

Bruxelles, le 22 septembre 2016
(OR. en)

12478/16

LIMITE

CRS CRP 29	AELE 72
MERTENS 3	COWEB 95
JUR 464	MOG 106
COPS 278	MAMA 190
ELARG 92	CONUN 181
CORLX 370	COAFR 249
COJUR 15	ACP 129
COMAR 12	COLAC 70
COSCE 3	COHAFA 61
COTRA 20	DEVGEN 203
COEST 234	PROBA 17
COASI 195	

NOTE D'INFORMATION

Origine:	Service juridique
Destinataire:	Comité des représentants permanents (2 ^e partie)
Objet:	Affaire portée devant la Cour de justice de l'Union européenne: - Arrêt de la Cour (grande chambre) dans l'affaire C-660/13, Conseil de l'Union européenne contre Commission européenne

I. INTRODUCTION

1. Le 28 juillet 2016, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), siégeant en grande chambre, a rendu son arrêt dans l'affaire C-660/13, *Conseil de l'Union européenne contre Commission européenne*. Cet arrêt annule la décision C(2013) 6355 final de la Commission du 3 octobre 2013 relative à la signature de l'addendum (concernant la Croatie) au mémorandum d'entente sur une contribution financière de la Confédération suisse (ci-après dénommée "décision annulée"), tout en maintenant ses effets jusqu'à ce qu'elle soit remplacée.

2. La CJUE a jugé que la Commission avait agi illégalement en s'abstenant de solliciter l'autorisation préalable du Conseil avant d'adopter la décision annulée (qui autorisait deux membres de la Commission à signer l'addendum au nom de l'Union) et de procéder à la signature. Ce faisant, la Cour a précisé les procédures de négociation et de signature des instruments non contraignants entre l'Union et des parties tierces.
3. La Commission a allégué que, si le contenu d'un tel instrument correspondait à une position politique existante de l'UE, sa signature ne nécessitait pas l'autorisation préalable du Conseil. Même dans le cas où le contenu de l'instrument ne correspondrait pas à une position existante de l'UE, la Commission a estimé qu'elle devait obtenir l'autorisation du Conseil concernant le contenu de l'instrument, mais non pour sa signature. Dès lors, la Commission a considéré qu'elle était habilitée à signer de manière autonome un tel instrument au nom de l'Union, sur la seule base de l'article 17, paragraphe 1, du TUE.
4. Le Conseil a fait valoir, quant à lui, que la décision de signer un instrument non contraignant avec une partie tierce constituait *en soi* un acte de définition des politiques, de sorte que son autorisation préalable était nécessaire pour procéder à la signature, que le contenu de l'instrument corresponde ou non à une politique existante.
5. La Cour de justice a confirmé la position du Conseil, soutenant que la décision annulée dépassait les limites des attributions de la Commission, en violation de l'article 13, paragraphe 2, du TUE.

II. CONTEXTE

6. Le Conseil a demandé l'annulation de la décision annulée, tout en demandant que ses effets soient maintenus jusqu'à ce qu'elle soit remplacée. Il a invoqué pour ce faire les deux moyens suivants:
- en adoptant la décision attaquée sans l'autorisation préalable du Conseil, la Commission a violé le principe d'attribution de compétences entre les institutions et, partant, le principe de l'équilibre institutionnel; et
 - en suivant la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision et à la signature de l'addendum, la Commission a violé le principe de coopération loyale.
7. Dix États membres (FR, CZ, DE, PL, NL, GR, UK, HU, FI et LT) sont intervenus en faveur du Conseil.
8. Dans ses conclusions du 26 novembre 2015, l'avocat général Sharpston a estimé que la décision de la Commission devait être annulée pour violation du principe de l'équilibre institutionnel.

III. L'ARRÊT

9. Aux points 37 à 39 de son arrêt, la CJUE fait valoir que, pour procéder à la signature d'un instrument non contraignant, la Commission a besoin d'une autorisation expresse donnée par le Conseil à cet égard. En d'autres termes, la Commission n'a pas le droit, sur la base de son pouvoir de représentation extérieure de l'Union visé à l'article 17, paragraphe 1, du TUE, de signer un tel instrument. La décision de signer un tel instrument est subordonnée à l'appréciation, par le Conseil, des intérêts de l'Union dans le cadre de ses relations avec la partie tierce concernée, dans le respect des lignes stratégiques fixées par le Conseil européen ainsi que des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union.

10. Au point 40 de l'arrêt, la CJUE ajoute qu'une décision portant signature d'un instrument non contraignant est, toujours et en soi, un acte de définition des politiques et qu'elle doit donc être établie par le Conseil, conformément à l'article 16, paragraphe 1, deuxième phrase, et paragraphe 6, troisième aliéna, du TUE.
11. Aux points 41 et 43 de l'arrêt, la CJUE soutient qu'un tel acte de définition des politiques requiert l'appréciation, de la part du Conseil, de la question de savoir si l'instrument convenu correspond toujours aux intérêts de l'Union, sur la base du texte de l'instrument non contraignant issu des négociations.
12. En conséquence, la CJUE fait valoir, au point 43 de l'arrêt, que le seul fait que le contenu de l'instrument non contraignant issu des négociations corresponde au mandat de négociation préalablement donné par le Conseil est dénué de pertinence lorsqu'il s'agit de décider de sa signature, de sorte que ce fait ne saurait jamais être interprété comme supposant une autorisation donnée à la Commission de signer l'instrument. Ce raisonnement s'applique a fortiori si le contenu de l'instrument correspond prétendument à d'autres positions politiques précédemment établies par le Conseil dans différents contextes.
13. Enfin, au point 42 (lu en liaison avec les points 39 et 40), la Cour soutient que l'appréciation et la définition par le Conseil des intérêts de l'Union, dans le cadre de la formulation de la politique extérieure de l'Union, consistent notamment à décider de l'ouverture des négociations relatives à un instrument non contraignant. Toute décision pertinente concernant l'ouverture de négociations doit nécessairement prévoir les contreparties avec lesquelles il est jugé approprié de négocier ainsi que la ou les questions qui devront être couvertes par l'instrument concerné.

IV. CONSÉQUENCES

14. La Commission va à présent devoir adopter une nouvelle décision, toutefois, l'addendum reste en vigueur et peut continuer à être appliqué.
15. Plus généralement, il a désormais été confirmé par la CJUE que, dans le cadre de son rôle de définition des politiques, le Conseil doit toujours donner une autorisation expresse pour que l'Union puisse ouvrir des négociations relatives à un instrument non contraignant avec une partie tierce donnée (même lorsque cet instrument correspond à une politique établie de l'Union); une décision expresse du Conseil est également nécessaire à l'issue des négociations afin d'autoriser la signature de l'instrument au nom de l'Union.
16. L'arrêt concerne les compétences du Conseil en général. Bien qu'il ait été rendu dans le cadre d'un instrument bilatéral avec un pays tiers signé par la Commission, il s'applique aux instruments non contraignants bilatéraux *et* multilatéraux, conclus avec des pays tiers *et* avec des organisations internationales, et indépendamment du fait que la Commission *ou* le haut représentant (y compris le SEAE) représente l'Union dans les négociations.
17. Cet arrêt s'applique à tous les instruments non contraignants qui, de par leur contenu, impliquent l'Union, que ces instruments soient présentés comme ayant été conclus par l'Union ou par une institution ou un service particulier.
18. Il convient de poursuivre la réflexion afin de déterminer toutes les implications de cet arrêt, tant sur le plan pratique que sur d'autres plans.