

## ORDONNANCE DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

30 novembre 2018 (\*)

« Recours en annulation – Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre la Communauté européenne et ses États membres, d’une part, et le Maroc, d’autre part – Acte de conclusion – Défaut d’applicabilité dudit accord au territoire du Sahara occidental – Absence de qualité pour agir – Irrecevabilité »

Dans l’affaire T-275/18,

**Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario)**,  
représenté par M<sup>e</sup> G. Devers, avocat,

partie requérante,

contre

**Conseil de l’Union européenne**, représenté par M. A. de Elera-San Miguel Hurtado et  
M<sup>me</sup> R. Liudvinaviciute-Cordeiro, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l’article 263 TFUE et tendant à l’annulation de la décision (UE) 2018/146 du Conseil, du 22 janvier 2018, relative à la conclusion, au nom de l’Union, de l’accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre la Communauté européenne et ses États membres, d’une part, et le Royaume du Maroc, d’autre part (JO 2018, L 26, p. 4),

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de M. D. Gratsias (rapporteur), président, M<sup>me</sup> I. Labucka et M. I. Ulloa Rubio, juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend la présente

### Ordonnance

#### Antécédents du litige

- 1 L’accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre la Communauté européenne et ses États membres, d’une part, et le Royaume du Maroc, d’autre part (JO 2006, L 386, p. 57, ci-après l’« accord relatif aux services aériens »), a été signé à Bruxelles (Belgique) le 12 décembre 2006.
- 2 Il ressort de son préambule que l’accord relatif aux services aériens a pour but, notamment, de promouvoir un système de transport aérien international fondé sur la concurrence loyale entre transporteurs aériens, sur un marché soumis à un minimum d’intervention et de régulation étatiques,

et de garantir le plus haut niveau de sécurité et de sûreté dans le transport aérien international.

- 3 Dans ce contexte, le titre I de l'accord relatif aux services aériens (articles 2 à 13) contient des dispositions économiques.
- 4 À cet égard, l'article 2 de l'accord relatif aux services aériens prévoit, notamment, que chaque partie contractante accorde à l'autre partie contractante le droit de survoler son territoire sans y atterrir et d'effectuer sur son territoire des escales à des fins non-commerciales. Selon l'article 3 de l'accord relatif aux services aériens, dès réception des demandes d'autorisation d'exploitation introduites par un transporteur aérien de l'une des parties contractantes, les autorités compétentes de l'autre partie accordent dans les délais les plus brefs les autorisations appropriées si certaines conditions sont remplies.
- 5 De surcroît, en vertu de l'article 6 de l'accord relatif aux services aériens, les dispositions législatives et réglementaires régissant, sur le territoire de l'une des parties contractantes, l'entrée et la sortie des aéronefs assurant des services aériens internationaux ou régissant l'exploitation ou la navigation desdits aéronefs sont observées par les transporteurs aériens de l'autre partie contractante à l'arrivée, au départ et durant leur présence sur ledit territoire. Il en est de même des dispositions régissant l'entrée et la sortie des passagers, des membres d'équipage ou du fret, qui doivent être respectées par lesdits passagers et membres d'équipage ou par quiconque agissant en leur nom, et en ce qui concerne le fret, par l'expéditeur de l'autre partie.
- 6 Selon l'article 9 de l'accord relatif aux services aériens, les transporteurs aériens de chaque partie contractante ont le droit d'établir des bureaux sur le territoire de l'autre partie contractante aux fins de promotion ou de vente de services de transport aérien et d'activités connexes et peuvent, en principe, convertir et transférer toutes leurs recettes locales à partir du territoire de l'autre partie contractante à destination de leur territoire.
- 7 L'article 10 de l'accord relatif aux services aériens prévoit une série d'exemptions de toutes restrictions à l'importation, taxes, droits de douane et d'accises.
- 8 Le titre II du même accord (articles 14 à 20) contient des dispositions relatives à la coopération réglementaire.
- 9 Ainsi, les articles 14 et 15 de l'accord relatif aux services aériens contiennent notamment des prévisions en matière de sécurité et de sûreté de l'aviation et établissent des obligations en ce qui concerne la gestion du trafic aérien.
- 10 En vertu de l'article 1<sup>er</sup>, point 15, de l'accord relatif aux services aériens, le terme « territoire » signifie, dans le cas du Maroc, « les régions terrestres (continent et îles), ainsi que les eaux intérieures et les eaux territoriales qui se trouvent sous sa souveraineté ou sa juridiction ».
- 11 Conformément à son article 30, paragraphe 1, l'accord relatif aux services aériens est appliqué, à titre provisoire, conformément au droit interne des parties contractantes, à la date de sa signature. En outre, selon son article 30, paragraphe 2, l'accord relatif aux services aériens entre en vigueur un mois après la date de la dernière note transmise dans le cadre d'un échange de notes diplomatiques entre les parties pour confirmer que toutes les procédures nécessaires à l'entrée en vigueur de l'accord ont été menées à bien.
- 12 L'accord relatif aux services aériens a été approuvé au nom de l'Union européenne par la décision (UE) 2018/146 du Conseil, du 22 janvier 2018, relative à la conclusion, au nom de l'Union, de

