

## **La Cour de justice, acteur de l'ombre des négociations commerciales internationales de l'Union européenne**

par

Catherine Flaesch-Mougin, professeure émérite de l'Université de Rennes 1, chaire Jean Monnet *ad personam*, membre de l'Institut de l'Ouest : Droit et Europe (UMR CNRS 6262)

### **VERSION PROVISOIRE**

La Cour de justice ne fait pas partie des institutions de l'Union européenne qui occupent le devant de la scène, comme la Commission, le Conseil, le Conseil européen ou encore le Parlement européen. Pourtant, en dépit de cette relative discrétion, la Cour a joué un rôle majeur dans le processus d'intégration européenne, qu'il s'agisse de la construction d'un ordre juridique spécifique - ni Etat, ni organisation internationale -, de l'émergence des principes structurants de l'Union ou encore de son affirmation comme acteur international, doté de compétences externes importantes. Ce rôle est unanimement reconnu, même s'il a pu être décrié au nom du gouvernement des juges et d'avancées estimées trop peu démocratiques de l'intégration européenne.

Cette contribution se situe dans cette perspective et invite à réfléchir sur le rôle de la Cour, mais circonscrit dans le temps et dans son objet. Elle porte en effet sur la période qui fait suite au traité de Lisbonne, c'est-à-dire la dernière révision des traités entrée en vigueur fin 2009, et elle est limitée au rôle que la Cour a joué ou pourrait jouer dans les négociations commerciales de l'Union européenne, le terme étant entendu au sens large de processus d'élaboration des accords de commerce, de la négociation à la conclusion. Certes, la Cour, incarnant le pouvoir judiciaire n'intervient pas directement, en tant que telle, dans une procédure d'élaboration des accords qui relève des pouvoirs exécutif et législatif. Toutefois, à travers sa jurisprudence, on peut considérer qu'elle joue un rôle d'acteur de l'ombre, c'est-à-dire qu'elle exerce une influence, mais que l'on ne voit pas, peut-être même que l'on ne soupçonne pas.

Cette recherche sur l'influence de la Cour nous semble revêtir une importance particulière dans le contexte actuel de prolifération des accords de libre-échange de l'Union, et plus encore au regard des difficultés récemment apparues à propos des accords CETA et TTIP. Elle suppose toutefois un corpus suffisant pour en tirer quelques conclusions. Or, la période de référence, bien que courte, se caractérise par une explosion inédite du contentieux en matière d'action extérieure. Les diverses voies de droit permettant de saisir la Cour ont été largement utilisées, qu'il s'agisse des voies d'accès contentieuses traditionnelles qui ont fréquemment opposées les institutions entre elles dans le cadre du recours en annulation, par exemple à propos de décisions se rapportant à un accord, ou de la procédure consultative très spécifique permettant de saisir la Cour à propos d'un projet d'accord externe de l'Union<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'article 218 TFUE, qui est relatif à la procédure de conclusion des accords externes, prévoit que la Cour peut être saisie d'une demande d'avis "sur la compatibilité d'un projet d'accord avec les traités". Dans le cadre de cette saisine spécifique aux accords externes, la demande d'avis peut émaner d'un Etat membre ou d'une

C'est à partir de ce corpus jurisprudentiel, arrêts et avis, prononcés ou en attente, que nous tenterons d'examiner ce rôle d'acteur de l'ombre que la Cour joue tant à propos du positionnement des institutions - Conseil, Commission, Parlement européen - qui sont au cœur de la procédure de conclusion des accords de commerce expressément prévue au traité (I) qu'à propos de la situation d'autres acteurs qui peuvent se voir intégrés dans le processus - les Etats membres - ou être concernés par celui-ci - les citoyens - (II).

## **I - La Cour et le positionnement des institutions prévues dans la procédure d'élaboration des accords commerciaux.**

La procédure de conclusion des accords commerciaux résulte de la combinaison des articles 218 et 207 TFUE. En effet, l'article 218 TFUE «a une portée générale et a dès lors vocation à s'appliquer, en principe, à tous les accords internationaux négociés et conclus par l'Union dans tous les domaines d'action de celle-ci, y inclus la PESC»<sup>2</sup> mais sous réserve de l'existence de dispositions particulières, ce qui est le cas du commerce. Se prononçant à propos de l'article 218 TFUE, la Cour a considéré que l'on était en présence d'une norme "de portée constitutionnelle" en ce qu'elle "attribue aux institutions de l'Union des compétences déterminées" et que, "visant à établir un équilibre entre ces dernières, (elle) prévoit que les accords entre l'Union et un ou plusieurs États sont négociés par la Commission, dans le respect des directives de négociation arrêtées par le Conseil, puis conclus par le Conseil, soit après approbation, soit après consultation du Parlement"<sup>3</sup>. C'est donc à la lumière du principe d'équilibre institutionnel qui oblige chaque institution à agir dans les limites des attributions qui lui ont été conférées par le traité que la Cour a précisé leur positionnement dans la procédure de conclusion des accords.

### **A - La prudence de la Cour dans la répartition des rôles entre la Commission et le Conseil**

Au terme de la réforme introduite par le traité de Lisbonne, la Commission conserve parmi ses fonctions énoncées à l'article 17 TUE, celle d'assurer la représentation extérieure de l'Union. Celle-ci s'incarne notamment dans son pouvoir de négociatrice. Mais, sur ce point comme sur bien d'autres en matière d'action extérieure, elle est victime d'un repli institutionnel<sup>4</sup>, à la fois concurrencée par l'irruption du haut représentant et plus encadrée, l'occasion de la révision de Lisbonne ayant été saisie par les Etats pour réduire ses prérogatives.

Dans ce contexte, la matière commerciale présente des particularités dans la mesure où la Commission y sauvegarde ses prérogatives antérieures pour les accords fondés sur l'article 207 TFUE. Elle conserve le monopole d'adresser des recommandations au Conseil en vue de l'ouverture des

---

institution (Commission, Conseil et depuis le Traité de Nice Parlement européen) et peut porter sur la compétence pour conclure l'accord, sur la base juridique de l'accord qui conditionne sa procédure d'adoption et ou encore sur le contenu de l'accord lui-même. L'avis a un caractère obligatoire, obligeant l'Union, s'il est négatif, à reprendre des négociations avec son partenaire, voir à abandonner purement et simplement l'accord projeté.

