



HAL
open science

L'équilibre institutionnel dans l'Union européenne

Carla Pambianco

► **To cite this version:**

Carla Pambianco. L'équilibre institutionnel dans l'Union européenne. Droit. Université de Strasbourg; Università degli studi (Bologne, Italie), 2014. Français. NNT : 2014STRAA012 . tel-01146040

HAL Id: tel-01146040

<https://theses.hal.science/tel-01146040v1>

Submitted on 27 Apr 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ÉCOLE DOCTORALE ED 101

Centre d'étude internationales et européennes (CEIE)

THÈSE présentée par :
Carla PAMBIANCO

Soutenue le : 13 juin 2014

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'université de Strasbourg**

Discipline/ Spécialité : Droit de l'Union Européenne

L'équilibre institutionnel dans l'Union européenne

THÈSE dirigée par :

Monsieur Manzini Pietro
Monsieur Mestre Christian

Professeur, Université de Bologne
Professeur, Université de Strasbourg

RAPPORTEURS :

Monsieur Gallo Daniele
Monsieur Martucci Francesco

Professeur, Université LUISS Guido Carli
Professeur, Université Panthéon Assas

AUTRES MEMBRES DU JURY:

Madame Malaguti Maria Chiara
Madame Berrod Frédérique

Professeur, Université Catholique du Sacre Cœur
Professeur, Université de Strasbourg

Carla Pambianco

L'équilibre institutionnel dans l'Union européenne

Résumé

La thèse "L'équilibre institutionnel dans L'Union européenne" vise à reconstruire les développements juridiques et jurisprudentiels qui ont définie l'évolution de l'équilibre au sein de l'Union à partir du début du processus d'intégration. L'approche choisie est double : juridique et politique.

Juridique, car il s'agit de déterminer quelles sont les possibilités donnés par l'ordre juridique communautaire aux institutions pour définir l'équilibre interne sur la base des dispositions des traites.

Politique, car cette approche permet de replacer le principe dans son environnement général et de prendre en considération des facteurs de contraintes et des comportements que la logique juridique omet parfois. L'étude a été organisé en deux parties principales, en premier lieu par un examen du cadre institutionnel définie par le Traité sur l'Union européenne puis par une analyse des bases juridiques introduites par la dernière révision des traites, susceptibles d'influencer et modifier les relations interinstitutionnelles dans le domaine de l'adoption des actes juridiques et de l'exécution des actes de l'Union.

Mots clé : Union Européenne, cadre institutionnel, principes structurels de l'Union européenne

Résumé en anglais

The institutional Balance can be envisaged in two different ways. As a principle it has been developed and defined by the Court of justice since *Meroni* jurisprudence, whilst the practise of the institutions in the implementation of the treaties and the treaty changes concerning the institutional framework and the legal basis governing legislative and budgetary procedures defined the institutional balance as a dynamic concept.

The thesis is aimed at analysing the evolution of the institutional balance in the practical sphere and it has been organized in two main parts composed respectively of 2 chapters. The results of the study were that the institutional balance is in a permanent state of evolution and this process didn't come to an end after the entry in to force of the Lisbon treaty. The institutional innovation failed to eliminate the structural tension which characterized the institutional interaction in the past. Despite the fact that the Lisbon Treaty was adopted after fifteen years of debate and reflection on institutional reforms it was found that the juridical instrument provided in order to implement the inter-institutional cooperation in the Lisbon Treaty are not adequate if one considers the high-level interaction they are required to observe to the scope of achieving the objectives of the treaty.

Key words: European Union, European Institutions, General principle of EU Law

Table des matières

INTRODUCTION - LES DIMENSIONS ET L'ÉVOLUTION DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL	
Section I - L'évolution du principe général de l'équilibre institutionnel.....	7
§1. Le dégagement de l'équilibre institutionnel par la jurisprudence de la Cour de justice.....	7
1.1. Les origines du principe jurisprudentiel.....	8
1.2. L'arrêt Comitologie.....	9
1.3. L'arrêt Tchernobyl et la jurisprudence successive.....	11
§2. Le principe de l'équilibre institutionnel dans sa dimension horizontale.....	12
Section II- Les dynamiques institutionnelles et le rôle de l'équilibre.....	15
§1. Les contentieux sur les bases juridiques.....	16
§ 2. Les accords interinstitutionnels et la valeur juridique.....	18
2.1. L'approche des institutions.....	19
2.2. La Cour de justice.....	20
CONCLUSION.....	23

PARTIE I

LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL ET L'ÉQUILIBRE SUITE À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ DE LISBONNE

CHAPITRE PREMIER

LE CADRE INSTITUTIONNEL ET LE PARTAGE DES POUVOIRS

Section I - Le Titre III du traité sur l'Union européenne et les principes institutionnels.....	29
§1. L'Article 13 du TUE.....	30
§2. L'affirmation du principe d'attribution des compétences et la constitutionnalisation du principe de coopération loyale entre les institutions de l'Union.....	32
2.1. Le principe d'attribution et les institutions européennes.....	32
2.2. La constitutionnalisation du principe de coopération loyale entre les institutions.....	34
Section II- Les dispositions concernant les institutions politiques de l'Union.....	37
§1. Le Parlement européen.....	37
1.1. La Composition du Parlement.....	38
1.2. Les pouvoirs de délibération du Parlement.....	39
1.3. La fonction de contrôle politique et les dynamiques institutionnelles.....	40
§2. Le Conseil européen.....	43
2.1. Le président du Conseil européen.....	44
2.2. Le fonctionnement du Conseil européen.....	44
2.2. Le Conseil européen dans le cadre institutionnel.....	45
2.3. Les pouvoirs "cachés" du Conseil européen.....	46
§3. Le Conseil.....	47
3.1. Composition et formations du Conseil.....	47
3.2. Les fonctions du Conseil.....	48
3.3. Le fonctionnement du Conseil.....	49
§4. La Commission européenne.....	51
4.1 La composition de la Commission.....	51
4.2. Légitimité et responsabilité politique de la Commission.....	52
4.3. Les attributions de la Commission.....	54
4.4. La Commission dans le cadre institutionnel.....	55
CONCLUSION.....	57

CHAPITRE DEUX
LES ACCORDS INTERINSTITUTIONNELS DANS LE CADRE DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE
L'UNION EUROPÉENNE

Section I - La nouvelle base juridique des accords interinstitutionnels.....	61
§1. Le processus de constitutionnalisation des accords interinstitutionnels.....	61
§2. L'article Article 295 du TFUE et le principe de coopération loyale.....	63
Section II - Les développements récents dans la pratique des accords interinstitutionnels.....	65
§1. Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne.....	65
1.1. Les éléments principaux de l'accord.....	66
1.2. L'avis du Conseil sur l'accord.....	68
§2. Autres accords interinstitutionnels conclus suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.....	69
2.1. L'Accord interinstitutionnel du 12 mars 2014 entre le Parlement européen et le Conseil.....	69
2.2. L'Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière.....	70
2.3. L'Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Banque centrale européenne (BCE) sur la coopération en matière de procédures liées au mécanisme de surveillance unique...72	
CONCLUSION.....	74

PARTIE II
LE ROLE DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL DANS L'ÉVOLUTION DU
PROCESSUS DÉCISIONNEL

CHAPITRE TROISIÈME
L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL DANS L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF

Section I - La procédure législative ordinaire et le principe de l'égalité de traitement entre les Co-législateurs.....	81
§1. La procédure législative ordinaire.....	81
§2. Le pouvoir de la Commission de retirer une proposition législative.....	83
§3. La programmation de l' Union.....	85
§4. La "Clause passerelle générale" et la procédure législative.....	85
Section II - Les procédures spéciales et la procédure d'adoption du cadre financier pluriannuel.....	87
§1. La procédure de consultation.....	87
§2. La procédure d'approbation.....	88
§3. Le cas d'espèce du cadre financier pluriannuel (CFP).....	88
3.1. La procédure d'adoption du cadre financier pluriannuel 2014-2020.....	89
3.2. Les négociations interinstitutionnelles.....	90
CONCLUSION.....	93

CHAPITRE QUATRIÈME
LE NOUVEL ÉQUILIBRE DANS L'EXERCICE DE LA FONCTION EXÉCUTIVE ET DES POUVOIRS
DÉLÉGUÉS DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Section I- L'application des articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.97	
§1 L'application de l'article 290 du TFUE et la relation entre les actes délégués et la procédure de réglementation avec contrôle.....	97
§2. L'application de l'article 291 du TFUE.....	101
Section II - Les conséquences des nouvelles procédures concernant la délégation de pouvoirs sur l'équilibre institutionnel.....	103
§1. La Cour de Justice et les critères d'application de l'article 290 et 291 du TFUE.....	103

§2. Les éléments non essentiels d'un acte législative.....	104
CONCLUSION.....	107

CONCLUSIONS - L'INCIDENCE DU TRAITÉ DE LISBONNE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL DE L'UE

Section I- Principes généraux, bases juridiques et pratique institutionnelle.....	110
Section II -Le cadre institutionnel, l'équilibre et la Gouvernance.....	113
Liste des abréviations.....	117
Bibliographie.....	119

INTRODUCTION

LES DIMENSIONS ET L'ÉVOLUTION DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL

SOMMAIRE: Section I - L'évolution du principe général de l'équilibre institutionnel. -§1. Le dégagement de l'équilibre institutionnel par la jurisprudence de la Cour de justice.- 1.1. Les origines du principe jurisprudentiel. - 1.2. L'arrêt Comitologie. - 1.3. L'arrêt Tchernobyl et la jurisprudence successive. -§2. Le principe de l'équilibre institutionnel dans sa dimension horizontale. - Section II- Les dynamiques institutionnelles et le rôle de l'équilibre. -§1. Les contentieux sur les bases juridiques. -§2. Les accords interinstitutionnels et la valeur juridique.-2.1. L'approche des institutions. -2.2. La Cour de justice. - CONCLUSION.