l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part (JO 2018, L 26, p. 4, ci-après la « décision attaquée »).

### **Procédure et conclusions des parties**

- 13 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 24 avril 2018, le requérant, le Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario), a introduit le présent recours.
- 14 Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 24 juillet 2018, le Conseil de l'Union européenne a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal.
- 15 Par actes déposés au greffe du Tribunal les 10, 13 et 19 septembre 2018, respectivement, le Royaume d'Espagne, la Commission européenne et la République française ont demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions du Conseil.
- 16 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- déclarer le recours recevable ;
  - annuler la décision attaquée ;
  - condamner le Conseil aux dépens.
- 17 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours comme irrecevable ;
  - condamner le requérant aux dépens.

### **En droit**

- 18 Dans le cadre de l'exception d'irrecevabilité que le Conseil a déposée, celui-ci fait valoir, notamment, que l'accord relatif aux services aériens ne s'applique pas au territoire du Sahara occidental, si bien qu'il ne produit pas d'effet juridique à l'égard du requérant.
- 19 En vertu de l'article 130, paragraphes 1 et 7, du règlement de procédure, si la partie défenderesse le demande, le Tribunal peut statuer sur l'irrecevabilité ou l'incompétence sans engager le débat au fond. En l'espèce, le Conseil ayant demandé qu'il soit statué sur l'irrecevabilité, le Tribunal, s'estimant suffisamment éclairé par les pièces du dossier, décide de statuer sans poursuivre la procédure.
- 20 Le Sahara occidental est un territoire situé au nord-ouest de l'Afrique, qui a été colonisé par le Royaume d'Espagne à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avant de devenir une province espagnole, puis d'être inscrit par l'Organisation des Nations unies (ONU), en 1963, sur la liste des territoires non autonomes au sens de l'article 73 de la charte des Nations unies, sur laquelle il figure toujours à ce jour.
- 21 Le requérant est, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts, « un mouvement de libération nationale,

fruit de la longue résistance sahraouie contre les diverses formes d'occupation étrangère », créé le 10 mai 1973.

- 22 Le contexte historique et international de la création du requérant et l'évolution subséquente de la situation du Sahara occidental, sont exposés aux points 24 à 37 de l'arrêt du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973).
- 23 Il ressort des points 78 à 86 de la requête que le requérant fonde sa qualité pour agir en annulation de la décision attaquée sur deux considérations.
- 24 Premièrement, l'accord relatif aux services aériens aurait été appliqué illégalement pendant plus de onze ans au territoire terrestre et aérien du Sahara occidental. Or, par le biais de la décision attaquée, le Conseil aurait entériné cette pratique et aurait inclus le Sahara occidental dans le champ d'application de l'accord relatif aux services aériens. Cet accord ne laissant pas de marge d'appréciation aux parties contractantes quant aux mesures nécessaires pour atteindre son objet, la décision attaquée affecterait directement la position juridique du requérant, représentant du peuple sahraoui, qui serait un sujet de droit international tiers aux relations entre l'Union et le Maroc.
- 25 Deuxièmement, le droit à l'autodétermination du peuple sahraoui et le rôle de représentant que jouerait le requérant dans l'exercice effectif de ce droit attribueraient à ce dernier des qualités qui lui seraient particulières et le caractériseraient par rapport à toute autre personne, si bien qu'il devrait être considéré comme étant individuellement affecté par la décision attaquée.
- 26 Il convient de rappeler que, en effet, le requérant ne peut valablement prétendre avoir qualité pour agir, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, en annulation de la décision attaquée que si l'accord relatif aux services aériens est applicable au territoire du Sahara occidental (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, points 131 à 133).
- 27 À cet égard, la Cour a eu l'occasion de préciser qu'il y avait lieu de comprendre la notion de « territoire du Maroc » comme renvoyant à l'espace géographique sur lequel le Royaume du Maroc exerce la plénitude des compétences reconnues aux entités souveraines par le droit international, à l'exclusion de tout autre territoire, tel que celui du Sahara occidental. En effet, l'inclusion du territoire du Sahara occidental dans la notion de « territoire du Maroc » enfreindrait certaines règles de droit international général applicables dans les relations entre l'Union et le Royaume du Maroc, à savoir le principe d'autodétermination, rappelé à l'article 1<sup>er</sup> de la charte des Nations unies, et le principe de l'effet relatif des traités, dont l'article 34 de la convention de Vienne sur le droit des traités, conclue à Vienne le 23 mai 1969 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1155, p. 331, ci-après la « convention de Vienne sur le droit des traités »), constitue une expression particulière. Dans ces conditions, le territoire du Sahara occidental a été considéré comme ne relevant pas de la notion de « territoire du Maroc », au sens de l'article 11 de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc (JO 2006, L 141, p. 4) (arrêts du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, points 88 à 93, 95, 100, 103 à 107, 123 et 132, et du 27 février 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, points 61 à 64).
- 28 De manière similaire, ces mêmes considérations empêchent de conclure que le Sahara occidental relève des « régions terrestres (continent et îles), ainsi que [d]es eaux intérieures et [d]es eaux territoriales qui se trouvent sous [la] souveraineté [... du Royaume du Maroc] » au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point 15, de l'accord relatif aux services aériens.