<sup>2</sup> CJUE 24 juin 2014, *Parlement/Conseil*, C-658/11, pt 72.

<sup>3</sup> CJUE, 16 juillet 2015, *Commission / Conseil*, aff. C-425/13, pt 67.

<sup>4</sup> I. Bosse-Platière, Les pouvoirs de la Commission en matière d'action extérieure : surmonter le repli institutionnel par l'optimisation fonctionnelle, in *La Commission européenne en voie de redynamisation?* sous la direction de J. Auvret-Finck, éditions Pédone, à paraître.

négociations et de conduire ces négociations. Toutefois, comme antérieurement, il lui faut obtenir l'autorisation du Conseil et elle négocie" en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser" (art. 207 §3 al. 3 ).

Dans les rapports souvent conflictuels entre les deux institutions, l'une incarnant l'intérêt général, l'autre les intérêts des Etats, l'enjeu majeur reste le degré de liberté dont dispose la Commission au titre de sa fonction de représentation extérieure, par rapport au Conseil qui, au terme de l'article 16 TUE, possède la fonction de définir les politiques. Deux affaires récentes, dont les solutions sont transposables à la politique commerciale, montrent que la Cour, tout en confirmant les pouvoirs de la Commission, n'est pas insensible à un contexte post-Lisbonne favorable à un "retour des Etats".

### 1) La position encadrée de négociatrice de la Commission

La première affaire<sup>5</sup> concerne la question toujours très sensible de la marge de manœuvre dont dispose la Commission par rapport au Conseil pour la négociation des accords. Face à une attitude jugée inacceptable du Conseil qui la bridait par des directives de négociations jugées trop étroites et incompatibles avec sa fonction, la Commission a saisi la Cour, demandant l'annulation d'une décision du Conseil l'autorisant à ouvrir les négociations d'un accord avec l'Australie sur la reconnaissance mutuelle des systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre européen et australien.

Dans l'arrêt prononcé le 16 juillet 2015, la Cour donne satisfaction à la Commission en ce qu'elle annule la décision litigieuse, mais sa solution, du point de vue institutionnel, est empreinte de prudence. Elle se fait "équilibriste"<sup>6</sup> face à la revendication du Conseil (et des Etats soutenant sa position) qui aspirent à un encadrement accru de la Commission dans le processus de négociation, et la position de cette dernière qui entend conserver une autonomie suffisante pour assurer efficacement sa fonction négociatrice.

La Cour reconnaît, en s'appuyant sur le principe de coopération loyale, que les directives arrêtées par le Conseil peuvent imposer à la Commission des obligations d'information à périodicité régulière à son égard et fixer des modalités procédurales d'information, de communication et consultation vis-à-vis du comité spécial chargé du suivi des négociations. Cette acceptation renforce la surveillance des Etats et l'encadrement de la négociatrice.

En revanche, la Cour préserve la marge de manœuvre et la capacité de négociation de la Commission en estimant qu'il n'est pas possible de lui imposer des positions de négociation *détaillées*. Selon l'avocat général Wathelet admettre un tel encadrement reviendrait à la cantonner à « un rôle purement technique et subalterne de secrétariat (fût-il général!) incompatible avec sa qualité d'institution politiquement responsable devant le Parlement (article 17 § 8, TUE) et dont le rôle spécifique dans les négociations d'accords internationaux cadre parfaitement avec la mission que lui confie l'article 17 TUE d'assurer la représentation extérieure de l'Union (à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune)". La Cour a aussi précisé le rôle du comité auquel la Commission

---

<sup>5</sup> CJUE, 16 juillet 2015, *Commission / Conseil*, aff. C-425/13.

<sup>6</sup> Terme utilisé par I. Bosse-Platière dans le contexte de l'affaire *Parlement / Conseil*, C-658/11 précitée, « Procédure de conclusion des accords internationaux dans le domaine de la PESC : quand la Cour se fait équilibriste », *RTDEur.* (3), juill.-sept. 2014, p. 740-745.

doit rendre compte : celui-ci ne peut limiter ses pouvoirs vis-à-vis des tiers et les comités spéciaux ne peuvent s'arroger le pouvoir d'arrêter des positions de négociations. Seul le Conseil dispose de ce droit, les comités n'étant que consultatifs.

Outre ces précisions en terme d'équilibre institutionnel, l'intérêt de l'arrêt est de reconnaître pour la première fois que, au-delà de la décision d'autorisation d'ouverture des négociations, les directives de négociations du Conseil sont des actes attaquables, ce que contestait le Conseil. Cette reconnaissance est importante car elle ouvre la possibilité de recours et à défaut de menace de recours, créant un rapport de force favorable à la Commission vis-à-vis du Conseil.

Bien que rendu en matière d'environnement, les enseignements de cet arrêt sont transposables à la négociation d'accords commerciaux. Compte tenu des enjeux des accords de libre-échange pour certains Etats membres, on peut s'attendre à ce que les possibilités d'encadrement procédural offertes par cette jurisprudence soient exploitées par le Conseil pour éviter "tout débordement" de la Commission en cours de négociations. L'article 207 TFUE est d'ailleurs lui-même plus précis que l'article 218 TFUE sur les obligations de la Commission de faire rapport au comité spécial, sans doute en contrepartie de l'exclusivité de la compétence de l'Union en ce domaine. Le Conseil, en revanche, devra impérativement s'autolimiter concernant les directives de négociations qui ne pourront pas être trop détaillées. Il n'est d'ailleurs pas exclu que la transparence dont bénéficient les directives de négociations joue en faveur de la Commission. Ni le Conseil, ni la Commission n'ont en effet intérêt à dévoiler trop leur contenu vis-à-vis de leurs partenaires.

## 2) Une fonction de représentation internationale de la Commission circonscrite

Un autre arrêt, récemment prononcé par la Cour<sup>7</sup>, met également aux prises le Conseil et la Commission mais dans l'articulation de leurs pouvoirs au stade de la signature d'un "arrangement". En l'espèce, le Conseil demandait à la Cour l'annulation de la décision de la Commission relative à la signature d'un addendum à un mémorandum avec la Suisse en matière financière. Pour sa défense, la Commission justifiait sa compétence au titre de sa fonction de représentation internationale au regard du caractère non contraignant de l'acte en cause et parce que la position politique du Conseil avait été fixée dans des conclusions adoptées auparavant. La Cour n'accepte pas ces arguments, rappelant dans des termes très fermes et transposables à d'autres situations, que la signature de l'addendum par la Commission exigeait une autorisation préalable du Conseil. Elle considère qu'il y a violation du principe d'équilibre institutionnel. Même non contraignant, un accord implique en effet "d'opérer des arbitrages entre les intérêts divergents relevant des relations avec les pays tiers" (pt 39) et procède à ce titre de la fonction de définition des politiques de l'Union et d'élaboration de l'action extérieure qui incombe au Conseil. La hiérarchisation des fonctions en matière internationale apparaît donc ici clairement, et ce n'est que sur autorisation du Conseil que la Commission peut agir.

