil de tutelle]. »
- 235 L'absence de communication des renseignements prévus par l'article 73, sous e), de la charte des Nations unies par le Royaume du Maroc à l'égard du Sahara occidental est à tout le moins susceptible de faire surgir un doute quant à la question de savoir si le Royaume du Maroc reconnaît le principe de primauté des intérêts des habitants de ce territoire et l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité, ainsi que cela est prévu par cette disposition. De plus, il ressort du dossier et, notamment, du texte produit par le requérant, en l'occurrence un discours tenu par le roi du Maroc le 6 novembre 2004, que le Royaume du Maroc considère que le Sahara occidental fait partie de son territoire.
- 236 Le Conseil a fait valoir qu'aucune des dispositions de la décision attaquée ou de l'accord approuvé par elle « n'[amenait] à conclure que l'exploitation des ressources du Sahara occidental se ferait au détriment des habitants dudit territoire, ni n'empêche[rait] le [Royaume du] Maroc de garantir que l'exploitation des ressources naturelles est menée au profit des habitants du Sahara occidental et dans leur intérêt ».
- 237 Il est exact que le Front Polisario n'a pas reproché au Conseil d'avoir inclus dans la décision attaquée des termes de nature à conduire à une exploitation des ressources du Sahara occidental au détriment de ses habitants.
- 238 Toutefois, ainsi que cela a été relevé au point 231 ci-dessus, l'exportation vers l'Union de produits en provenance, notamment, du Sahara occidental est facilitée par l'accord en question. En effet, cela fait partie des objectifs dudit accord. Par conséquent, s'il devait s'avérer que le Royaume du Maroc exploitait les ressources du Sahara occidental au détriment de ses habitants, cette exploitation pourrait être indirectement encouragée par la conclusion de l'accord approuvé par la décision attaquée.
- 239 S'agissant de l'argument selon lequel le Royaume du Maroc ne serait pas empêché par les termes de l'accord de garantir que l'exploitation des ressources naturelles du Sahara occidental est menée au profit de ses habitants, il suffit de relever que l'accord ne garantit pas davantage une exploitation des ressources naturelles du Sahara occidental profitable à ses habitants. Il est à cet égard entièrement neutre, se limitant notamment à faciliter l'exportation vers l'Union des produits du Sahara occidental, qu'ils proviennent ou non d'une exploitation profitable à ses habitants.
- 240 En réalité, cet argument du Conseil démontre que, pour lui, il incombe au seul Royaume du Maroc de s'assurer du caractère profitable, pour les habitants de la partie du Sahara occidental qu'il contrôle, de l'exploitation de ses ressources naturelles.
- 241 Or, compte tenu notamment du fait que la souveraineté du Royaume du Maroc sur le Sahara occidental n'est reconnue ni par l'Union et ses États membres ni, plus généralement, par l'ONU, ainsi que de l'absence de tout mandat international susceptible de justifier la présence marocaine sur ce territoire, le Conseil, dans le cadre de l'examen de tous les éléments pertinents du cas d'espèce en vue de l'exercice de son large pouvoir d'appréciation concernant la conclusion, ou non, d'un accord avec le Royaume du Maroc susceptible de s'appliquer également au Sahara occidental, devait s'assurer lui-même qu'il n'existait pas d'indices d'une exploitation des ressources naturelles du territoire du Sahara occidental sous contrôle marocain susceptible de se faire au détriment de ses habitants et de porter atteinte à leurs droits fondamentaux. Il ne saurait se limiter à considérer qu'il incombe au Royaume du Maroc d'assurer qu'aucune exploitation de cette nature n'a lieu.
- 242 À cet égard, il y a lieu de relever que le Front Polisario qualifie l'exploitation des ressources naturelles du Sahara occidental sous contrôle marocain de « spoliation économique dont le but est la modification de la structure de la société sahraouie ». Il ajoute qu'il a fait connaître à l'ONU ses protestations sur le projet d'accord approuvé par la décision attaquée. Ses arguments présentés dans le cadre des cinquième et sixième moyens (voir points 159, 169 et 170 ci-dessus) vont également dans le même sens.
- 243 Le Front Polisario a également versé au dossier un rapport détaillé de son conseil qui contient notamment des allégations selon lesquelles, en substance, les exploitations agricoles dans le Sahara occidental seraient contrôlées par des personnes et des entreprises étrangères non indigènes, seraient exclusivement orientées vers l'exportation et reposeraient sur l'extraction d'eau issue de bassins non renouvelables situés en profondeur. Il est renvoyé dans ce rapport à un rapport publié par une organisation non gouvernementale qui confirmerait ces allégations.
- 244 Il ne ressort ni des arguments du Conseil ni des éléments que ce dernier a versés au dossier qu'il a effectué un examen tel que celui mentionné au point 241 ci-dessus. S'agissant des allégations du Front Polisario mentionnées aux points 242 et 243 ci-dessus, le Conseil n'a présenté aucun commentaire particulier et ne les a pas démenties, ce qui donne à penser qu'il ne s'est pas penché sur la question de savoir si l'exploitation des ressources naturelles du Sahara occidental sous contrôle marocain se faisait ou non au profit de la population de ce territoire.
- 245 Toutefois, il apparaît des éléments invoqués par le Front Polisario que ces allégations ont connu une certaine diffusion et ont notamment été portées par lui à l'attention de l'ONU. Elles ne pouvaient dès lors être ignorées du Conseil et méritaient d'être examinées quant à leur vraisemblance par celui-ci.

