



Bruxelles, le 25 mai 2022
(OR. fr)

8405/22
ADD 1

TRANS 237
RELEX 515

NOTE POINT "I/A"

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	ST 8036/22 + ADD 1
Objet:	Recommandation de Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord sur le transport de marchandises par route entre l'Union européenne et l'Ukraine – Adoption = Déclaration de la Commission

Les délégations trouveront en annexe une déclaration de la Commission concernant le document susmentionné.

DÉCLARATION DE LA COMMISSION

La Commission prend acte de l'action rapide du Conseil en vue de l'ouverture des négociations avec l'Ukraine et la Moldavie afin de répondre à la nécessité exceptionnelle et urgente de conclure rapidement des accords de transport routier afin de faciliter le transport de marchandises, y compris de produits agricoles périssables, dans le contexte de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine.

1. La Commission considère que tout accord sur le transport de marchandises entre l'Union européenne et l'Ukraine ou la Moldavie visant à régler l'accès mutuel au marché du transport routier de marchandises relève de la compétence externe exclusive de l'Union visée à l'article 3, paragraphe 2, du TFUE, même si cet accord peut être limité dans le temps. Premièrement, la conclusion d'accords internationaux sur le transport routier de marchandises est explicitement prévue dans un acte législatif de l'Union [article 1^{er} du règlement (CE) n° 1072/2009¹]. Deuxièmement, la conclusion d'un tel accord *est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée*, conformément à l'article 3, paragraphe 2, du TFUE, tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour de justice². Le fait que les accords envisagés soient limités dans le temps et visent directement à faire face spécifiquement à l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine ne modifie pas la nature de la compétence exercée par l'Union.

¹ Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route (JO L 300 du 14.11.2009, p. 72).

² Avis 2/15 de la CJCE du 16 mai 2017 dans l'affaire «Singapour», point 201.

2. Les décisions du Conseil habilite la Commission à ouvrir des négociations en vue de conclure rapidement des accords temporaires de transport routier en tant que mesures d'urgence visant à réorienter et à faciliter le transport de marchandises dans le contexte de l'agression de l'Ukraine par la Russie. S'ils sont conclus, ces accords cesseront de s'appliquer avant que des accords complets de l'Union dans le domaine du transport routier ne soient conclus. Pour éviter une détérioration de la situation de statu quo résultant des accords bilatéraux existants entre les États membres et, respectivement, l'Ukraine et la Moldavie à partir du moment où ces accords auront cessé de s'appliquer, la Commission estime que, dans cette situation inédite, les accords temporaires de l'Union devraient inclure, à titre préventif, une disposition confirmant l'intention des parties selon laquelle les accords bilatéraux existants pourront de nouveau s'appliquer pleinement à compter de ce moment, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route¹ et à la jurisprudence pertinente de la Cour de justice².

L'approche suggérée ci-dessus se justifie dans ce contexte très particulier et exceptionnel afin de garantir l'accès au marché aux mêmes conditions que celles actuellement fixées dans le cadre des accords bilatéraux existants.

3. La Commission note en outre que la décision du Conseil comprend des dispositions relatives à l'exercice de la compétence de l'Union et des directives de négociation très spécifiques, telles que celles concernant le champ d'application envisagé de l'accord, sa durée et l'inclusion d'une clause spéciale en matière de prorogation.

¹ JO L 300 du 14.11.2009, p. 72.

² Avis 2/15 de la CJCE du 16 mai 2017 dans l'affaire «Singapour».

Les règles relatives à l'attribution de compétences à l'Union et à leur exercice, ainsi qu'aux pouvoirs et prérogatives institutionnelles des institutions en ce qui concerne la conclusion de traités internationaux sont fixées dans les traités de l'UE. La Commission estime qu'il est juridiquement incorrect que le Conseil fixe des règles concernant l'exercice des compétences de l'Union dans ses décisions autorisant l'ouverture de négociations et rappelle que des directives de négociation ne peuvent être établies dans l'intention de restreindre les prérogatives de la Commission agissant en sa qualité de négociateur de l'Union. Comme l'a précisé la Cour de justice¹, il est contraire à l'article 218, paragraphe 4, du TFUE et au principe de l'équilibre institutionnel que les positions de négociation établies par le Conseil aient des effets contraignants sur le négociateur de l'Union. Par conséquent, la Commission comprend que les directives de négociation fixent des objectifs politiques et se réserve d'interpréter la décision du Conseil en conséquence.

4. La Commission estime également qu'il est juridiquement incorrect qu'une décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations indique une base juridique matérielle.

Les décisions autorisant l'ouverture de négociations reposent uniquement sur l'existence de pouvoirs conférés de l'Union et non sur la détermination d'une compétence spécifique. Leur effet se limite à autoriser la Commission ou le haut représentant, selon le cas, à faire usage des prérogatives qui lui sont conférées par les traités de l'UE pour entamer des négociations. La portée de ces négociations est donc déterminée par l'étendue des compétences de l'Union. En outre, la décision du Conseil autorisant l'ouverture des négociations ne saurait limiter la liberté du pays partenaire envisagé de l'Union en ce qui concerne la détermination de la portée des négociations. Dès lors, la base juridique précise du futur accord ne saurait être déterminée qu'une fois le contenu de l'accord connu.

5. La Commission se réserve la faculté de faire valoir tous ses droits en ce qui concerne ce qui précède.

¹ Arrêt du 16 juillet 2015, *Commission/Conseil (Système australien d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre)*, C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483, points 86 à 92.