En conclusion, la Cour, dans ces affaires, fait une application stricte du principe d'équilibre institutionnel, impliquant que chaque institution agisse dans le respect des pouvoirs des autres, mais dans la première affaire où elle confirme certes les pouvoirs de négociatrice de la Commission, elle semble atténuer les conséquences de sa solution pour le Conseil par le jeu du principe de

---

<sup>7</sup> CJUE 28 juillet 2016, *Conseil/Commission*, C-660/13.

coopération loyale<sup>8</sup>, qui, souligne-t-elle, revêt une importance particulière pour l'action de l'Union sur le plan international<sup>9</sup>.

## **B - La Cour amplificatrice des apports du traité de Lisbonne en faveur du Parlement européen**

Dans le schéma procédural, le Parlement européen voit ses pouvoirs augmenter "de manière considérable et sans précédent" avec le traité de Lisbonne<sup>10</sup> ; il a de plus exploité ces innovations en concluant des accords interinstitutionnels très favorables à ses positions<sup>11</sup>. Une première nouveauté réside dans l'approbation des accords qui devient la procédure de droit commun alors que son équivalent auparavant, l'avis conforme, n'était envisagé que comme une procédure dérogatoire. De plus, le champ d'application de l'approbation est largement accru dans la mesure où il concerne tous les accords portant sur des domaines auxquels s'applique, sur le plan intérieur, la procédure législative ordinaire. L'introduction par le traité de Lisbonne de cette procédure en matière de politique commerciale entraîne donc mécaniquement l'approbation du Parlement européen avant la conclusion de tous les accords commerciaux fondés sur l'article 207 TFUE. A défaut d'une telle approbation, CETA, TTIP et autres accords de libre-échange ne pourront être conclus par le Conseil et entrer en vigueur. C'est un changement majeur puisque, avant le traité de Lisbonne, le Parlement n'avait même pas le pouvoir de donner un avis simple<sup>12</sup>.

Ce pouvoir de refus est important au moment de la conclusion d'un accord mais il confère surtout au Parlement des pouvoirs accrus en amont, dans la phase de négociations où seuls interviennent la Commission et le Conseil, pour peser sur le contenu des accords en brandissant une menace de refus d'approbation ultérieure. Ses revendications sont à prendre d'autant plus au sérieux que l'approbation a effectivement parfois été refusée (ACTA; SWIFT; protocole de pêche avec le Maroc). Un autre apport important du traité de Lisbonne réside dans l'information du Parlement. L'article 218 §10 TFUE prévoit qu'il est "immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure" ce qui s'ajoute à l'article 207 TFUE qui dispose que la Commission fait régulièrement rapport au Parlement "sur l'état d'avancement des négociations" (art. 207, §3, 3ème alinéa TFUE). Cette information "à toutes les étapes" va bien au-delà des hypothèses antérieurement prévues et renforce la position institutionnelle du Parlement vis à vis des autres institutions.

---

<sup>8</sup> Voir dans le même sens mais à propos d'une affaire ne portant pas sur la procédure de conclusion des accords, CJUE 6 oct. 2015, *Conseil/Commission*, aff. C-73/14. Le Conseil reprochait à la Commission de s'être dispensée, en violation de l'article 218 § 9 de recueillir sa position avant de déposer, au nom de l'Union, des observations écrites devant le Tribunal international du droit de la mer.

<sup>9</sup> Sur les relations complexes entre équilibre institutionnel et coopération loyale, voir B. Bertrand, *Le principe de l'équilibre institutionnel : La double inconstance*, Revue Europe, juin 2016, p. 5-10.

<sup>10</sup> I. Bosse-Platière, *Le Parlement et la procédure de conclusion des accords externes*, in *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, J. Auvret-Finck (dir.), Larcier 2013, p. 81.

<sup>11</sup> Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission, JOUE L 304, 20 nov. 2010 ; accord interinstitutionnel du 12 mars 2014 entre le Parlement européen et le Conseil relatif à la transmission au Parlement européen et au traitement par celui-ci des informations classifiées détenues par le Conseil concernant des questions autres que celles relevant de la PESC, JOUE C 95, 1er avril 2014 ; accord interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission "Mieux légiférer", JOUE L 123, 12 mai 2016.

<sup>12</sup> Sauf le cas particulier d'accords portant sur certains services et les droits de propriété intellectuelle liés au commerce.

La Cour a eu à se prononcer à deux reprises sur les pouvoirs du Parlement mais dans le domaine particulier de la PESC<sup>13</sup> où elle ne dispose que d'une compétence limitée et où elle s'est toujours montrée soucieuse de respecter les prérogatives étatiques. Sa jurisprudence n'en est pas moins éclairante sur la façon dont la Cour amplifie certains acquis du traité de Lisbonne au profit du Parlement européen.