La thèse "*L'équilibre institutionnel dans L'Union européenne*" vise à reconstruire les développements juridiques et jurisprudentiels qui ont défini l'évolution de l'équilibre au sein de l'Union à partir du début du processus d'intégration¹.

L'équilibre institutionnel est la clé de voûte d'un système en constante évolution. Inspiré de la théorie de la séparation des pouvoirs, il s'en distingue du fait que son objet n'est pas de garantir une répartition stricte des pouvoirs entre institutions, mais de protéger un équilibre entre logiques supranationales et intergouvernementales.

L'approche choisie est double: juridique et politique.

Juridique, car il s'agit de déterminer quelles sont les possibilités offertes par l'ordre juridique communautaire aux institutions pour définir l'équilibre interne sur la base des dispositions des traités.

Politique, car cette approche permet de replacer le principe dans son environnement général et de prendre en considération des contraintes et des comportements que la logique juridique omet parfois. L'étude a été organisée en deux parties principales, en premier lieu

1

En dépit des nombreux profils d'intérêts qui caractérisent la dynamique institutionnelle dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, la présente analyse ne tient pas compte de ce contexte. En fait, il a été jugé approprié de limiter le champ de recherche au cadre institutionnel tel que défini à l'article 13, paragraphe 1 du TUE et, notamment aux trois institutions protagonistes des dynamiques relationnelles relatives à l'exercice de la fonction législative, budgétaire et d'exécutive du droit de l'Union et au Conseil européen qui, conformément aux attributions conférées par le nouveau traité, "donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales". En sont donc exclus les organismes et les organes de l'Union européenne, y compris le Haut Représentant, pour ce qui concerne ses pouvoirs d'organe monocratique distinct du collège des commissaires du quel il fait partie en vertu de l'article 18, paragraphe 4, du TUE. Enfin le rôle de la Cour de justice au sein du cadre institutionnel n'a pas été pris en compte dans le cadre de l'analyse institutionnelle en ce qui concerne l'équilibre stricto sensu, en raison de la nature purement judiciaire de ses fonctions.

un examen du cadre institutionnel défini par le traité sur l'Union européenne puis une analyse des bases juridiques introduites par la dernière révision des traités, susceptibles d'influencer et de modifier les relations interinstitutionnelles dans le domaine de l'adoption des actes juridiques et de l'exécution des actes de l'Union.

Avant d'entrer au cœur de l'analyse, une partie introductive aborde d'abord la notion jurisprudentielle de l'équilibre institutionnel définie par la Cour de justice à partir du traité de Rome jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et ensuite l'évolution de la pratique institutionnelle dans le cadre défini par l'équilibre institutionnel.

L'analyse de tels processus est indispensable afin de reconstruire la définition d'un principe nécessaire à la préservation de l'ordre institutionnel de la communauté européenne et l'usage que les institutions ont fait des instruments définis par le droit primaire.

L'introduction se compose de deux sections qui portent respectivement sur l'évolution du principe général de l'équilibre institutionnel et sur les dynamiques institutionnelles qui ont été développées au fil du processus d'intégration.

La première section a été consacrée à l'analyse de l'évolution jurisprudentielle de l'équilibre institutionnel au sein de la Communauté européenne. Le principe qui lui-même ne figurait pas explicitement dans les traités, mais découle d'un arrêt de la Cour de justice interdit tout empiétement d'une institution sur les pouvoirs attribués à une autre. Il appartient à la Cour de veiller à ce que ce principe soit respecté, cette dernière étant tenue de respecter l'équilibre des pouvoirs dans l'exercice de sa fonction.

La répartition des pouvoirs entre les institutions communautaires au sein du système institutionnel de la communauté n'obéit pas au schéma idéal de la séparation des pouvoirs chère à Montesquieu². Il s'agit d'un système très particulier qui favorise une dynamique de "compétition institutionnelle". La deuxième section a été donc dédiée à l'analyse de ce phénomène qui détermine l'aspect dynamique de la notion d'équilibre institutionnel.

Les institutions ont développé un système de coopération, induite par la logique même des traités, afin d'éviter que les "zones grises" de l'ordre juridique puissent créer des obstacles à l'exercice de leurs pouvoirs respectifs, et à la réalisation des objectifs de l'Union. Toutefois, l'esprit de coopération n'a pas empêché la montée de conflits entre les institutions, souvent issus d'un rapport imparfait et dynamique, qui peut porter atteinte à l'indépendance d'une autre institution ou en limiter les prérogatives.

² C. Möllers, *The Three Branches, A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford: Oxford university press, 2013, pp.18-19.

Section I - L'évolution du principe général de l'équilibre institutionnel

Les principes généraux du droit sont des sources non écrites dégagées par la jurisprudence de la Cour de justice avec le but de mettre en place des règles dans différents domaines vis-à-vis desquels les traités demeurent silencieux³.

Ils occupent une position particulière dans la jurisprudence de la Cour et dans le débat doctrinal⁴ en raison de l'absence d'une terminologie uniforme qui n'a pas facilité la codification de la valeur juridique et de la portée d'une telle notion, car les différences portent sur les termes retenus, mais également sur l'origine et sur le but.

En termes générales, les principes généraux du droit sont "*les dispositions fondamentales du droit communautaire primaire non écrit qui sont inhérentes à l'ordre juridique des Communautés européennes lui-même ou qui sont communes aux ordres juridiques des États membres*"⁵.

Comme l'Avocat général Trstenjak l'a relevé, "*il est en principe possible de distinguer entre les principes généraux du droit communautaire au sens étroit, à savoir ceux qui sont exclusivement dégagés de l'esprit et de l'économie du traité et qui se rapportent à des problèmes spécifiques du droit communautaire, et les principes généraux du droit qui sont communs aux ordres juridiques et constitutionnels des États membres*"⁶.

La première catégorie de principes généraux du droit peut être tirée directement du droit communautaire primaire, tandis que la deuxième implique un exercice critique de droit comparé, sans toutefois appliquer la méthode du plus petit dénominateur commun.

La doctrine et la jurisprudence s'accordent à considérer que les principes généraux du droit revêtent une grande importance dans la jurisprudence pour combler des lacunes du droit primaire qui dérivent de la nature dynamique d'un ordre juridique en développement⁷. Le caractère flexible que la Cour a accordé aux principes généraux est donc fonctionnel aux caractéristiques propres du droit de l'Union.

§1. Le dégagement de l'équilibre institutionnel par la jurisprudence de la Cour de justice

Le principe de l'équilibre institutionnel implique que chaque institution agit dans le cadre des attributions qui lui sont conférées par les traités conformément à la répartition des compétences. Le principe lui-même ne figure pas explicitement dans les traités, mais découle d'un arrêt de la Cour de justice en 1958. Le principe de l'équilibre institutionnel interdit tout empiétement d'une institution sur les pouvoirs attribués à une autre. Il appartient à la Cour de justice de l'Union européenne, en sa qualité d'organe juridictionnel,

³

K. Lenaerts, *In the Union We Trust – Enhancing Principles of Community Law*, dans *European Law Journal*, vol.41, n. 2, 2004, pp. 317 – 343.

⁴ Pour une excellente synthèse de la jurisprudence de la Cour sur les principes du droit voire les conclusions de l'A.G. Trstenjak, 30 juin 2009, affaire 101/08, *Audiolux SA e.a.*, Rec. 2009, p. I-09823

⁵ *Ibidem*, point 69.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Arrêt de la Cour du 4 octobre 1991, *Parlement c. Conseil*, affaire 70/88, Rec.1991, p. I-04529, point 26.

de veiller à ce que ce principe soit respecté.

Cela implique nécessairement une double tâche: d'une part elle doit laisser au législateur communautaire le droit de légiférer dans les domaines établis par le droit primaire, d'autre part elle continue à faire preuve de la réserve nécessaire dans le cadre du développement de principes généraux du droit communautaire qui peuvent, dans certains cas, être contraires aux objectifs du législateur⁸.

Toutefois si la Cour peut faire appel aux principes généraux du droit pour trouver des solutions adaptées aux problèmes d'interprétation qui lui sont soumis, elle ne saurait cependant se substituer aux législateurs si une lacune peut être comblée par celui-ci⁹.

1.1. Les origines du principe jurisprudentiel

La Cour à partir du 1958 dans le cadre de l'arrêt *Meroni* contre Haute Autorité¹⁰, dans une jurisprudence constante, a dégagé la notion d'équilibre institutionnel d'une analyse globale des principes d'organisation figurant dans les traités fondateurs des Communautés européennes, et lui a conféré le rôle d'un principe normatif, susceptible d'être invoqué en justice¹¹.

Dans l'arrêt *Meroni* la Cour a ainsi affirmé en référence à l'article 3 du Traité CECA que "*cette disposition permet de voir dans l'équilibre des pouvoirs caractéristique de la structure institutionnelle de la Communauté, une garantie fondamentale accordée par le Traité, notamment aux entreprises et associations d'entreprises auxquelles il s'applique*". La Cour admet les délégations de pouvoirs d'une institution à des organismes externes aux Communautés et non prévus par le traité. Cependant elle distingue entre les délégations de "*pouvoirs d'exécution nettement définis et dont l'usage, de ce fait, est susceptible d'un contrôle rigoureux au regard de critères objectifs fixés par l'autorité délégante*" et celles d'un "*pouvoir discrétionnaire, impliquant une large liberté d'appréciation, susceptible de traduire par l'usage qui en est fait, une véritable politique économique*". Dès lors les juges du Luxembourg relèvent qu'une délégation du second type "*porterait atteinte à cette garantie*" et serait contraire notamment au principe d'équilibre institutionnel car ce pouvoir d'appréciation appartient aux institutions de la Communauté et non à la Commission isolément.

