Ref. Ares(2014)2349344 - 15/07/2014

COMMISSION EUROPÉENNE

SERVICE JURIDIQUE

Bruxelles, le 15.07.2014
sj.f(2014)2565549 PVN/nf

NOTE À L'ATTENTION DE MME C. DAY, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Objet : Initiative citoyenne – négociations internationales (TTIP et CETA)

1. Vos services ont demandé l'avis du Service juridique sur la question de savoir si une proposition d'initiative citoyenne européenne, si elle devait être présentée formellement, pourrait être enregistrée.

2. Selon les informations dont nous disposons, la Commission serait invitée par cette initiative citoyenne à :

   - recommander au Conseil d'abroger le 'mandat de négociation' pour l'accord TTIP (Transatlantic ""Trade and Investment Partnership) avec les Etats-Unis, et

   - proposer au Conseil de ne pas conclure l'accord CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) avec le Canada.

   Les organisateurs souhaitent, essentiellement, empêcher que l'Union conclut ces accords TTIP et CETA [1].

3. Une des conditions pour l'enregistrement d'une proposition d'initiative citoyenne est qu'elle "n'est pas manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités" (Art. 4(2)(b) Règl. 211/2011).

   Par rapport à cette condition, l'éventuelle proposition d'initiative citoyenne pose deux séries de questions.

1. INITIATIVE RELATIVE À LA PHASE DE NÉGOCIATIONS D'UN ACCORD INTERNATIONAL

4. Le Service juridique estime que la décision du Conseil, visée à l'article 218(3) et (4) TFUE, autorisant l'ouverture de négociations et adressant des directives de négociation au négociateur n'est, pour ce qui concerne l'application de

[1] "We want to prevent TTIP and CETA in their currently planned form because they include investor-state dispute settlement and rules on regulatory cooperation that pose a threat to democracy and the rule of law. We want to prevent employment, social, environmental, privacy and consumer standards from being lowered and public services (such as water) and cultural assets from being deregulated in non-transparent negotiations. The ECI is not directed against trade agreements in general"

l'article 1(4) TUE sur l'initiative citoyenne, qu'un simple acte préparatoire, et ne saurait donc pas faire l'objet d'une initiative citoyenne.

En effet, comme le prévoit l'article 11(4) TUE, l'initiative citoyenne vise des situations dans lesquelles des citoyens "considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire". Or, en matière de relations externes, cet acte que les citoyens peuvent considérer nécessaire est l'accord international, et non pas la décision autorisant l'ouverture de négociations, qui ne constitue qu'une des étapes vers la conclusion de l'accord.

5. Il est vrai que cette décision du Conseil constitue en principe d'un 'acte juridique', mais il n'a que des effets entre les institutions : la décision du Conseil n'a pour objet que d'autoriser la Commission à entamer une action préparatoire (à savoir la négociation internationale). En soi, cette décision du Conseil ne modifie pas le droit de l'Union : ce ne sera que lorsque l'objet de la négociation, l'accord international, pourra être signé et conclu que le droit de l'Union sera complété avec un acte juridique au sens de l'art.11(4) TUE. [2]

6. Le Service juridique estime donc qu'une initiative citoyenne ne peut pas inviter la Commission à recommander au Conseil d'adopter une décision l'autorisant à ouvrir des négociations, mais devrait viser la signature et conclusion par l'Union d'un accord international.

7. Pour pouvoir être enregistrée, une telle proposition d'initiative citoyenne devrait indiquer avec quel(s) pays tiers l'Union devrait conclure un accord international, et quel devrait en être le contenu (ou, le cas échéant, à quel accord multilatéral l'Union devrait adhérer). Si l'initiative recueille le nombre suffisant de signatures, la Commission devra décider des suites qu'elle entend donner. Si elle se prononce dans un sens positif, il lui incombera de faire au Conseil les propositions de décisions de signature et conclusion de l'accord international et, en conséquence, de procéder préalablement aux étapes préparatoires nécessaires, à savoir recommander au Conseil de l'autoriser à négocier un tel accord et, ensuite mener les négociations concrètes vers le résultat voulu.

8. En l'espèce, l'initiative citoyenne chercherait à obtenir l'abrogation d'une décision d'autoriser une négociation internationale. Comme, pour les raisons exposées ci-dessus, une initiative citoyenne ne peut pas viser la décision d'autoriser une négociation internationale, elle ne peut pas, non plus, viser l'abrogation d'une telle décision préparatoire.

2. INITIATIVE VISANT À CE QUE L'UNION N'AGISSE PAS

9. Ce que les organisateurs souhaitent en réalité est que l'Union arrête de négocier le TTIP et le CETA, et que ces accords ne soient pas signés et conclus. Ils souhaitent que l'Union n'agisse pas.

---

[2] Une autre ligne d'argumentation pour refuser l'enregistrement pourrait se fonder sur le fait que, en vertu de l'article 218(3) TFUE, la Commission ne fait qu'une 'recommandation' au Conseil, et non pas une 'proposition'. Toutefois, comme cet argument pourrait être considéré comme relevant du pur formalisme, en contradiction avec l'idée fondamentale sous-jacente à l'initiative citoyenne, il est conseillé de ne pas l'utiliser.

10. Selon notre interprétation et pratique constante, une proposition d'initiative citoyenne 'négative', visant à ce que la Commission s'abstient de soumettre une proposition, ne remplit pas les conditions pour enregistrement. En effet, une telle initiative ne viserait pas la présentation d'une proposition d'un acte juridique considéré nécessaire par les citoyens signataires. En outre, il serait difficile de définir en quoi consisterait une éventuelle suite positive à une telle initiative 'négative'. Certes, la Commission pourrait décider à un certain moment de ne pas présenter une proposition, à ce moment ; mais eu égard au droit d'initiative que lui attribuent les traités en vue de promouvoir l'intérêt général de l'Union, la Commission ne pourrait ni politiquement ni, a fortiori, juridiquement s'engager à ne jamais soumettre une certaine proposition.

11. En d'autres mots, l'initiative citoyenne envisagée ne remplit non plus les conditions puisqu'elle 'négative': elle vise à ce que l'Union ne conclut pas le TTIP et le CETA.

12. Ceci ne veut pas dire qu'il serait impossible pour des organisateurs d'atteindre en réalité leur objectif. En effet, s'ils proposaient une initiative citoyenne qui inviterait la Commission à faire les propositions appropriées sur des accords internationaux avec les Etats-Unis et le Canada avec un autre contenu, voire un contenu radicalement différent, cette initiative pourrait être enregistrée. Toutefois, à la différence d'une initiative 'négative' pour laquelle les organisateurs se limitent à indiquer ce qu'ils ne veulent pas, ils seront obligés de formuler positivement le contenu de l'accord international qu'ils considèrent nécessaire.

Luis ROMERO REQUENA

Copie : C. Preising (SG)
J. Laitenberger, A. Cabral (CAB BARROSO)