#### 1) La question de l'approbation des accords par le Parlement européen

Concernant l'approbation, la Cour n'a eu à se prononcer qu'à propos de la PESC sur les dispositions au demeurant peu claires de l'article 218 TFUE, et elle l'a fait de façon défavorable au Parlement européen<sup>14</sup>. Mais, comme il a été dit, la PESC est un domaine très particulier et sa solution ne préjuge pas de son attitude dans les autres domaines de l'action extérieure. D'ailleurs, pour les accords de commerce, les dispositions du traité sont parfaitement claires sur l'exigence d'approbation et le Conseil sait parfaitement que l'outrepasser entraînerait inmanquablement l'annulation de sa décision de conclusion par la Cour. Le traité laisse toutefois en suspens la question du moment où doit être donnée l'approbation. Rien n'en est dit, excepté qu'elle doit l'être après la décision du Conseil relative à la signature de l'accord et avant celle de conclusion. L'enjeu est important face à la multiplication des cas d'application provisoire des accords externes<sup>15</sup>. En effet, une pratique, acceptée par la Commission et au respect de laquelle veille le Parlement<sup>16</sup>, s'est instaurée en la matière, de façon à ce que l'institution démocratique donne son approbation des accords avant le début de l'application provisoire. Le récent accord de partenariat et de coopération renforcé avec le Kazakhstan<sup>17</sup> n'a toutefois pas respecté cette pratique. Il n'est pas exclu que ce scénario qui n'est pas étranger aux critiques sévères du Parlement sur le régime autoritaire de ce pays, puisse se reproduire pour des accords commerciaux avec d'autres pays asiatiques aussi peu démocratiques. Dans le cas où la Cour serait saisie, on peut s'interroger sur sa réponse. Mais, dans le silence (permissif) du traité sur le moment de l'intervention du Parlement européen, il est vraisemblable qu'elle conforterait sa position en s'appuyant sur "le principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative" qu'elle a sollicité par ailleurs en matière d'action extérieure<sup>18</sup>. De plus, elle ne serait sans doute pas étrangère aux exigences de sécurité juridique des opérateurs économiques bénéficiant de l'application provisoire et les activités risqueraient d'être interrompues par refus postérieur d'approbation du Parlement européen.

#### 2) Le droit à l'information du Parlement européen

La Cour, outre la question de l'approbation, a aussi été amenée à se prononcer dans les deux affaires évoquées supra, sur l'information du Parlement européen : se référant au principe démocratique fondamental sur lequel repose l'Union, elle a donné pleine portée au paragraphe 10 de l'article 218 TFUE qui est justement conçu "pour assurer que le Parlement soit mis à même d'exercer un contrôle

---

<sup>13</sup> CJUE 24 juin 2014, *Parlement/Conseil*, précité, et CJUE 14 juin 2016, *Parlement/Conseil*, C- 263/11.

<sup>14</sup> La Cour a refusé de prononcer l'annulation au motif que le Parlement n'avait pas approuvés.

<sup>15</sup> Cette technique permet, en cas de mixité, une application des accords sans attendre la ratification de tous les Etats membres.

<sup>16</sup> Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2016 sur une nouvelle stratégie d'avenir novatrice en matière de commerce et d'investissement, P8\_TA(2016)0299, pt 36.

<sup>17</sup> JOUE L 29, 4 fév. 2016.

<sup>18</sup> Aff. C-658/11 précitée pt 38.

démocratique sur l'action extérieure de l'Union" (pt 79) ; elle a considéré que "la règle procédurale prévue à cette disposition constitue une forme substantielle (...) dont la violation entraîne la nullité de l'acte qui en est entaché" (pt 80). Les deux arrêts rendus respectivement le 24 juin 2014 et le 14 juin 2016 annulent sur cette base la décision du Conseil de conclure les accords relatifs aux conditions de transfert des pirates par la force navale de l'Union, Atalanta, avec l'île Maurice et la Tanzanie et, cela bien qu'ils se situent en matière de PESC. La Cour n'a pas suivi la proposition de l'avocat général qui proposait de moduler le droit d'information du Parlement selon le domaine en cause, tirant ainsi toutes les implications des nouvelles dispositions du traité de Lisbonne qui "a même valorisé, sur le plan systématique, l'importance de ladite règle en l'insérant dans une disposition autonome, applicable à toutes les types de procédure prévus à l'article 218 TFUE" (pt 82). Elle a estimé que le Conseil n'avait pas satisfait à l'obligation de transmettre non seulement l'autorisation d'ouverture des négociations et leurs conclusions mais également les « résultats intermédiaires auxquels les négociations aboutissent »<sup>19</sup>. La Cour a de plus fait une interprétation sévère de l'immédiateté de l'information, estimant qu'un délai de 9 jours entre l'adoption de la décision litigieuse et sa transmission au Parlement constitue une information tardive. Cette jurisprudence qui renforce la position du Parlement vis-à-vis de la Commission et du Conseil est pleinement transposable aux accords de commerce et impose une information à toutes les étapes de la procédure, à partir de celle précédant l'ouverture des négociations et durant leur déroulement dont le Parlement n'est pas partie prenante. Elle accroît la capacité d'influence du Parlement européen sur le contenu des accords de libre-échange à propos desquels il doit donner son approbation dans la phase de conclusion et conforte le mouvement de démocratisation de l'action extérieure de l'Union<sup>20</sup>.

Surtout, le droit d'information du Parlement repose sur un fondement constitutionnel, l'article 218 §10, TFUE. Dès lors, même si cette information doit être abordée en lien avec une transparence accrue des négociations et un meilleur accès des citoyens aux documents s'y rapportant, la particularité du droit du Parlement est de prendre appui sur des bases juridiques solides et confirmées par la Cour, et de ne pouvoir se voir opposer des restrictions justifiées par la protection de l'intérêt public. En cas d'éventuels "oublis" de la part de la Commission ou du Conseil, ou d'une information trop tardive de leur part, le Parlement n'hésiterait sans doute pas à se prévaloir de la jurisprudence de la Cour. Certaines critiques montrent d'ailleurs que la question de l'information reste une question sensible<sup>21</sup>.

## **II - La Cour et l'implication d'acteurs non expressément prévus dans la procédure d'élaboration des accords commerciaux**

Les développements de cette partie seront consacrés à des acteurs très différents dans leur essence et dans le rôle qu'ils sont susceptibles de jouer dans l'adoption des accords internationaux. Il s'agit, d'une part, des Etats membres et d'autre part des acteurs de la société civile. Dans ces deux

---

<sup>19</sup> Point 77 de l'affaire C-263/11.

<sup>20</sup> Voir sur cette question H. Flavier, *Parlement européen et relations extérieures : une révolution en marche?*, RTDE 2016, avril- juin, p 293-317.

<sup>21</sup> Résolution du Parlement européen du 4 juillet 2013 sur l'ouverture de négociations relatives à un accord plurilatéral sur les services, pts 5 et 6, P7\_TA(2013)0325, et débats sur le TISA, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2016/02/pe-debat-tisa/index.html>

hypothèses toutefois, la jurisprudence de la Cour s'avèrera déterminante pour valoriser, ou pas, la place qui est la leur.