Toutefois cette notion au début n'a pas été affirmée dans le cadre des relations institutionnels mais plutôt avec la finalité de protéger les individus.

C'est avec l'arrêt *Koster*¹² que les juges de Luxembourg ont donné une nette définition du rôle de l'équilibre au sein du cadre institutionnel.

⁸ Sur les pouvoirs discrétionnaires de la Cour de Justice T. Hartley, *The European Court: An Objective Interpreter of European Law?*, in F. Breuss, G. Fink, S. Griller (a cura di), *Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Amsterdam, Entstehung und Zukunft der EU*, Wien New York: Springer, 2000, pp. 323-324; A. Arnulf, *Judicial activism and the European Court of Justice: How Should Academics respond?*, dans M. Dawson; B. De Witte; E. Muir, *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Cheltenham 2013, pp. 222-230.

⁹ V. conclusion A.G. Trstenjak, 30 juin 2009, affaire 101/08, Rec. 2009, p. I-09823, point 79.

¹⁰ Arrêt du 13 juin 1958, *Meroni c. Haute autorité*, affaire 9/56, Rec. 1958, p. 9, et 11/56, Rec.1958 p. 51

¹¹ Arrêt du 17 décembre 1970, *Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide c. Köster*, affaire 25/70, Rec.1970, p. 1161, point 9, et affaire 70/88, précité, point 21.

¹² Affaire 25/70, précité.

L'Office d'importation et de stockage pour les céréales et les fourrages avait demandé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, de se prononcer à titre préjudiciel sur la validité d'un règlement de la Commission relatif aux certificats d'importation et d'exportation pour les céréales, les produits transformés à base de céréales, le riz, les brisures et les produits transformés à base de riz¹³, et notamment sur le rôle du comité de gestion dans le cadre du processus décisionnel.

La Cour a répondu à la question concernant une possible ingérence de la procédure du comité de gestion dans le droit de décision de la Commission, au point de fausser les rapports interinstitutionnels en statuant que "*le comité de gestion n'a donc pas le pouvoir de prendre une décision en lieu et place de la Commission ou du Conseil (...) dès lors, sans fausser la structure communautaire et l'équilibre institutionnel, le mécanisme du comité de gestion permet au Conseil d'attribuer à la Commission un pouvoir d'exécution d'une étendue appréciable, sous réserve d'évoquer éventuellement la décision*"¹⁴. Ainsi elle affirme, en premier lieu, que le Conseil n'a pas à fixer tous les détails dans ses actes, et en second lieu que la Commission, dans l'exercice de ses pouvoirs délégués, ne doit pas dépasser l'exécution des principes du règlement de base¹⁵.

La notion d'équilibre institutionnel est donc mise en relation avec les pouvoirs attribués aux institutions par le traité.

Toutefois c'est au cours des années quatre-vingt que les juges communautaires définissent clairement les éléments essentiels de l'équilibre institutionnel par rapport au processus législatif de la Communauté¹⁶, affirmant que "*la consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité constitue une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné*"¹⁷.

1.2. L'arrêt Comitologie

Le célèbre arrêt Comitologie a marqué l'abdication de la Cour de sa mission de "Cour constitutionnel", dans les développements de l'équilibre institutionnel au sein du cadre juridique, en renonçant à la référence avec le principe de l'État de droit¹⁸.

Le Parlement européen avait introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, en ce qui concerne un recours visant à l'annulation d'une décision du Conseil, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

Le Parlement européen a encore exposé que, à défaut de pouvoir introduire le recours en annulation, il ne serait pas en mesure de défendre ses propres prérogatives vis-à-vis des autres institutions. Les prérogatives du Parlement européen ont été accrues par l'Acte unique européen qui a consacré un pouvoir de codécision du Parlement en matière d'adhésion et d'accords d'association et institué une procédure de coopération dans certains cas déterminés, sans que des modifications aient toutefois été apportées à l'article 173 du

¹³ JO 1964/2125.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Affaire 25/70, précité, points 6 et 7.

¹⁶ F. Jacobs, *Isoglucose Resurgent: two powers of the European Parliament upheld by the Court*, dans *Common Market Law Review*, n.2, 1981, pp.219-226.

¹⁷ Arrêts du 29 octobre 1980, *Roquette frères c. Conseil*, affaire 138/79, Rec.1980, p. 3333, point 33, et *Maizena c. Conseil*, Affaire 139/79, Rec. 1980, p. 3393, point 34.

¹⁸ V. G. Bebr, *Case law, Court of Justice, Case C-70/88, European Council v. Council, Judgment of the Court of Justice of 22 May 1990*, dans *Common Market Law Review*, vol. 28,1991, p.663.

traité.

Le Conseil avait demandé à la Cour de statuer sur cette exception, sans engager un débat de fond.

À l'appui de son exception, le Conseil avait fait valoir que l'article 173, alinéa 1, du traité, ne prévoyait pas expressément que le Parlement européen puisse introduire un recours en annulation. D'après lui, une telle capacité ne pouvait pas non plus lui être reconnue sur la base d'un raisonnement fondé sur la nécessité d'assurer la cohérence des voies de droit. En effet, l'intervention et le recours en carence, auxquels le Parlement européen avait accès, étaient indépendants du recours en annulation. De plus le Conseil soutenait que ni l'arrêt *Les Verts*¹⁹ ni l'arrêt du 3 juillet 1986 Conseil contre Parlement européen²⁰, ne permettent de conclure que la Cour a implicitement reconnu au Parlement européen qualité pour agir en annulation.

L'avocat général Darmon dans ses conclusions²¹ après avoir rappelé "[qu']une participation active ou passive du Parlement aux contentieux devant la Cour n'est pas expressément prévue" a toutefois conclu "[qu']en tant que participant au processus législatif communautaire, le Parlement européen doit être en mesure d'assurer le respect de ses propres prérogatives"²² en rejetant l'exception d'irrecevabilité opposée par le Conseil et en reconnaissant la qualité du Parlement européen pour introduire un recours en annulation en vertu de l'article 173 du traité en cas d'atteinte à ses propres prérogatives.

La Cour n'a cependant suivi le raisonnement de l'avocat général dans son examen concernant l'interprétation de l'article 173, alinéa 1, le pouvoir d'agir en annulation contre les actes du Conseil ou de la Commission.

Elle relève que "*l'article 155 du traité attribue plus spécialement à la Commission la responsabilité de veiller au respect des prérogatives du Parlement et d'introduire à cet effet les recours en annulation qui se révéleraient nécessaires*".

Elle considère donc que "*l'état actuel des textes applicables ne permet pas à la Cour de reconnaître au Parlement européen qualité pour agir en annulation*"²³.

La Cour différemment de l'arrêt *Les Verts* n'a pas considéré qu'une interprétation de l'article 173 du traité qui excluait le Parlement européen des récurant "*aboutirait à un résultat contraire tant à l'esprit du traité tel qu'il a été exprimé à l'article 164 qu'à son système*"²⁴. Ainsi elle a conclu que le Parlement ne dispose pas du droit d'intenter un recours en annulation au titre des dispositions de l'article 173 du traité CEE ou de celles de l'article 146 du traité CEEA dont le contenu est identique²⁵.

¹⁹ Arrêt du 23 avril 1986, *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlement*, affaire 294/83, Rec. 1986, p. 1339.

²⁰ Arrêt du 3 juillet 1986, *Conseil c. Parlement*, affaire 34/86, Rec. 1986, p. 2155.

²¹ Conclusions de l'A.G. Darmon, présentées le 26 mai 1988, *Parlement c. Conseil*, affaire 302/87, Rec. 1988, p. 5628.

²² *Ibidem*, point 33.

²³ *Ibidem*, point 28.

²⁴ Affaire 294/83, précité, point 25.

²⁵ Une partie de la doctrine soutient que la reconnaissance de la légitimation passive du Parlement européen doit nécessairement entraîner celle de sa légitimation active et que l'évolution du Parlement européen ne pouvait rester sans incidence sur ses perspectives contentieuses. V. entre autres: J. Weiler, *Pride and Prejudice-Parliament v Council*, dans *European Law Review*, 1989, Vol.14, n.5, pp. 334-346; G. Bebr, 1991, *op. cit.*, pp. 664-666.

1.3. L'arrêt Tchernobyl et la jurisprudence successive

La Cour "corrigera" un an plus tard la portée de la décision prise dans l'arrêt *Comitologie* et abandonnera une stricte interprétation à la lettre des traités statuant que les "zones grises" de ces derniers ne peuvent pas porter atteinte à l'équilibre institutionnel dans l'ordre juridique communautaire²⁶.

Le Parlement européen a, en vertu des articles 146 du traité CEEA et 173 du traité CEE, demandé l'annulation du règlement (Euratom) n° 3954/87 du Conseil, du 22 décembre 1987, fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique²⁷. Le Parlement avait invoqué trois moyens d'annulation, dont le premier était tiré du choix erroné de la base juridique du règlement attaqué.

Le Parlement a fait valoir que l'affaire comportait un élément nouveau par rapport à l'affaire 302/87. En effet, la Cour avait relevé - pour justifier son refus de reconnaître au Parlement européen la qualité pour agir en annulation - qu'il appartenait à la Commission, en vertu de l'article 155 du traité CEE, de veiller aux prérogatives du Parlement et d'introduire à cet effet les recours en annulation qui se révéleraient nécessaires. Cependant l'affaire démontrerait que la Commission ne saurait s'acquitter de cette responsabilité, dans la mesure où elle avait fondé sa proposition sur une base juridique autre que celle considérée comme appropriée par le Parlement. Par conséquent, celui-ci ne pourrait pas compter sur la Commission pour défendre ses prérogatives par un recours en annulation.

