



Luxembourg, le 6 octobre 2021

Conclusions de l'avocat général Bobek dans les affaires jointes C-59/18, Italie/Conseil et C-182/18, Comune di Milano/Conseil, dans les affaires jointes C-106/19, Italie/Conseil et Parlement et C-232/19, Comune di Milano/Parlement et Conseil, et dans l'affaire C-743/19, Parlement/Conseil

Presse et Information

Avocat général Bobek : la Cour n'est pas compétente pour connaître des décisions des représentants des États membres fixant les sites d'implantation des nouveaux sièges de l'Agence européenne des médicaments et de l'Autorité européenne du travail

Cependant, les actes de droit dérivé qui incorporent, à la suite d'une procédure législative de l'Union, le contenu de ces décisions sont, en principe, soumis au contrôle de la Cour

En novembre 2017, les représentants des gouvernements des États membres ont choisi la ville d'Amsterdam (Pays-Bas) pour remplacer Londres (Royaume-Uni) comme nouveau site d'implantation du siège de l'Agence européenne des médicaments (EMA). En juin 2019, ils ont également décidé que l'Autorité européenne du travail nouvellement créée (ELA) aurait son siège à Bratislava (Slovaquie).

Dans les affaires jointes C-59/18 et C-182/18, l'Italie et le Comune di Milano (ville de Milan, Italie) contestent respectivement la décision des représentants des gouvernements des États membres de fixer le siège de l'EMA à Amsterdam. Dans l'affaire C-743/19, le Parlement européen conteste la décision des représentants des États membres de fixer le siège de l'ELA à Bratislava. Postérieurement à la décision des représentants des gouvernements des États membres, le règlement 2018/1718¹ a prévu que le nouveau siège de l'EMA est Amsterdam. Ce règlement a été également contesté par deux recours formés par l'Italie et le Comune di Milano (C-232/19), respectivement.

Dans les deux conclusions d'aujourd'hui, l'avocat général Michal Bobek propose, tout d'abord, que la Cour décide qu'**en l'état actuel des traités, la Cour n'est pas compétente au titre de l'article 263 TFUE sur les décisions prises par les représentants des États membres.**

L'avocat général rappelle, en premier lieu, que l'Union européenne est une Union fondée sur l'État de droit qui a établi un système complet de voies de recours et de procédures visant à permettre à la Cour de justice de l'Union européenne de contrôler la légalité des actes des institutions de l'Union. Dans ce cadre, les recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE doivent concerner des actes qui ont été adoptés par les institutions, les organes ou les organismes de l'Union.

De plus, il a rappelé que, selon la Cour, « les actes adoptés par les représentants des États membres agissant non pas en qualité de membres du Conseil, mais en qualité de représentants de leur gouvernement, et exerçant ainsi collectivement les compétences des États membres ne sont pas soumis au contrôle de légalité exercé par [le juge de l'Union] »².

Ce n'est que dans des circonstances extraordinaires, dans lesquelles le pouvoir d'adopter une décision donnée appartient indubitablement à l'Union et où les procédures en cours lancées à cet effet auraient été contournées, qu'une décision des représentants des États membres peut être

¹ Règlement (UE) 2018/1718 du Parlement européen et du Conseil, du 14 novembre 2018, portant modification du règlement (CE) n° 726/2004 en ce qui concerne la fixation du siège de l'Agence européenne des médicaments (JO 2018, L 291, p. 3).

² Arrêt du 30 juin 1993, Parlement/Conseil et Commission, [C-181/91 et C-248/91](#).

requalifiée comme étant une décision du Conseil et donc être soumise au contrôle juridictionnel de la Cour. En dehors de ces scénarios exceptionnels, une décision formelle des États membres devrait demeurer une véritable décision des États membres qui échappe au contrôle de la Cour.