#### **A- Les Etats membres et la redoutable question de la mixité des accords**

Les dispositions relatives aux accords commerciaux et celles prévoyant le schéma procédural en matière d'accords externes de l'Union n'évoquent pas les Etats ; elles disposent pour les accords de l'Union seule. Les Etats membres, dans ce cas, ne participent pas, en tant que tels, au processus d'élaboration des accords ; ils ne le font qu'à travers les institutions et organes où ils sont représentés - Conseil et comité 207 en matière de commerce -. Toutefois cette situation ne vaut que pour les accords dont les dispositions entrent intégralement dans le champ de compétence (exclusive) de l'Union et qu'elle peut à ce titre conclure seule. En effet, l'Union repose sur le principe d'attribution des compétences en vertu duquel " (elle) n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent", et le traité précise que "toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres" (art. 5 §2, TUE).

Les Etats qui ont martelé ce principe dans le traité de Lisbonne, y compris par des formules redondantes, cherchent à éviter tout débordement de l'Union et s'appuient volontiers sur lui, en matière externe, pour ne pas perdre totalement leur souveraineté. Ils invoquent fréquemment leur compétence sur une partie (même infime) de l'accord pour assurer leur présence aux côtés de l'Union et conserver ainsi un droit de regard, voire un moyen de pression, sur l'accord en cours d'élaboration. "La partie" européenne est donc constituée, selon la formule traditionnelle des accords, par l'UE et ses EM ou l'UE ou ses Etats membres, impliquant que ceux-ci signent l'accord et le concluent en plus de l'Union. La Cour, dans le silence des traités sur cette situation de mixité, a été amenée à se prononcer sur certaines obligations comportementales des Etats (1) mais c'est surtout pour délimiter les compétences de l'Union et savoir si on est dans une situation de mixité que son rôle s'avère déterminant (2).

##### 1) Les obligations comportementales imposées aux Etats membres en cas de mixité des accords

La Cour n'a jamais remis en cause l'existence de la mixité, qui découle de l'existence de compétences partagées entre l'Union et ses Etats pour conclure un accord. Mais elle a cherché, dans le silence des traités sur la mixité, à encadrer son usage de façon à ce qu'elle ne porte pas atteinte à l'équilibre institutionnel interne sur lequel repose l'Union, et qu'elle n'aboutisse pas à fragiliser sa position vis-à-vis des tiers.

\* La Cour, suite à un recours de la Commission soutenue par le Parlement européen, a ainsi considéré qu'il n'était pas possible d'adopter des actes dits hybrides qui, s'appuyant sur la mixité de l'accord, associent comme co-auteurs le Conseil (expressément prévu à l'article 218 TFUE ) et les représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil. Un tel montage aboutit en pratique à transformer les modalités de vote du Conseil et à substituer à la majorité qualifiée prévue au traité une exigence d'unanimité (avec possibilité de veto pour un Etat). La Cour s'est prononcé sur cette question dans un arrêt du 28 avril 2015<sup>22</sup>, à propos d'accords dans le domaine du transport aérien ; sa décision a une portée générale dans la mesure où

---

<sup>22</sup> *Commission/Conseil, C-28/12.*



elle se situe sur le terrain des principes. Elle a en effet rappelé que "les règles relatives la formation de la volonté des institutions de l'Union sont établies par les traités et ne sont à la disposition ni des États membres ni des institutions elles-mêmes"<sup>23</sup>. Dans ces conditions, l'argument du Conseil selon lequel la décision hybride représenterait "l'expression maximale de la coopération entre l'Union et les États membres"<sup>24</sup> dans le domaine des accords mixtes ne peut prospérer, le devoir de coopération des États ne pouvant justifier que le Conseil s'affranchisse des règles de procédure et des modalités de vote prévues à l'article 218 TFUE.

\* La Cour a par ailleurs imposé aux États membres des obligations de coopération renforcées pour garantir une unité de représentation internationale de l'Union.

Elle a développé cette jurisprudence à propos de conventions internationales dont la matière relève pour partie de la compétence de la Communauté (Union) et pour partie de celle des États membres. Dans une telle hypothèse, elle a précisé qu'il importait d'assurer une coopération étroite entre les États et les institutions tant dans le processus de négociation et de conclusion, que dans l'exécution des engagements assumés<sup>25</sup>. Expression du principe de coopération loyale cette obligation de coopération, a été qualifiée récemment de "principe" de coopération dans l'affaire C-28/12. Quelle que soit sa qualification, elle découle, selon la Cour, de l'exigence d'unité de représentation de la Communauté/Union. A ce titre, elle a été utilisée pour imposer aux États certaines obligations de comportement, en général dans un cadre multilatéral. Présenté comme "une parade possible pour limiter les effets dommageables potentiels de la compétence partagée"<sup>26</sup>, le principe de coopération étroite pourrait également être utilisé dans le cadre des accords bilatéraux, dans le cas notamment où les situations de mixité ne pourraient être écartées.

## 2) La limitation des situations de mixité par une interprétation large des compétences externes de l'Union

La mixité des accords qui conditionne l'implication directe des États membres dans la procédure d'adoption des accords est liée au système de répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres. La Cour, dans le cadre d'avis ou d'arrêts, s'est prononcée à plusieurs reprises sur les questions relatives à la base d'une compétence de l'Union, à son existence, à sa nature et à son étendue, notamment en matière commerciale. Le traité de Lisbonne apporte sur ces questions des nouveautés importantes qui ont des répercussions directes sur la mixité (ou pas) des accords commerciaux et donc sur la présence (ou pas) des États aux côtés de l'Union. Le champ de la politique commerciale est étendu et la théorie des compétences implicites dégagée par la Cour est consolidée.

La mixité est un sujet sensible et très conflictuel entre le Conseil qui défend traditionnellement des positions favorables aux États, la Commission revendiquant, à l'inverse, pour l'Union une compétence externe large et exclusive qui la met dans une position de force vis-à-vis de ses partenaires. Les passes d'armes sont fréquentes entre les institutions, qu'ils s'agisse par exemple

---

<sup>23</sup> Pt 42 de l'arrêt.

<sup>24</sup> Pt 59 des conclusions Mengozzi.

<sup>25</sup> CJ 19 mars 1993, *avis 2/91 relatif à la convention n° 170 de l'OIT*, pt 36.