L'Avocat général Van Gerven a tout d'abord précisé la signification et le but de la protection juridique affirmant que "*dans ce contexte (...) nous entendons par protection juridique la possibilité qui appartient à tout titulaire d'un droit, d'une compétence ou d'une prérogative de s'adresser au pouvoir judiciaire de sa propre initiative, c'est-à-dire selon son propre jugement, afin de faire valoir ce droit, cette compétence ou cette prérogative*"²⁸.

Selon l'avocat général il est essentiel de distinguer les finalités qui ont mené le Parlement à présenter un recours en annulation à la Cour.

Dès lors il a affirmé que "*si une interprétation tendant à (re)structurer l'équilibre institutionnel entre le Conseil, la Commission et le Parlement - opération qui, selon nous, ne relève pas du pouvoir judiciaire - devrait entraîner l'octroi au Parlement d'un droit de recours aussi complet que celui dont dispose le Conseil et la Commission, tel n'est pas le cas pour une interprétation tendant à mettre en place une protection juridique efficace au profit du Parlement. Une telle protection ne requiert qu'un droit de recours restreint, à savoir un droit de recours limité à la mesure nécessaire pour garantir les droits, compétences et prérogatives propres du Parlement, c'est-à-dire dans la mesure où le Parlement a un intérêt à agir qui lui est propre*"²⁹.

Dans ces conditions, les juges du Luxembourg ont constaté que "*s'il incombe à la*

²⁶ K. Bradley, *Sense and Sensibility: Parliament v Council continued*, dans *European Law Review*, 1991, Vol.16, n.3, 245-257.

²⁷ J.O. L 371/ 11.

²⁸ Conclusions de l'A.G. Van Gerven, 30 novembre 1989, *Parlement c. Conseil*, affaire 70/88, Rec. 1990, page I-02041, point 6.

²⁹ *Ibidem*, point 6.

*Commission de veiller au respect des prérogatives du Parlement, cette mission ne saurait aller jusqu'à la contraindre à suivre la position du Parlement et à présenter un recours en annulation qu'elle estimerait, pour sa part, mal fondé*³⁰.

Une telle réflexion a amené les juges à statuer sur le fait que "l'absence, dans les traités, d'une disposition prévoyant le droit de recours en annulation en faveur du Parlement peut constituer une lacune procédurale, mais elle ne saurait prévaloir à l'encontre de l'intérêt fondamental qui s'attache au maintien et au respect de l'équilibre institutionnel défini par les traités constitutifs des Communautés européennes"³¹.

La Cour a rejeté l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil et a ordonné la poursuite de la procédure quant au fond. Dans les motifs de cet arrêt, elle a constaté en substance que le Parlement européen était recevable à saisir la Cour d'un recours en annulation contre un acte du Conseil ou de la Commission, à la condition que ce recours ne tende qu'à la sauvegarde de ses prérogatives et qu'il ne se fonde que sur des moyens tirés de la violation de celles-ci³².

§2. Le principe de l'équilibre institutionnel dans sa dimension horizontale

L'arrêt *Vreugdenhil* consacre l'évolution de la finalité du principe de l'équilibre institutionnel tel que élaboré dans l'arrêt *Meroni*. La Cour l'utilise comme principe interprétatif de droit communautaire créé et prévu par les traités³³.

La perte de la dimension verticale de protection des citoyens, implicite dans la jurisprudence qui a fait suite à l'arrêt *Meroni*, a été explicitée par les juges du Luxembourg dans l'arrêt *Vreugdenhil*³⁴.

³⁰ Arrêt 70/88 précité Point 19.

³¹ *Ibidem*, Point 26.

³² La jurisprudence de la Cour concernant l'affirmation de l'équilibre institutionnel au sein de l'ordre juridique communautaire, a eu comme conséquence de modifier la liste des récurrents établis par les traités. Le contentieux impliquant le Parlement européen s'est presque entièrement développé dans les années quatre-vingts, c'est-à-dire après son élection au suffrage universel direct.

Le Parlement dispose d'un droit d'intervention, c'est-à-dire de se joindre à l'une des parties lors d'une affaire. Ce droit a été reconnu par la Cour de justice à partir de l'arrêt historique "Isoglucose", dans lequel la Cour a annulé un règlement du Conseil pour violation de l'obligation de consulter le Parlement. Dans le cadre du recours en carence (article 265 du TFUE), le Parlement peut poursuivre une institution devant la Cour pour violation du traité, comme dans l'affaire 13/83, dans laquelle le Conseil a été condamné pour avoir omis de prendre des mesures relatives à la politique commune des transports. En vertu du Traité d'Amsterdam, le Parlement pouvait présenter un recours en annulation uniquement lorsqu'il s'agissait de protéger ses prérogatives. Le Traité de Nice a modifié l'ex-article 230 du traité CE: le Parlement n'est pas tenu de faire état d'une préoccupation particulière; il est donc désormais à même d'engager des procédures au même titre que le Conseil, la Commission et les États membres. Le Parlement peut être partie défendeur en cas de recours contre un acte adopté selon la procédure de codécision ou lorsqu'un de ses actes est destiné à produire des effets juridiques vis-à-vis de tiers. L'article 263 du TFUE confirme ainsi la jurisprudence de la Cour dans les affaires 320/81, 294/83 et 70/88. Enfin, le Parlement peut solliciter l'avis préalable de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord international avec le traité (article 218 du TFUE).

³³ Arrêt du 13 mars 1992, affaire 282/90, *Industrie- en Handelsonderneming Vreugdenhü BV c. Commission des communautés*, Rec. 1992, p. I - 1962, point 20.

³⁴ J.P. Jacqué, *The Principle of Institutional Balance*, dans *Common Market Law Review*, vol.41,

En rejetant le recours proposé par l'homonyme entreprise néerlandaise, visant à obtenir la réparation du préjudice qu'elle aurait subi par suite de l'adoption par la Commission d'une disposition de droit dérivé invalidé par la Cour car " *la Commission avait excédé les limites de sa compétence*"³⁵ les juges ont statué que " *le système de répartition des compétences entre les différentes institutions de la Communauté a pour but d'assurer le respect de l'équilibre institutionnel prévu par le traité et non pas la protection des particuliers. Par conséquent, le non-respect de l'équilibre institutionnel ne saurait, à lui seul, suffire à engager la responsabilité de la Communauté envers les opérateurs économiques concernés*"³⁶.

Quelques années plus tard l'Avocat général Tesauro a opéré une exemplaire description du rôle de l'équilibre institutionnel dans le cadre juridique et les tâches de la Cour en affirmant qu'au centre de la jurisprudence " *se trouve donc la préoccupation constante de la Cour de préserver strictement l'équilibre institutionnel tel qu'il s'est progressivement présenté à la suite des modifications apportées au texte original des traités*"³⁷.

L'Avocat général Tesauro estime que la nécessité de maintenir un tel équilibre " *s'inscrit en effet parfaitement dans la logique du système et constitue une conséquence naturelle du fait, également reconnu par la Cour, que la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base du traité* " ³⁸. Dès lors " *les règles régissant les rapports entre les institutions et la répartition de compétences correspondante constituent à l'évidence l'un des éléments essentiels de cette constitution et on ne saurait y déroger sans modifier de ce fait les caractéristiques du système*"³⁹.

L'arrêt *Audiolux* le plus récent et en particulier la conclusion de l'avocat général Trstenjak ont confirmé la notion d'équilibre institutionnel comme un principe agissant dans une dimension horizontale.

L'Avocat général après avoir rappelée que " *l'équilibre institutionnel au sein de la Communauté repose non sur le principe de la séparation des pouvoirs au sens du droit constitutionnel*"⁴⁰, mais sur le principe de la séparation des fonctions, en vertu duquel les fonctions de la Communauté doivent être exercées par les institutions auxquelles le traité a

2004, pp.345-346.

³⁵ Affaire 282/90, précité, points 21-22.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Conclusions de l'A. G. Tesauro 13 décembre 1994, affaire 65/93, *Parlement c. Conseil*, Rec.1994, p. I-645, point 19.

³⁸ *Ibidem*, point 20.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ La séparation des pouvoirs est un principe d'organisation fondamental de la plupart des Constitutions démocratiques modernes qui remonte aux théories développées entre les siècles XVII et XVIII, par Thomas Locke, Charles de Montesquieu et d'Emmanuel Kant. En vertu de la séparation des pouvoirs, le pouvoir politique de l'État est réparti en différentes fonctions. Traditionnellement, il s'agit des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Les contrôles réciproques exercés par les différents pouvoirs visent à tempérer la puissance étatique afin de protéger les individus. Voir S. Roland, *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruxelles : Bruylant, 2008; G. Conway, *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, dans *European Law Journal*, 2011, vol. 17, n. 3, 2011, pp. 304-322.

*confié les moyens les plus appropriés à cet égard", a affirmé "[qu']à la différence du principe de la séparation des pouvoirs, qui vise notamment à protéger l'individu en atténuant le pouvoir de l'État, le principe de la séparation des fonctions a pour objet de garantir que les objectifs de la Communauté soient effectivement atteints"*⁴¹.

Le droit primaire n'est pas d'un grand secours en ce qui concerne le principe d'équilibre qui demeure un principe non écrit.

Le traité d'Amsterdam avait donné une assise conventionnelle au principe de l'équilibre institutionnel en le mentionnant au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité⁴² ainsi qu'à la déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision.

Sa disparition dans le traité de Lisbonne ne remet pas en cause sa validité qui a été renforcé par la formulation de l'article 13 du TUE qui en définissant le cadre institutionnel et notamment les institutions qui en font partie, au deuxième paragraphe rappelle qu'elles agissent dans les limites des attributions conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci.

⁴¹ Conclusions de l' A.G. Trstenjak, affaire 101/08, précité, point 104.

⁴² Protocole additionnel n°7 au traité d'Amsterdam sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Aux termes de l'article 311 du TCE ce texte en sa qualité de protocole bénéficiait de la même valeur juridique que les traités.