- 29       Corrélativement, le Royaume du Maroc ayant catégoriquement exclu d'être une puissance occupante ou une puissance administrante du territoire du Sahara occidental, une intention commune des parties à l'accord relatif aux services aériens d'inclure le Sahara occidental à la notion de « régions terrestres (continent et îles), ainsi que les eaux intérieures et les eaux territoriales qui se trouvent sous [la ...] juridiction [du Royaume du Maroc] » en considérant ce dernier comme étant une telle puissance ne saurait, en tout état de cause, être constatée. Cette conclusion s'impose sans même qu'il soit besoin d'examiner si une éventuelle intention commune des parties à l'accord relatif aux services aériens de donner à cette expression un sens particulier, afin de tenir compte de telles circonstances, aurait été conforme aux règles de droit international qui lient l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118, point 72).
- 30       De surcroît, interprétées à la lumière de la convention des Nations unies sur le droit de la mer, conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1833, 1834 et 1835, p. 3), l'expression « eaux territoriales qui se trouvent sous [la] souveraineté ou [la] juridiction [du Royaume du Maroc] » désigne les seules eaux adjacentes au territoire de l'État côtier et relevant de sa mer territoriale (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118, points 65 à 68).
- 31       Par voie de conséquence, et compte tenu du fait que le territoire du Sahara occidental ne fait pas partie du territoire du Royaume du Maroc, les eaux adjacentes au territoire du Sahara occidental ne relèvent pas des « eaux intérieures ou territoriales qui se trouvent sous [la] souveraineté ou [la] juridiction [du Royaume du Maroc] » au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point 15, de l'accord relatif aux services aériens (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118, point 69).
- 32       Ces appréciations ne sont pas infirmées par l'article 31, paragraphe 4, de la convention de Vienne sur le droit des traités, dont il découle qu'il est loisible aux parties à un traité de convenir qu'un terme figurant dans celui-ci aura un sens particulier.
- 33       En particulier, d'une part, il serait contraire aux règles de droit international visées au point 27 de la présente ordonnance, que l'Union doit respecter et qui s'appliquent mutatis mutandis en l'occurrence, d'interpréter le champ d'application de l'accord relatif aux services aériens comme incluant le territoire du Sahara occidental au titre de région relevant de la souveraineté du Royaume du Maroc. En conséquence, l'Union ne saurait valablement partager une intention du Royaume du Maroc d'inclure, à un tel titre, le territoire en question dans le champ d'application dudit accord (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118, point 71).
- 34       D'autre part, les considérations figurant au point 29 ci-dessus excluent toute intention commune des parties ayant pour effet d'inclure le Sahara occidental à la notion de « régions terrestres (continent et îles), ainsi que les eaux intérieures et les eaux territoriales qui se trouvent sous [la ...] juridiction [du Royaume du Maroc] » au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point 15, de l'accord relatif aux services aériens.
- 35       Il s'ensuit que le terme « territoire », défini dans cette dernière disposition comme « les régions terrestres (continent et îles), ainsi que les eaux intérieures et les eaux territoriales qui se trouvent sous [la] souveraineté ou [la] juridiction [du Royaume du Maroc] » n'inclut ni le Sahara occidental ni les eaux adjacentes à celui-ci.
- 36       Au demeurant, l'argument du requérant selon lequel l'accord relatif aux services aériens a été appliqué sur le territoire du Sahara occidental depuis sa signature en vertu de l'article 30, paragraphe 1, de celui-ci, ne saurait remettre en cause cette conclusion.