<sup>26</sup> C. Blumann et L. Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Lexis Nexis, 2013, n° 562, p. 435.

l'accord de commerce post-Lisbonne avec le Pérou et la Colombie<sup>27</sup>, ou plus récemment du CETA où la question de la mixité n'a été tranchée que tardivement en faveur des Etats, alors que le service juridique de la Commission estimait qu'elle n'avait pas lieu d'être<sup>28</sup>. Dans un tel contexte, il n'est pas surprenant que la Commission dont l'activisme contentieux semble avoir été stimulé par son repli institutionnel<sup>29</sup>, ait saisi la Cour à plusieurs reprises, notamment à propos de questions commerciales, et en tout dernier lieu dans le cadre de l'avis 2/15. Estimant nécessaire de faire clarifier la compétence de l'Union, la Commission a en effet adressé à la Cour une demande d'avis concernant l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et Singapour. Elle se prononcera ainsi, pour la première fois après la révision du traité de Lisbonne, sur la compétence (exclusive, ou pas) de l'Union pour conclure ce type d'accord de commerce complet de nouvelle génération. Il est difficile, à ce stade, de préjuger de la solution de la Cour, mais ses enjeux sont considérables.

\* Les questions soumises à la Cour:

L'ampleur des questions abordées par l'accord euro-singapourien amènera la Cour à dresser un véritable panorama du système des compétences externes puisque la Commission, au-delà de la question de la mixité, l'invite à préciser pour chaque domaine la nature de la compétence : exclusive de l'Union, partagée entre Union et Etats, exclusive des Etats. Peu d'informations ont filtré mais l'audience de la Cour qui s'est déroulée les 13 et 14 septembre derniers, dans sa formation plénière la plus solennelle, a permis d'identifier quatre questions centrales : les transports, les droits de propriété intellectuelle, le développement durable et les investissements.

Sur ces questions, les positions sont apparues, sans grande surprise, radicalement opposées entre la Commission d'une part et le Conseil et les Etats membres d'autre part. Pour la première, l'Union dispose d'une compétence exclusive pour conclure l'accord dans son intégralité notamment dans les quatre domaines débattus en s'appuyant sur trois possibilités : l'article 207 TFUE qui prévoit un champ d'application élargi de la politique commerciale dans sa version post-Lisbonne (avec notamment les IDE), la théorie du centre de gravité qui permet de considérer certaines dispositions de l'accord comme accessoires au commerce et ne poursuivant pas un objectif spécifique propre (cas du développement durable) et, pour les sujets ne pouvant être couverts par l'article 207 TFUE et nécessitant une ou plusieurs autres bases juridiques (comme les services de transports), la théorie des compétences implicites qui a été constitutionnalisée par le traité de Lisbonne. Le Conseil et les Etats, comme ils l'avaient fait dans de précédentes affaires à propos du champ de la politique commerciale et des conditions permettant de conclure à l'exclusivité des compétences implicites, défendent des conceptions étroites qui, non seulement amènent à conclure à la mixité de l'accord mais même à considérer certaines questions comme relevant de la compétence exclusive des Etats membres.

\* Les enjeux de l'avis

---

<sup>27</sup> Le Conseil a décidé la mixité, alors que la Commission dans la proposition de décision de signature visait un accord de l'Union seule.

<sup>28</sup> Elle a, selon la Commission, été acceptée pour ne pas retarder la signature de l'accord. Voir proposition de la Commission relative à la signature, au nom de l'Union européenne, du CETA, Doc COM (2016) 444 du 5 juillet 2016, p 4.

<sup>29</sup> I.Bosse-Platière, Les pouvoirs de la Commission en matière d'action extérieure, précité.

Alors que, jusqu'à présent, la question de la mixité faisait en principe l'objet de "petits arrangements", et se réglait au cas par cas, l'avis de la Cour fera jurisprudence pour tous les accords de libre-échange en cours de négociation et même signés. La Commission, à propos de l'accord CETA actuellement reconnu mixte, a même estimé qu'il serait nécessaire, en raison des parentés entre les deux accords, de tirer les conclusions qui s'imposent de l'avis 2/13 de la Cour<sup>30</sup>.

Cet avis décidera donc de la présence ou non des Etats membres comme parties à ces futurs accords de libre-échange. Or si l'impact ne devrait pas être sensible au stade des négociations qui sont traditionnellement menées par la Commission en matière commerciale, y compris en cas de mixité, les conséquences seront majeures au stade de la signature puisque les Etats n'auront plus à signer les accords et au stade de la conclusion puisque les Parlements nationaux n'auront plus à se prononcer leur ratification.

Longtemps, les inconvénients de la mixité se sont limités aux délais, souvent très longs, avant l'entrée en vigueur de l'accord qui nécessite l'approbation du Parlement européen et la ratification de tous les Etats membres, celle-ci appelant parfois, comme en Belgique, plusieurs procédures internes. Aujourd'hui, avec les difficultés rencontrées en Belgique pour la signature du CETA ou l'absence de ratification néerlandaise de l'accord d'association avec l'Ukraine, c'est l'entrée en vigueur et donc l'existence même des accords qui est en jeu. La lourdeur d'un processus faisant intervenir plus de 30 acteurs et risquant de mettre à néant de longues années de négociations est de nature à faire perdre à l'Union sa crédibilité vis-à-vis des Etats tiers et à la priver de l'instrument majeur dont elle dispose avec la politique commerciale pour jouer le rôle d'acteur international auquel elle prétend. De ce point de vue, la reconnaissance d'une compétence exclusive de l'Union pour conclure des accords de libre échange complets renforcerait la position internationale de l'Union. Cette solution favorable à l'intégration et "à la mise en place d'une politique commerciale externe globale, cohérente et efficiente"<sup>31</sup> risque toutefois d'être fortement critiquée dans la mesure où elle priverait les Etats, et surtout leurs organes parlementaires, d'un moyen d'expression sur des traités qui suscitent les inquiétudes de l'opinion publique quant à leurs conséquences sur le modèle sociétal européen. Les partis extrémistes ne se priveront pas de dénoncer un coup de force anti-démocratique de la Cour, même si eux-mêmes n'hésitent pas à détourner les instruments de la démocratie, comme en témoigne le référendum néerlandais sur l'accord d'association avec l'Ukraine.

\* En conclusion, si la teneur de l'avis est impossible à pronostiquer, certaines remarques peuvent néanmoins être faites.