Section II- Les dynamiques institutionnelles et le rôle de l'équilibre

La notion d'équilibre institutionnel dans sa dimension positive et dynamique est déterminée par la position relative des institutions au fil du processus d'intégration communautaire⁴³.

Afin de développer une telle notion, il est nécessaire d'analyser l'évolution du cadre institutionnel opérée d'une part par les révisions des traités et de l'autre par la pratique institutionnelle.

Dans ce contexte, la notion d'équilibre institutionnel désigne la relation entre la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen, à partir de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne du Conseil européen.

Le droit de l'Union connaît une évolution constante. Leurs relations et les pouvoirs qui leur ont été attribués par les traités ont fortement évolué au fil des années, notamment pour le Parlement qui a vu son poids s'accroître de façon significative⁴⁴.

Suite à l'adoption du traité de Lisbonne, l'asymétrie qui existait entre les pouvoirs législatifs du Conseil et ceux du Parlement tend à se réduire. Le Parlement se voit, en effet, doté de pouvoirs législatifs et budgétaires plus étendus. Par ailleurs, l'extension de la procédure de codécision, appelée désormais procédure législative ordinaire, possède un plus grand nombre de domaines politiques, ce qui contribue au rééquilibrage des pouvoirs entre le Parlement et le Conseil de l'Union européenne.

La pratique institutionnelle a joué un rôle très important dans une telle évolution.

Au fil du processus d'intégration les institutions ont progressivement affirmé leurs rôles dans le cadre institutionnel avec différents moyens.

Les institutions ont interprété la notion d'équilibre d'une manière différente. Si pour le Parlement l'équilibre portait sur l'augmentation de ses prérogatives dans la procédure budgétaire et des mesures d'exécution, le Conseil a opposé à cette vision une stricte interprétation des dispositions des traités.

Cette divergence est à l'origine d'un climat conflictuel en ce qui concerne les relations institutionnelles.

Une telle situation a déterminé une double dynamique : si d'un côté les institutions ont souvent fait recours à la Cour de justice pour défendre leurs prérogatives faces aux autres institutions, de l'autre côté elles ont essayé de régler leurs interactions par le biais d'accords interinstitutionnels afin de prévenir la montée de contentieux mais également d'affirmer les rôles respectifs dans le processus décisionnel.

En ce qui concerne les conflits institutionnels dans le cadre du pouvoir législatif, la plupart d'entre eux concerne l'application de la base juridique sur laquelle l'acte législatif est fondé⁴⁵. On comprend que les controverses sur le choix de la base juridique appropriée

⁴³

V. J. Monar, *The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon*, dans *Global Jean Monnet/Ecsa- World Conference*, 2010, p.2.

⁴⁴ J-P. Jacqué, *La pratique des institutions communautaires et les développements de la structure institutionnelle communautaire*, dans R. Bieber; G.Ress, *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The dynamics of EC-law*, Baden-Baden: Nomos, 1987, p. 378.

⁴⁵ V. entre autre: arrêt du 8 juin 2011, *Vodafone Ltd. et a. c. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, affaire 58/08, Rec. 2010, p. I-04999; arrêt du 1^{er} octobre 2009, *Commission c.*

soient fréquentes d'autant plus que le choix n'est pas toujours évident.

Les procédures sont nombreuses et complexes, le processus lui-même paraît peu transparent : à chaque révision des traités, des procédures nouvelles viennent s'ajouter aux procédures anciennes sans qu'intervienne une refonte générale. L'Acte unique européen a donné naissance à une procédure législative nouvelle, la coopération, et a instauré dans certains cas un pouvoir d'avis conforme au Parlement européen, qui sont venus s'ajouter à la procédure de consultation classique. La complexité des procédures est le reflet de l'équilibre institutionnel qui évolue au fil du processus d'intégration car chaque procédure traduit un équilibre entre les pouvoirs attribués à chacune des institutions⁴⁶.

En effet, tout acte communautaire doit donc être fondé sur un article du traité qui attribue à la Communauté la compétence pour agir et indique la procédure qui doit être suivie. Les propositions législatives de la Commission contiennent dès lors l'indication de la base juridique adéquate, et la procédure de décision suivie sera celle prévue par cette base juridique à moins qu'en cours de procédure, les législateurs décident de modifier cette dernière. Il en résulte une multiplicité de conflits interinstitutionnels, dont la cause réside, le plus souvent, dans la volonté du Conseil de choisir la base juridique la plus avantageuse pour lui et en même temps la plus défavorable aux autres institutions⁴⁷.

Le traité de Lisbonne a opéré une rationalisation et une simplification des procédures, toutefois un pareil développement n'a pas été suffisant et les contentieux sur les bases juridiques des actes continuent à caractériser les relations interinstitutionnelles⁴⁸.

§1. Les contentieux sur les bases juridiques

Le contrôle juridictionnel de la base juridique appropriée d'un acte concerne le maintien de l'équilibre des compétences entre les institutions⁴⁹.

Le choix de la base juridique est très important dans le cadre du respect de l'équilibre institutionnel, notamment quand " *la controverse sur la base juridique correcte n'était pas de portée purement formelle, étant donné que (...) le choix de la base juridique était donc susceptible d'avoir des conséquences sur la détermination du contenu des règlements attaqués*"⁵⁰.

Cependant, " *dans le cadre du système de compétences de la Communauté, le choix de la base juridique d'un acte ne peut pas dépendre seulement de la conviction d'une institution quant au but poursuivi, mais doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. Parmi de tels éléments figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte*"⁵¹.

Conseil, affaire 370/07, Rec. 2009, p. I-08917; arrêt du 10 février 2009, *Irlande c. Parlement et Conseil*, affaire 301/06, Rec. 2009, p. I-00593 ; arrêt du 6 novembre 2008, *Parlement c. Conseil*, affaire 155/07, Rec. 2008, p. I-08103.

⁴⁶ N. Emiliou, *Implied powers and the legal basis of Community measures*, *European Law review*, Vol.18, n.2.

⁴⁷ J-P. Jacqué, *Le Labyrinthe Décisionnel*, dans *Pouvoirs* n. 69, 1994, p. 30.

⁴⁸ M. Klamert, *Conflict of legal basis: no legality and no basis but a bright future under the Lisbon Treaty?*, in *European Law Review*, vol. 35, n. 4, 2010, pp. 497-515.

⁴⁹ Conclusions de l'A. G. Van Gerven, 26 juin 1991, affaire 70/88, précité, point 5.

⁵⁰ Affaire 45/86, précité, point 12.

⁵¹ Arrêt du 11 juin 1991, *Commission c. Conseil*, affaire 300/89, Rec. 1991, p. I-2895.

La Cour en s'exprimant sur les contentieux sur la base juridique a graduellement identifié de principes généraux affirmés dans une jurisprudence constante.

En premier lieu, dans le cadre du système des compétences de la Communauté, le choix de la base juridique d'un acte doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. "[S'] *il est vrai que l'omission de la référence à une disposition précise du traité peut ne pas constituer un vice substantiel lorsque la base juridique d'un acte peut être déterminée à l'appui d'autres éléments de celui-ci*", toutefois "*une telle référence explicite est cependant indispensable lorsque, à défaut de celle-ci, les intéressés et la Cour sont laissés dans l'incertitude quant à la base juridique précise*"⁵².

Dès lors elle a affirmé que "*la référence globale au traité CEE dans son ensemble pourrait constituer une violation de l'article 190 du traité CEE qui dispose que les règlements du Conseil doivent être motivés; elle pourrait donc éventuellement constituer une violation d'une forme substantielle*"⁵³. Par ailleurs, lorsqu'il existe dans les traités une disposition spécifique pouvant constituer la base juridique de l'acte en cause, celui-ci doit être fondé sur cette disposition⁵⁴.

Deuxièmement, concernant l'insuffisance de la base juridique, les juges de Luxembourg ont statué "[qu'] *il résulte de ce qui précède que les règlements attaqués ne satisfont pas aux exigences de motivation de l'article 190 du traité, d'une part, et que, d'autre part, ils n'ont pas été adoptés sur la base juridique correcte. Dès lors, ils doivent être annulés*"⁵⁵.

En troisième lieu, les juges de Luxembourg ont affirmé que lorsqu'un acte peut être fondé sur une seule base juridique il n'est pas nécessaire de recourir à une ultérieure base juridique "accessoire", "*par conséquent, même si les réglementations en cause visent à la fois des objectifs de la politique agricole et d'autres objectifs qui, en l'absence de dispositions spécifiques, sont poursuivis sur la base de l'article 100 du traité, on ne saurait tirer argument de cette disposition, qui permet de manière générale l'adoption de directives pour le rapprochement des législations des États membres, pour restreindre le champ d'application de l'article 43 du traité*"⁵⁶.

En quatrième lieu "*dans la mesure où la compétence d'une institution repose sur deux dispositions du traité*", et les deux bases juridiques sont liées de façon indissociable, sans que l'une soit accessoire par rapport à l'autre "*celle-ci est tenue d'adopter les actes correspondants sur le fondement des deux dispositions en cause*"⁵⁷.

Toutefois la Cour a jugé en occasion de l'arrêt *Dioxyde de Titane* que le recours à une double base juridique n'est pas applicable lorsque les procédures respectives sont incompatibles⁵⁸.

Enfin si l'acte doit se fonder sur un ou plusieurs bases juridiques, il ne pourra pas être fondé sur une base juridique générale. La Cour a ainsi affirmé "[qu']*il résulte des termes mêmes de l'article 235 que le recours à cet article comme base juridique d'un acte n'est*

⁵² Affaire 45/86, précité, point 9.

⁵³ Conclusions de l' A.G. Lenz, affaire 45/86, précité, point 83.