- 37 En effet, certes, selon l'article 31, paragraphe 3, sous b), de la convention de Vienne sur le droit des traités, il doit également être tenu compte de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité en cause. Toutefois, selon la même disposition, encore faut-il que par cette pratique soit établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation dudit traité.
- 38 Or, pour les motifs exposés au point 27 ci-dessus, une prétendue volonté de l'Union traduite par une pratique et consistant à considérer désormais l'accord relatif aux services aériens comme étant juridiquement applicable au territoire du Sahara occidental aurait nécessairement impliqué d'admettre que l'Union entendait exécuter cet accord d'une manière incompatible avec les principes d'autodétermination et de l'effet relatif des traités. Une telle exécution serait nécessairement inconciliable avec le principe d'exécution des traités de bonne foi, qui constitue pourtant un principe obligatoire du droit international général applicable aux sujets de ce droit qui sont parties contractantes à un traité (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, points 123 et 124 et jurisprudence citée).
- 39 Par conséquent, il ne saurait être considéré qu'une pratique subséquente à la signature de l'accord relatif aux services aériens, telle que celle invoquée par le requérant, justifie d'interpréter ce dernier en ce sens qu'il s'applique juridiquement au territoire du Sahara occidental ou aux eaux qui y sont adjacentes (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, point 125).
- 40 Il s'ensuit que l'argument du requérant selon lequel, par le biais de la décision attaquée, le Conseil aurait entériné cette pratique et aurait inclus le Sahara occidental dans le champ d'application de l'accord relatif aux services aériens (voir point 24 ci-dessus), ne saurait être retenu.
- 41 Il ressort des considérations qui précèdent que l'accord relatif aux services aériens doit être interprété, conformément aux règles de droit international qui lient l'Union et qui sont applicables dans les relations entre celle-ci et le Royaume du Maroc, en ce sens que, ne relèvent pas du champ d'application territorial de cet accord le Sahara occidental ni les eaux adjacentes à celui-ci.
- 42 Dès lors, il doit être considéré que le requérant ne peut pas être regardé comme ayant qualité pour agir, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE (voir point 26 ci-dessus), si bien que le recours doit être rejeté comme irrecevable sans qu'il soit besoin d'examiner les autres fins de non-recevoir soulevées par le Conseil.
- 43 Conformément à l'article 144, paragraphe 3, du règlement de procédure, lorsque la partie défenderesse a déposé une exception d'irrecevabilité ou d'incompétence visée à l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure, il n'est statué sur la demande d'intervention qu'après le rejet ou la jonction de l'exception au fond. En l'espèce, le recours étant rejeté comme irrecevable dans son ensemble, il n'y a pas lieu de statuer sur les demandes d'intervention du Royaume d'Espagne, de la République française et de la Commission.

### **Sur les dépens**

- 44 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner à ses propres dépens ainsi qu'à ceux exposés par le Conseil, conformément aux conclusions de ce dernier, à l'exception de ceux afférents aux demandes en intervention.
- 45 En outre, en application de l'article 144, paragraphe 10, du règlement de procédure, dans le cas où, comme en l'espèce, il est mis fin à l'instance dans l'affaire principale avant qu'il ne soit statué sur

les demandes en intervention, les demandeurs en intervention et les parties principales supportent chacun leurs propres dépens afférents à la demande en intervention. Le requérant, le Conseil, le Royaume d'Espagne, la République française et la Commission supporteront donc chacun leurs propres dépens afférents aux demandes en intervention.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

ordonne :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **Il n'y a pas lieu de statuer sur les demandes d'intervention du Royaume d'Espagne, de la République française et de la Commission européenne.**
- 3) **Le Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario) supportera, outre ses propres dépens, ceux exposés par le Conseil de l'Union européenne.**
- 4) **Le Front Polisario, le Conseil, la Commission, le Royaume d'Espagne et la République française supporteront chacun leurs propres dépens afférents aux demandes en intervention.**

Fait à Luxembourg, le 30 novembre 2018.

Le greffier

Le président

E. Coulon

D. Gratsias

---

\* Langue de procédure : le français.