Il convient de rappeler que la Cour a régulièrement rappelé "que le problème de répartition des compétences ne pouvait pas être réglé en fonction des difficultés éventuelles qui pourraient se faire jour lors de la gestion des accords ou de leur conclusion"<sup>32</sup>. Ces difficultés ne peuvent conditionner son analyse juridique qui reposera sur le principe fondamental d'attribution des compétences. A ce titre, on peut noter que les premières décisions post-Lisbonne en matière d'exclusivité des compétences externes s'inscrivent dans une ligne jurisprudentielle très favorable aux thèses de la Commission défendant une interprétation large des dispositions du TFUE en matière de politique

---

<sup>30</sup> Doc COM (2016) 444 précité, p. 4.

<sup>31</sup> CJ, 30 nov. 2009, *avis 1/08*, rec. p I-11129, pt 136.

<sup>32</sup> *Avis 1/08* précité, pt 127.

commerciale<sup>33</sup> ou de compétences implicites<sup>34</sup>. Enfin, on ne saurait passer sous silence la remarque de l'avocate générale Sharpston parfaitement consciente des enjeux de l'avis : "*If the Court in Opinion 2/15, held that the EU-Singapore FTA is a mixed agreement, what would be the consequences for the conclusion of the treaty? Given the extensive scope of the EU exclusive powers under CCP, could a single member state veto the entire agreement?*"<sup>35</sup>. Elle pourrait laisser présager des conclusions favorables à la compétence exclusive de l'Union pour conclure l'accord avec Singapour. Toutefois, celles-ci ne lient pas la Cour qui reste toujours libre de les suivre, ou pas.

## **B - Les acteurs de la société civile**

Si certaines parties prenantes très concernées par des accords en cours de négociation, par exemple les fédérations professionnelles, ont toujours eu des contacts avec les institutions et obtenu certaines informations pour peser sur leur contenu et satisfaire leurs intérêts, on est aujourd'hui en présence d'une situation différente dans la mesure où l'on assiste à une irruption de la société civile dans l'action extérieure de l'Union. Cette évolution rencontre des innovations du traité de Lisbonne puisqu'un nouveau titre, intitulé "Principes démocratiques", est désormais prévu dans le TUE. Il est consacré à la fois à la démocratie représentative, sur laquelle le fonctionnement de l'Union est fondé, et à la démocratie participative qui, même si le terme n'est pas utilisé, reconnaît aux citoyens "le droit de participer à la vie démocratique" ; l'exercice de celle-ci devrait être facilité par une plus grande transparence et des instruments spécifiques comme la nouvelle initiative citoyenne européenne. Ces avancées démocratiques touchent toutes les politiques de l'Union, spécialement la politique commerciale commune. De manière assez inattendue, certains accords de commerce de l'Union, comme l'ACTA, le CETA avec le Canada ou le TTIP avec les Etats-Unis, par les enjeux sociétaux qui s'y attachent et l'inquiétude qu'ils ont suscitée, ont été des promoteurs inattendus d'une plus grande participation des citoyens à l'action extérieure de l'Union. En ce domaine, on peut se demander si la Cour de justice (et ici le Tribunal qui a compétence pour accueillir en premier ressort les recours de particuliers) jouent un rôle de facilitateurs de l'immixtion de ces acteurs de la société civile dans le processus de négociation ou, au contraire, témoignent d'une certaine réticence en vue de protéger les institutions.

### 1) L'appui des juridictions de l'Union à un meilleur accès des particuliers aux négociations internationales

Le droit d'accès aux documents a été reconnu de la manière la plus large dans les traités actuels et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Il constitue un aspect de la transparence qui est sensé participer au renforcement du caractère démocratique des institutions et à la confiance du public envers l'administration. Ce droit connaît toutefois des limites légitimes dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à certains intérêts. Le règlement de 2001 en matière d'accès aux

---

<sup>33</sup> CJUE, 18 juillet 2013, C-414/11, *Daiichi Sankyo et Sanofi-Aventis Deutschland* et CJUE, 22 oct. 2013, *Commission / Conseil*, C-137/12.

<sup>34</sup> CJUE, 4 sept. 2014, *Commission/Conseil*, C-114/12, et CJUE 14 oct. 2014, *avis 1/13 relatif à la convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants*

<sup>35</sup> D. Kleimann and G. Kübek, *The future of EU External Trade Policy - Opinion 2/15 : Report from the Hearing*, EU Law Analysis, 4 oct. 2016.

documents des institutions<sup>36</sup>, prévoit ainsi une exception fondée sur la protection de l'intérêt public, en ce qui concerne les relations internationales (art. 4 §1 a).

Face aux demandes se heurtant à des refus jugés excessifs, des recours ont été introduits devant le Tribunal, parfois suivis de pourvois devant la Cour, et ces juridictions ont été amenées à arbitrer entre souci de préserver le bon déroulement des négociations internationales et nécessité d'information des citoyens. L'arrêt Int' Veld prononcé le 3 juillet 2014<sup>37</sup> permet de faire une synthèse de la jurisprudence. La Cour a ainsi rappelé que les institutions jouissent d'une large marge d'appréciation dans le cadre de l'application du critère général de l'atteinte à l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales (pt 63). Toutefois, les particuliers ne sont pas pour autant démunis. En effet, les exceptions de l'article 4 du règlement de 2001 doivent être "interprétées et appliquées strictement" (pt 48) et l'institution qui refuse ne peut se contenter d'invoquer l'intérêt protégé ; elle doit expliquer "comment la divulgation de ce document pourrait porter *concrètement et effectivement* atteinte à l'intérêt protégé". De plus "le risque d'atteinte à cet intérêt doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique "(pt 52).

Cette affaire introduite par une parlementaire européenne concernait des documents se rapportant à l'accord Swift entre l'Union européenne et les Etats-Unis en matière d'échanges de données bancaires, mais elle a ouvert la voie à une transparence inédite dans le domaine des relations extérieures. Avec l'appui de la Médiatrice et le concours de la Commissaire au commerce, C. Malmström, l'accès aux documents de négociations a été facilité et les directives de négociations d'accords particulièrement importants publiées (TTIP, TISA). La Commission, dans sa communication "Commerce pour tous"<sup>38</sup> a marqué son intention" d'inviter, dès le lancement des négociations, le Conseil à rendre publiques toutes les directives de négociation concernant des ALE immédiatement après leur adoption et d'étendre, au cours des négociations, la pratique de publication en ligne de textes de l'UE utilisée dans le cadre du TTIP, à toutes les négociations d'accords de commerce et d'investissement".