⁵⁴ Arrêt du 29 avril 2004, *Commission c. Conseil*, affaire 338/01, Rec. 2004, p. I-4829, point 60.

⁵⁵ Affaire 45/86, précité, point 22.

⁵⁶ Arrêt du 23 février 1988, *Royaume-Uni et d'Irlande du Nord c. Conseil*, affaire 131/86, Rec. 1988, p.925, point 21.

⁵⁷ Arrêt du 27 septembre 1988, *Commission c. Conseil*, affaire 165/87, Rec. 1988, p.5558, point 11.

⁵⁸ Affaire 300/89, précité, points 17-21.

justifié que si aucune autre disposition du traité ne confère aux institutions communautaires la compétence nécessaire pour arrêter cet acte"⁵⁹.

Dans le cadre de l'application des principes établis par la Cour de justice, s'agissant de l'exercice des pouvoirs normatifs, la logique du contrôle de la base juridique a évolué au fil des réformes des traités attestant du dynamisme de la notion d'équilibre institutionnel qui semble en perpétuel changement.

§ 2. Les accords interinstitutionnels et la valeur juridique

Les accords interinstitutionnels sont un instrument juridique issu de la pratique institutionnelle et traduisent une coopération entre les institutions induite par la logique des traités.

La nature incomplète des traités a contraint les institutions à coopérer afin de permettre le bon fonctionnement de la Communauté et par la suite de l'Union. Dès lors le recours aux accords interinstitutionnels découle de la logique institutionnelle communautaire. Cette coopération, codifiée dans le droit primaire à partir du traité de Lisbonne existe, de façon informelle depuis l'origine du processus d'intégration⁶⁰.

Toutefois les accords n'ont pas eu comme seule conséquence d'assurer la coopération: plusieurs accords ont introduit des règles de procédure qui ont ouvert la voie aux révisions ultérieures des traités⁶¹.

La valeur juridique de ces actes de droit mou n'est pas évidente et les institutions ont démontré des approches différentes en ce qui concerne le rôle et la nature des accords interinstitutionnels dans l'ordre juridique.

Sur le plan doctrinal les thèses avancées sont fort opposées. Une partie de la doctrine⁶² ravise dans le principe de coopération loyale une base juridique générale sur laquelle les accords interinstitutionnels, visant à compléter les traités en ce qui concerne les relations interinstitutionnelles, peuvent se fonder. D'autres auteurs⁶³ considèrent plusieurs critères pour identifier la valeur "constitutionnelle" de tels accords et notamment les institutions signataires, l'objet de l'accord, la possibilité de raviser dans des articles des traités un fondement juridique et la volonté des institutions qui ont négocié l'accord. D'autres encore proposent une analyse entièrement fondée sur les dispositions des traités⁶⁴.

Cependant, en l'absence de prescription du droit primaire, la Cour a donc évalué cas par cas la valeur des accords quand les institutions lui en ont fourni l'opportunité. La doctrine

⁵⁹ Affaire 45/86, précité, point 13.

⁶⁰ A-M. Tournepiche, *Les Accords Interinstitutionnels dans l'Union Européenne*, Bruxelles: Bruylant, 2011, pp.16-17.

⁶¹ B. Driessen, *Interinstitutional conventions and institutional balance*, dans *European law review*, 2008, vol. 33, n. 4, p. 550-562.

⁶² R. Bieber, *The settlement of institutional conflicts on the basis of article 4 of the EEC Treaty*, dans *Common Market Law Review*, 1984, vol. 21, pp. 521. Voir aussi J.P. Jacqué, *Droit Institutionnel de l'Union Européenne*, Paris : Dalloz, 2009, p.240.

⁶³ F. Snyder, *Interinstitutional Agreements: Forms and Constitutional Limitations*, dans G. Winter, *Sources and Categories of European Union Law: a Comparative and Reform Perspective*, Baden-Baden: Nomos, 1996, pp. 453-462.

⁶⁴ I. Eiselt; P. Slominski, *Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content and Legal value of Interinstitutional Agreements in the EU*, dans *European Law Journal*, 2006, Vol. 12, n. 2, pp.209-225.

est partagée quant à la valeur juridique de ces instruments⁶⁵.

2.1. L'approche des institutions

En termes généraux, l'approche institutionnelle peut être résumée en un contraste entre la vision du Conseil et de la Commission, qui ont reconnu aux accords interinstitutionnels une valeur essentiellement politique, et donc juridiquement non sanctionnable et celle du Parlement, qui a été très souvent le promoteur de la conclusion de tels actes et a utilisé un tel instrument pour renforcer sa position dans le cadre institutionnel⁶⁶.

Le Parlement a offert à la Commission et au Conseil l'opportunité de s'exprimer sur la valeur juridique des déclarations communes par le moyen des questions écrites.

Le Conseil, interrogé sur la portée juridique de la déclaration relative aux droits fondamentaux dans la Communauté signée par le Conseil de ministres, la Commission et le Parlement européen⁶⁷, a affirmé dans sa réponse⁶⁸ que *"les déclarations communes constituent des engagements de caractère politique. Il appartient en dernier lieu à la Cour de justice d'en apprécier la portée juridique. En adoptant, conjointement avec la Commission et avec l'institution à laquelle appartient l'honorable parlementaire, la déclaration à laquelle ce dernier se réfère, le Conseil considère qu'il a pris, en ce qui le concerne, un engagement politique de continuer, dans l'exercice de ses compétences, à respecter les droits fondamentaux"*.

Cette interprétation a été confirmée par le Conseil dans sa réponse à une question générale sur la valeur des déclarations communes⁶⁹ et en particulier à celle relative à la procédure de concertation.

De son côté, la Commission invitée à répondre à la même question a affirmé *"[qu'] il n'est pas possible de donner une réponse unique, valable pour toutes les déclarations communes. Celle qui est citée en exemple⁷⁰ (...) constitue une déclaration d'intention de caractère politique qui lie les trois institutions signataires politiquement et moralement entre elles-mêmes et vis à vis du public, sans pour autant constituer une obligation juridique en tant que telle"*⁷¹.

Le Parlement a également reconnu le caractère politique des déclarations communes et des accords interinstitutionnels, toutefois, ce dernier considère que *"les accords en*

⁶⁵ J-P. Jacqué, *La pratique des institutions communautaires et les développements de la structure institutionnelle communautaire*, dans R. Bieber; G. Röss, *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The dynamics of EC-law*, Baden-Baden: Nomos, 1987, pp. 393-405.

⁶⁶ J. Monar, *Interinstitutional Agreements: the Phenomenon and Its New Dynamics After Maastricht*, dans *Common Market Law Review*, vol. 31, 1994, pp. 693-703;

⁶⁷ Question écrite n.128/77 de M. Dondelinger au Conseil des Communautés européennes, JO C 259/4.

⁶⁸ Réponse du Conseil des communautés européennes en date 23 septembre 1977, JO C 259/4, 27.10.77.

⁶⁹ Question écrite n. 169/77 de M. Maigaard au Conseil des communautés européennes en date du 27 avril 1977, JO C 259/4, 27.10.77. En particulier la question parlementaire était visée à comprendre *"quel effet juridique le Conseil attribue-t-il aux déclarations dites "déclarations communes". Le Conseil a confirmé la thèse selon laquelle "les déclarations communes (...) constituent des engagements de nature politique"*.

⁷⁰ Déclaration du 4 juin 1975 concernant la procédure de concertation, JO C 089 du 22/04/1975, p. 1.

⁷¹ Réponse de la Commission du 1er Juin 1977, JO C 180 /28 1977, p.18.

*question sont contraignants pour toutes les institutions, lesquelles s'engagent de bonne foi à les mettre en œuvre. La recherche d'un accord, dans ce sens, entre la Commission, le Conseil et le Parlement favoriserait le fonctionnement de la PESC et en renforcerait l'efficacité, dans la mesure où les décisions prises seraient le fruit d'une synergie entre les institutions et ce qu'elles représentent*⁷².

L'évolution de la pratique institutionnelle montre que les institutions ont graduellement statué dans le texte de l'accord leurs volontés⁷³ afin de clarifier la portée normative de l'acte adopté.

Cette tendance a été développée en particulier en ce qui concerne les accords interinstitutionnels visés à régler la procédure budgétaire, domaine caractérisé par un haut niveau de conflictualité interinstitutionnelle.

L'évolution de l'ordre juridique a partiellement et graduellement suivi les développements institutionnels en introduisant, à travers les révisions des traités, des dispositions spécifiques.

Ce phénomène a déterminé le cas particulier des accords découlant directement des dispositions des traités⁷⁴.

Comme Jorg Monar⁷⁵ l'a affirmé, les actes conclus au sens d'un article du traité découlent du droit primaire, cependant ils sont juridiquement contraignants pour les signataires.

L'entrée en vigueur de traité de Lisbonne a ouvert une nouvelle phase en ce qui concerne la valeur juridique des accords suite à l'introduction d'une base juridique qui prévoit expressément la conclusion d'accords interinstitutionnels entre la Commission, le Parlement et le Conseil⁷⁶.

En absence d'une formulation explicite de la volonté des institutions ou d'une disposition des traités il reviendra à la Cour de déterminer les critères du caractère contraignant des accords interinstitutionnels.

2.2. La Cour de justice

Initialement la Cour a adopté une position emprunte d'une grande prudence en ce qui concerne l'attribution d'une valeur juridique aux actes atypiques conclus entre les institutions.

Cette tendance a été favorisée par l'attitude des institutions qui ont initialement choisi de ne pas solliciter la Cour préférant à la solution jurisprudentielle celle du compromis.

La Cour a fait pour la première fois référence à une déclaration commune dans l'arrêt

⁷² V. Rapport de la Commission institutionnelle, 2 février 1993, doc. séance A3-0043/93, p.16.