L'avocat général Bobek propose, en deuxième lieu, que la Cour décide que **l'article 341 TFUE ne s'applique pas aux décisions relatives au siège des agences**. Le libellé de l'article 341 TFUE mentionne le siège des « institutions » à proprement parler, c'est-à-dire celles énumérées à l'article 13 TUE. L'avocat général relève que cette considération est de même étayée à un niveau plus systémique : les institutions de l'Union sont constitutionnellement différentes des organes et des organismes de l'Union. Leur création et leurs fonctions sont prévues directement par les traités eux-mêmes. En revanche, les agences sont normalement établies par la législation dérivée, en suivant la procédure législative ordinaire.

La décision relative au siège d'une agence n'est pas une question distincte de la création de cette agence. Il en découle que les décisions (juridiquement contraignantes) relatives au siège des agences de l'Union doivent être adoptées par le Parlement et le Conseil dans le cadre de la procédure législative ordinaire, engagée par la Commission.

L'avocat général propose, en troisième lieu, que la Cour décide que **les décisions des représentants des États membres dont l'adoption n'est pas prévue par les traités sont privées de tout effet de droit contraignant dans l'ordre juridique de l'Union**.

Les décisions attaquées sont officiellement celles des États membres. Du fait que celles-ci ne sont ni imposées ni prévues par le droit de l'Union, elles ne produisent donc pas d'effets de droit contraignants à son titre. Elles ne peuvent produire des effets de droit contraignants dans l'ordre juridique de l'Union que si elles s'intègrent dans le droit de l'Union d'une manière ou d'une autre, en particulier si leur contenu est finalement incorporé, à la suite d'une procédure législative de l'Union, dans des actes contraignants de droit dérivé. Une telle mesure d'« incorporation » est ensuite susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation si les exigences prévues par l'article 263 TFUE sont remplies.

L'avocat général propose, en quatrième lieu, que la Cour décide que **le règlement attaqué n'est pas illégal, et rejette les arguments avancés par le Comune di Milano et le gouvernement italien tirés de violations alléguées des prérogatives du Parlement ainsi que de l'illégalité du règlement attaqué « par association » à la décision des représentants des États membres**.

Il relève que, contrairement à la décision des représentants des États membres, le règlement attaqué est un acte des institutions de l'Union. Celui-ci fait donc l'objet du contrôle de la Cour.

Dans ce contexte, l'avocat général considère que le Comune di Milano remplit toutes les exigences pour avoir qualité pour agir en vue de contester le règlement attaqué.

Sur le fond, le simple fait que le Parlement n'a pas participé à une procédure qui a abouti à la décision politique – et, du point de vue du droit de l'Union, non contraignante – des États membres relative au nouveau siège de l'EMA ne peut pas être considéré comme une violation ou un détournement des prérogatives du Parlement en tant que colégislateur à égalité de droits. Au moment de la décision, aucune procédure législative n'avait en fait été lancée dans le cadre du droit de l'Union. Par conséquent, le fait que le Parlement ne participait pas à ce stade de la procédure ne saurait constituer une violation de ses droits procéduraux. Si le Parlement n'était pas d'accord avec la décision de déplacer le siège de l'EMA à Amsterdam, il disposait de la possibilité d'empêcher que la décision politique prise antérieurement par les États membres soit inscrite dans le contenu d'un acte législatif contraignant du droit de l'Union. Du fait que la décision des représentants des États membres relative au siège d'une agence ne produit aucun effet de droit contraignant dans l'ordre juridique de l'Union, les institutions prenant part à la procédure législative ordinaire relative à la fixation du siège d'une agence peuvent effectivement l'écarter.

En outre, toute erreur éventuelle de cet acte non contraignant n'affecte pas automatiquement la légalité de la procédure législative ordinaire. La logique de l'« illégalité par association » soulevée par le gouvernement italien et le Comune di Milano ne saurait être retenue.

RAPPEL : Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

RAPPEL : Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le texte des conclusions (affaires jointes [C-59/18 et C-182/18](#), affaires jointes [C-106/19 et C-232/19](#) et affaire [C-743/19](#)), est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

Contact presse : Amanda Nouvel ☎ (+352) 4303 2524.