Si la divulgation des documents qui va, semble-t-il, au-delà de la jurisprudence, répond à des impératifs démocratiques, il faut s'en féliciter. Néanmoins, il n'est pas certain que son objectif de rétablissement de la confiance de la société civile soit atteint et elle suscite par ailleurs des questions en terme d'efficacité des négociations<sup>39</sup>. La Commission ne risque-t-elle pas d'être encore plus fragilisée et mise en difficulté vis-à-vis de ses partenaires par la connaissance du contenu de son mandat?

## 2) L'initiative citoyenne européenne, une réponse en attente concernant l'initiative "Stop TTIP":

Dépassant la revendication d'un meilleur accès aux documents se rapportant aux négociations commerciales internationales, des associations ont cherché à exploiter l'initiative citoyenne qui constitue une innovation particulièrement remarquable du traité de Lisbonne en matière de démocratie directe transnationale. Il s'agissait de permettre à des citoyens, au nombre de 1 million

---

<sup>36</sup> JOUE L 145 du 31 mai 2001.

<sup>37</sup> Aff. C- 350/12P.

<sup>38</sup> Le commerce pour tous - Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable, COM(2015) 497 du 17 oct. 2015.

<sup>39</sup> E. Vivet et A. Colson, *TISA, TTIP : comment négocier au nom de l'Europe?*, Politique étrangère, 3/2015, p. 123.

issus d'au moins 7 pays de l'Union de "prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités". Des opposants aux accords de libre-échange transatlantiques ont déposé le 15 juillet 2014 une demande d'enregistrement de l'initiative "Stop TTIP" pour obtenir l'abrogation du mandat de négociations avec les Etats-Unis, d'une part, et ne pas conclure l'accord avec le Canada, d'autre part. Bien que soutenue par 290 organisations de 23 Etats de l'Union, et ayant recueilli plus d'un million de signatures<sup>40</sup>, elle n'a pas été enregistrée. La Commission l'a jugée irrecevable, estimant que cette initiative tombait en dehors du cadre de ses compétences "de soumettre une proposition d'acte juridique en vue de l'application des traités au sens du règlement n° 2011/11 relatif à l'ICE"<sup>41</sup>. La décision de la Commission de ne pas enregistrer l'initiative, qualifiée d'erreur politique<sup>42</sup>, la prive du débat public car, en cas de décision inverse, elle aurait rendu "des conclusions juridiques et politiques sur l'initiative citoyenne, l'action qu'elle compte entreprendre, le cas échéant, ainsi que les raisons qu'elle a d'entreprendre ou de ne pas entreprendre cette action"<sup>43</sup>. La décision de refus est donc à contre-courant des attentes exprimées par les citoyens sur ces accords et en contradiction avec les engagements de transparence de la Commission. Surtout, les arguments juridiques avancés pour justifier sa position sont contestables : ils relèvent d'une conception étriquée du droit d'initiative citoyenne reconnu à l'article 11 TUE et d'une interprétation restrictive des dispositions du règlement de 2011. Cet échec de l'initiative "Stop TTIP" n'est toutefois que l'illustration de l'attitude très malthusienne de la Commission en matière d'initiative citoyenne. Comme le note N. Levrat, "l'analyse de la brève pratique de l'ICE conduit à un constat sans appel : c'est un échec pour ce qui concerne la légitimation de la Commission, les données sont hélas éloquents, voire accablantes"<sup>44</sup>.

Toutefois, les initiateurs de "Stop TTIP" ont décidé de saisir le 14 novembre 2014 le Tribunal d'une demande d'annulation de la décision de refus de la Commission<sup>45</sup>. Le Tribunal avait déjà été saisi d'une telle demande, mais pas en matière d'action extérieure et avec des arguments moins solides. La réponse du Tribunal pourrait donc être une occasion de desserrer la carcan dans lequel la Commission a enfermé l'initiative citoyenne et redonner du sens à cet instrument de la démocratie participative. L'arrêt toutefois se fait attendre alors que la procédure d'élaboration du CETA avance. Craignant de voir l'arrêt perdre tout intérêt pour eux, les requérants ont demandé à bénéficier de mesures provisoires le 15 avril 2016 en vue d'interdire à la Commission de déposer sa proposition de décision de conclusion du CETA jusqu'à la décision définitive du Tribunal. La demande en référé ayant été rejetée le 23 mai<sup>46</sup>, un pourvoi a été formé devant la Cour le 17 juillet. La proposition de la Commission concernant le CETA ayant entre temps été déposée, la mesure provisoire sollicitée par EFFLER a du être modifiée (demande de retrait de la proposition à titre conservatoire), ce qui a

---

<sup>40</sup> L'exigence d'1 million de signatures ne joue toutefois pas au stade de l'enregistrement de l'initiative.

<sup>41</sup> Réponse de la Commission européenne du 10 septembre 2014, C(2014) 6501 final. Traduit par nos soins.

<sup>42</sup> Communiqué du groupe des Verts/ALE au Parlement européen, 11 septembre 2014.

<sup>43</sup> Article 10 du règlement ICE précité.

<sup>44</sup> N. Levrat, *La Commission peut-elle gagner en légitimité par la mise en œuvre des initiatives citoyennes européennes?*, in *La Commission européenne en voie de redynamisation? sous la direction de J. Auvret-Finck, éditions Pédone, à paraître*. Entre avril 2012 et octobre 2015, la Commission avait reçu 53 demandes d'enregistrement d'initiatives : 20 ont fait l'objet d'un refus, 33 ont été enregistrées ; 3 ont abouti, mais aucune proposition législative n'a été déposée par la Commission.

<sup>45</sup> Affaire T-754/14, EFFLER.

<sup>46</sup> Ordonnance du Président du Tribunal du 23 mai 2016, aff. T-754 R.

entraîné son rejet pour irrecevabilité manifeste<sup>47</sup> et a privé les requérants d'un examen de fond de l'ordonnance de rejet du président du Tribunal.

Derrière l'examen au fond du recours, c'est à la fois le rôle que peut espérer jouer la société civile et le degré de liberté des institutions dans la conduite de la politique commerciale qui sont en jeu. Même s'il semble difficile d'imaginer, en cas de succès du recours et d'enregistrement de l'initiative par la Commission, qu'une telle initiative puisse aboutir à la remise en cause d'un accord, on ne peut que déplorer le retard du Tribunal à statuer. Ceci n'est sans doute étranger aux enjeux de la décision à prononcer.

---

<sup>47</sup> Ordonnance du Vice-Président de la Cour du 29 septembre 2016, aff. C-400/16 P(R).