⁷³ Un autre élément qui a été graduellement introduit dans le texte des accords et qui témoigne la volonté des institutions de rendre le contenu contraignant est la validité temporelle. Les institutions ont aussi spécifié dans le texte de l'accord interinstitutionnel du 22 décembre 1988, notamment dans le septième considérant que "les lignes directrice sont à considérer comme des instruments à usage interne aux institutions. Elles n'ont pas un caractère juridiquement obligatoire".

⁷⁴ Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne il s'agissait de cas très limités comme par exemple le cas des pouvoirs d'enquête du Parlement qui découlent de l'article 193 du TCE.

⁷⁵ J. Monar, 1994, précité, p.703.

⁷⁶ La valeur juridique des accords interinstitutionnels suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne sera l'objet d'une analyse approfondie dans le deuxième chapitre de la recherche.

Hauer en 1979⁷⁷, toutefois il faudra attendre le contentieux institutionnel en matière budgétaire en 1986 pour que les juges du Luxembourg s'expriment sur la question de la valeur juridique.

Ainsi, dans l'arrêt Conseil contre Parlement du 3 juillet 1986 que l'occasion a été offerte à la Cour de se prononcer sur le rôle des accords interinstitutionnels dans le cadre juridique : " *il y a lieu, par ailleurs, d'observer que les problèmes de délimitation des dépenses non obligatoires par rapport aux dépenses obligatoires font l'objet d'une procédure interinstitutionnelle de conciliation instituée par la " déclaration commune" du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 30 juin 1982 (JO C 194), et qu'ils sont de nature à être résolus dans ce cadre*"⁷⁸.

L' avocat général Mancini en s'exprimant sur les virements de crédits de chapitre à chapitre à l'intérieur des prévisions budgétaires de la Commission pour l'exercice 1986 a statué "[qu']il est indéniable que, loin d'atteindre l'objectif recherché par le législateur, le compromis ainsi réalisé a plutôt contribué à exacerber les rapports déjà difficiles entre les "diarques" des finances communautaires. D'où un conflit qui se fait d'année en année plus aigu et, dans le cadre de celui-ci, la recherche de nouvelles solutions de compromis destinées en quelque sorte à l'atténuer. La plus ambitieuse de ces tentatives, à la suite d'un accrochage particulièrement dur, a été la déclaration interinstitutionnelle du 30 juin 1982"⁷⁹.

Après avoir reconnu le rôle de l'accord dans la résolution des conflits surgit au cours de la procédure d'adoption du budget annuel, l'avocat général Mancini sans approfondir le statut de la déclaration dans l'ordre juridique communautaire a adhéré " *à la thèse selon laquelle les documents de ce genre: a) trouvent leur base juridique dans les articles 5 du traité CEE et 15 du traité de fusion des exécutifs; b) expriment le principe général qui impose aux organes communautaires une loyauté et une collaboration réciproques; c) peuvent, si les obligations qui en découlent sont suffisamment précises et inconditionnelles, être élevés au rang d'actes destinés à appliquer le traité et rendre susceptibles d'annulation les dispositions dérivées qui leur sont contraires*"⁸⁰.

Toutefois "il reste cependant indiscutable que les déclarations communes et les actes similaires constituent néanmoins un simple "droit de complément" auquel il n'est pas donné, sous peine d'invalidité, de déroger au droit primaire"⁸¹.

La Cour, dans son arrêt 19 mars 1996 dans l'affaire 25/94, a confirmé l'interprétation de l'avocat général Mancini statuant "[qu'] il ressort par ailleurs des termes de l'arrangement que les deux institutions ont entendu se lier l'une vis-à-vis de l'autre. Le Conseil n'en a d'ailleurs à aucun moment de la procédure contesté la portée. Dans ces conditions, il y a lieu de constater que (...) le Conseil a violé le point 2.3 de l'arrangement qu'il était tenu de respecter "⁸².

⁷⁷ Arrêt du 13 décembre 1979, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, affaire 44/79, Rec. 1979, p. 3727.

⁷⁸ Arrêt du 3 juillet 1986, *Conseil c. Parlement*, affaire 34/86, Rec. 1986, p. 2188, point 50.

⁷⁹ Conclusions de l'A.G. Mancini, 25 mai 1988, *Grèce c. Conseil*, affaire 204/86, Rec. 1988, p. 5337.

⁸⁰ *Ibidem*, point 9.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Arrêt du 19 mars 1996, *Commission c. Conseil*, affaire C-25/94, Rec. 1996, p. I-1497, points 49-50. Le Conseil et la Commission avaient conclu un arrangement interinstitutionnel concernant les votes

La Cour a ainsi dérivé des termes de l'accord sa force juridique en reconnaissant implicitement la nature spécifique de l'arrangement interinstitutionnel⁸³.

L'hétérogénéité des accords, concernant soit leurs dénomination que leurs contenus, a empêché aux juges du Luxembourg de déterminer en voie générale les effets juridiques de ces actes.

À la lumière de l'analyse de l'évolution de la jurisprudence, concernant la valeur juridique des accords interinstitutionnels, et en l'absence de réponse uniforme à la question de la valeur juridique, on peut ainsi affirmer que les institutions sont compétentes pour régir leurs rapports mutuels en se liant avec des accords interinstitutionnels. Dès lors qu'elles en manifestent l'intention à travers les termes et le contenu de l'accord, tels actes seront juridiquement contraignants⁸⁴.

au sein des réunions de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Le point 2.3 de l'arrangement prévoyait qu'une fois la position commune adoptée, serait la Commission qui exercerait le droit de vote en ce qui concernait les questions relevant de la compétence exclusive de l'Union. Cependant le Conseil avait adopté une décision dans laquelle attribuait aux États membres le droit de vote pour l'adoption d'un accord en matière de conservation des ressources biologiques de la mer.

⁸³ La Cour de justice, en se éloignant de sa jurisprudence constante en matière de recours d'annulation ne considère que la volonté des institutions, sans examiner si l'acte était susceptible de produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Voir A-M. Tournepiche, 2010, *op. cit.*, pp.455-456.

⁸⁴ J.P. Jacqué, 1987, *op. cit.*, pp.403-404.

CONCLUSION

Le cadre institutionnel est caractérisé par différentes pulsions institutionnelles. Si d'une part les institutions sont appelées à coopérer afin d'assurer le bon fonctionnement de l'Union dans sa complexité, de l'autre la nature dynamique du cadre juridique a déterminé un caractère souvent conflictuel des relations interinstitutionnelles. Dans le silence initial des traités, c'est donc la Cour de justice qui a reconnu l'existence des principes réagissant les relations interinstitutionnelles.

Dans le cadre du respect de l'équilibre institutionnel, le droit de l'Union oppose deux principes structurels corollaires de ce dernier : le principe de coopération loyale et le principe d'autonomie des institutions⁸⁵.

Les trois principes sont strictement liés les uns aux autres. Le principe de l'autonomie institutionnelle se fonde sur la capacité des institutions d'adopter elles-mêmes leur règlement intérieur. Cette capacité reconnue par les traités a été consacrée par la Cour de Justice dans l'affaire 208/80⁸⁶ où les juges ont reconnu l'obligation des institutions de respecter l'organisation interne du Parlement européen.

Toutefois ce principe connaît des limites : le respect du droit primaire et dérivé. Notamment en ce qui concerne les normes qui règlent les pouvoirs des institutions : il ne peut pas porter atteinte à l'équilibre institutionnel et enfin doit être exercé dans le cadre d'une coopération loyale entre les institutions⁸⁷.

Cette dynamique illustre particulièrement la spécificité du système juridique de l'Union en ce qui concerne les relations interinstitutionnelles.

Comme J.P. Jacqué l'a relevé "*les traités ont établi un certain équilibre institutionnel, mais en raison du caractère dynamique de l'intégration, cet équilibre est soumis à évolution*"⁸⁸. Dès lors les pratiques institutionnelles revêtent un rôle essentiel en ce qui concerne la "direction" des développements de nouveau mode de coopération et leurs consécutions⁸⁹.

Si la Cour de justice a défini la notion d'équilibre institutionnelle comme la distribution des pouvoirs et de compétences voulu par les traités, la pratique institutionnelle et notamment la conclusion des accords interinstitutionnels a parfois modifié les rapports de pouvoirs entre les institutions comme il a été le cas pour l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire du 1988⁹⁰, qui a permis au Parlement d'acquérir des pouvoirs de contrôle sur les dépenses obligatoires de la Communauté alors que les traités ne le prévoyaient pas.

⁸⁵

R. Bieber, 1984, précité, pp. 505-523

⁸⁶ Arrêt du 15 septembre 1981, *Lord Bruce of Donington c. Aspdén*, affaire 208/80, Rec. 1981, p. 2206.

⁸⁷ J.P. Jacqué, 2009, précité, pp.237-240.

⁸⁸ J.P. Jacqué, 1987, précité, p.378.

⁸⁹ B. Driessen, *Interinstitutional conventions and institutional balance*, dans *European law review*, vol. 33, n. 4, 2008, pp. 550-551.

⁹⁰ Accord interinstitutionnel, du 29 juin 1988, sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, JO L 185/33, 15.07.1988.

PARTIE I

LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL ET L'ÉQUILIBRE SUITE À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ DE LISBONNE

La première partie de la recherche discute du nouveau cadre institutionnel introduit par l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et des principes institutionnels régissant les rapports entre les institutions.

Le principe d'équilibre institutionnel se trouve au cœur de la structure constitutionnelle de l'Union européenne. L'article 13 TUE (ex article 7 du Traité instituant la Communauté européenne), stipule que " *L'Union dispose d'un cadre institutionnel visant à promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux de ses citoyens, et ceux des États membres, ainsi qu'à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions. Chacune de ces institutions est dotée de pouvoirs spécifiques dans le processus décisionnel, d'exécution et de contrôle*". L'article 13 TUE dans le 2^{ème} alinéa prévoit que " *chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale*". Cette disposition instaure donc une séparation des pouvoirs entre les institutions qui ne peut être assimilée à celle préconisée par Montesquieu au XVIII^e siècle, expression d'un principe applicable dans la structure étatique, selon laquelle chaque pouvoir, au sens organique, devrait monopoliser une fonction donnée, législative, exécutive ou judiciaire.