- 246 Les arguments du Conseil, résumés aux points 230 et 236 ci-dessus, montrent au contraire qu'il considère que la question de savoir si l'exploitation des ressources du Sahara occidental se fait ou non au détriment de la population locale ne concerne que les autorités marocaines. Or, pour les motifs exposés aux points 227 à 233 ci-dessus, cette thèse ne saurait être admise.
- 247 Il en résulte que le Conseil a manqué à son obligation d'examiner, avant l'adoption de la décision attaquée, tous les éléments du cas d'espèce. Par conséquent, il convient de faire droit au recours et d'annuler la décision attaquée en ce qu'elle approuve l'application de l'accord visé par elle au Sahara occidental.
- 248 Au vu de cette conclusion, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la recevabilité des pièces mentionnées au point 27 ci-dessus, dont la prise en considération ne se révèle pas nécessaire en l'espèce.

Sur les dépens

- 249 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Par ailleurs, l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure prévoit que les institutions qui sont intervenues au litige supportent leurs propres dépens.
- 250 En l'espèce, le Conseil et la Commission ont succombé en leurs conclusions. S'il est exact que le Front Polisario n'a conclu à leur condamnation aux dépens que dans ses observations sur le mémoire en intervention de la Commission (voir point 31 ci-dessus), il convient de relever que, selon la jurisprudence, il est loisible aux parties de présenter, postérieurement à l'introduction du recours et même à l'audience, des conclusions sur les dépens, quand bien même elles n'auraient pas présenté de telles conclusions dans la requête [voir arrêt du 14 décembre 2006, Mast-Jägermeister/OHMI – Licorera Zacapaneca (VENADO avec cadre e.a.), T-81/03, T-82/03 et T-103/03, Rec, EU:T:2006:397, point 116 et jurisprudence citée].
- 251 Par conséquent, il convient de condamner le Conseil et la Commission à supporter chacun leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par le Front Polisario.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (huitième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **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, est annulée en ce qu'elle approuve l'application dudit accord au Sahara occidental.**
- 2) **Le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne supporteront chacun leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par le Front populaire pour la libération de la sagaia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario).**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 décembre 2015.

Signatures

Table des matières

Antécédents du litige

Sur le statut international du Sahara occidental

Sur la décision attaquée et ses antécédents

Procédure et conclusions des parties

Sur la recevabilité

Sur la capacité d'ester en justice du Front Polisario

Sur l'affectation directe et individuelle du Front Polisario par la décision attaquée

Sur le fond

Sur le premier moyen

Sur le deuxième moyen

Sur les autres moyens

Sur l'existence d'une interdiction absolue de conclusion d'un accord susceptible d'être appliqué à un territoire disputé

– Sur le troisième moyen

– Sur le quatrième moyen

– Sur le cinquième moyen

– Sur le sixième moyen

– Sur le septième moyen

– Sur le huitième moyen

– Considérations liminaires relatives à l'incidence du droit international

– Sur le neuvième moyen

– Sur le dixième moyen

– Sur le onzième moyen

– Conclusion sur l'existence ou non d'une interdiction absolue de conclusion d'accords internationaux applicables sur un territoire disputé

Sur le pouvoir d'appréciation des institutions de l'Union et sur les éléments dont elles doivent tenir compte

Sur les dépens