Mais si le particularisme de la structure institutionnelle de l'Union justifie qu'on ne puisse pas lui transposer le schéma classique de la séparation des pouvoirs *stricto sensu*, l'article 13 du TUE consacre une division de tâches et de fonctions qui détermine l'équilibre institutionnel au sein de l'Union.

Donc le principe de l'équilibre institutionnel sous-tend l'ensemble des rapports interinstitutionnels et est destiné à protéger les institutions les unes par rapport aux autres. En parallèle, dans le système de l'Union européenne, les moyens d'ordre politique à disposition de chaque institution afin de protéger ses prérogatives sont très limités.

Dès lors, les institutions ont développé un système de coopération induite par la logique même des traités, afin d'éviter que les "zones grises" du droit primaire puissent créer des obstacles à l'exercice de leurs pouvoirs respectifs en particulier et à la réalisation des objectifs de l'Union en général. Les différents stades de l'analyse mettront en avant deux aspects qui concernent les relations interinstitutionnelles. Tout d'abord l'évolution interinstitutionnelle a amené à une amélioration des rapports au sein du cadre institutionnel ainsi qu'à une véritable évolution de l'équilibre institutionnel suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Deuxièmement, les accords interinstitutionnels sont progressivement devenus l'instrument de coopération interinstitutionnelle par excellence. Les recours à ces

actes se sont multipliés et constituent désormais un instrument efficace de pacification des conflits interinstitutionnels dans des domaines très sensibles comme c'est le cas des questions budgétaires.

CHAPITRE PREMIER

LE CADRE INSTITUTIONNEL ET LE PARTAGE DES POUVOIRS

SOMMAIRE: - Section I - Le Titre III du traité sur l'Union européenne et les principes institutionnels. - §1. L'Article 13 du TUE. - §2. L'affirmation du principe d'attribution des compétences et la constitutionnalisation du principe de coopération loyale entre les institutions de l'Union. - 2.1. Le principe d'attribution et les institutions européennes. - 2.2. La constitutionnalisation du principe de coopération loyale entre les institutions. - Section II- Le dispositions concernant les institutions politiques de l'Union. - §1. Le Parlement européen. - 1.1. La Composition du Parlement. - 1.2. Les pouvoirs de délibération du Parlement. - 1.3. La fonction de contrôle politique et les dynamiques institutionnelles. - §2. Le Conseil européen. - 2.1. Le président du Conseil européen. - 2.2. Le Conseil européen dans le cadre institutionnel. - 2.3. Les pouvoirs "cachés" du Conseil européen. - §3. Le Conseil. - 3.1. Composition et formations du Conseil. - 3.2. Les fonctions du Conseil. - 3.3. Le fonctionnement du Conseil. - §4. La Commission européenne. - 4.1 La composition de la Commission. - 4.2. Légitimité et responsabilité politique de la Commission. - 4.3. Les attributions de la Commission. - 4.4. La Commission dans le cadre institutionnel CONCLUSION

Le premier chapitre vise à analyser le nouvel équilibre institutionnel tel qu'il résulte du nouveau titre III du TUE, qui représente l'aboutissement d'un long processus de révision des traités européens engagé dès le milieu des années quatre-vingt-dix.

L'Europe bâtie à Maastricht était encore *sui generis*, avec une architecture institutionnelle inachevée, dictée davantage par les exigences successives de l'équilibre conjoncturel des intérêts nationaux que par les nécessités de ses intérêts de long terme propres.

La perspective de l'élargissement de l'Union européenne a en effet rendu indispensable une réforme des institutions pour adapter le fonctionnement de l'Union au défi du nombre.

La déclaration n. 23 du traité de Nice appelait à un débat plus large et plus approfondi sur l'avenir de l'Union en ce qui concerne la simplification des traités et l'introduction davantage de démocratie dans le fonctionnement des institutions et la clarification de la répartition des compétences avec les États membres.

Le traité de Lisbonne continue la tradition des précédentes révisions des traités qui ont apporté un changement au sein de l'équilibre institutionnel en agissant sur les compétences réservées à chaque institution dans le cadre du processus décisionnel et budgétaire.

Le nouveau cadre institutionnel et l'équilibre qui découlent de l'évolution de certaines dispositions relatives aux institutions établissent que le Conseil européen définit les orientations et les priorités politiques générales; la Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin; le Parlement européen et le Conseil exercent conjointement les fonctions législatives et budgétaires sur la base des propositions de la Commission.

Le traité de Lisbonne opère un renouvellement de l'équilibre institutionnel de l'Union, dans la mesure où il consolide les principales fonctions de chacune des institutions

politiques, renforçant ainsi leurs rôles respectifs dans un cadre institutionnel où la coopération entre les institutions est un élément clé pour le succès du processus d'intégration de l'Union.

Section I - Le Titre III du traité sur l'Union européenne et les principes institutionnels

Le traité sur l'Union européenne accomplit une distinction entre les institutions de l'Union *stricto sensu* et les organes et les organismes de l'Union, en répertoriant les premières dans l'article 13 du TUE.

La doctrine a proposé diverses classifications des caractéristiques appartenant exclusivement à des institutions. Parmi les principaux critères identifiés figurent l'autonomie fonctionnelle, l'autonomie procédurale et la création à travers des dispositions de droits primaires.

L'autonomie fonctionnelle, est celle conférée par l'article 288 du TFUE dans la mesure où "*pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis*", tandis que l'autonomie procédurale découle de la capacité de chaque institution d'adopter ses propres règles de procédure et d'élaborer les prévisions de dépenses pour l'exercice suivant.

Toutefois le deuxième critère n'est pas exhaustif. Les organes consultatifs, notamment le Comité économique et social et le Comité des régions jouissent également d'une autonomie procédurale.

Force est de reconnaître que même le troisième critère ne concerne pas exclusivement les institutions de l'Union. L'Agence européenne pour la défense, Europol et Eurojust, au sein des agences de l'Union et la Banque européenne d'investissement sont prévues par les traités⁹¹.

De plus, le traité de Lisbonne a opéré une extension de la juridiction de la Cour aux "*actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers*"⁹².

Compte tenu des problèmes susmentionnées, il semble approprié suivre une approche formelle, issue de la lettre du traité, notamment de la formulation de l'article 13(1) du TUE, afin d'opérer une distinction entre les institutions et les organes de différentes natures de l'Union⁹³.

De surcroît l'ordre d'énumération des institutions et l'espace qui leurs est données dans le TUE n'est pas neutre et donne lieu à un clivage institutionnel.

Tout d'abord c'est à l'institution, émanation directe des citoyens européens, que revient le privilège d'ouvrir la liste, suivie par les autres "institutions politiques". Cette connotation est motivée non seulement par leurs compositions, caractérisées par une empreinte politique, mais également par les fonctions exercées au sein du système institutionnel à travers la participation, même si avec des rôles différents, à la prise de décision.

Il est donc compréhensible que la relation entre ces institutions, telle que définies par les textes des traités ou par les dynamiques institutionnelles, a traditionnellement identifié la

⁹¹

H-J. Blanke; S. Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU), A Commentary*, 2013, pp.536-538.

⁹² Article 263(1) du TFUE.

⁹³ C. Blumann; L. Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Lexis Nexis, 2010, pp.223-224.

structure de l'Union et l'équilibre des pouvoirs en son sein.

Deuxièmement l'énonciation des règles générales régissant la composition et le fonctionnement institutionnel dans le traité sur l'Union européenne est une prérogative accordée aux cinq institutions figurant en tête de liste à l'article 13(1) du TUE⁹⁴.

La situation des dispositions institutionnelles après le titre II du TUE, consacré aux principes démocratiques, renforce le rôle des institutions en ce qui concerne la réalisation du projet européen.

En particulier, le principe de la démocratie représentative, énoncé à l'article 10(1) du TUE se réfère au "*fonctionnement de l'Union*" dans sa complexité, c'est-à-dire à la projection externe en tant que organisation internationale mais également à sa dimension interne.

Le paragraphe suivant affirme que les citoyens de l'Union "*sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen*" tandis que "*les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens*".

Dès lors, la légitimité démocratique est double : si d'une part le Parlement représente les citoyens, d'autre part le Conseil et le Conseil européen représentent les intérêts des États membres.

Enfin, c'est à la Commission que les traités confient la tâche de promouvoir l'intérêt général de l'Union, toute fois un tel rôle n'échappe pas à la logique démocratique à travers la fonction de contrôle politique exercé par le Parlement.

§1. L'Article 13 du TUE

Le cadre institutionnel unique est un principe, adopté par le traité de Maastricht signé en 1992, qui a été supprimé par le traité de Lisbonne. Ce cadre reposait sur trois "*piliers*" et impliquait que les mêmes institutions servent d'organes de décision aux organisations mises en place par les différents traités et répartis entre les trois piliers, mais avec des pouvoirs différents selon ces piliers⁹⁵.

Dès lors, un cadre unique était nécessaire à fin "[d'] *assure(r) la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire*"⁹⁶.

Telle nécessité a disparu suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui a supprimé cette organisation, en substituant l'Union européenne à la Communauté européenne.

L'Union européenne dispose aujourd'hui, comme indiqué par la lettre du traité dans l'article 13, alinéa 1, du TUE, "[d'] *un cadre institutionnel visant à promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux de ses citoyens et ceux des États membres,*

⁹⁴ Les dispositions relatives à la Banque centrale européenne et à la Cour des comptes, ainsi que des dispositions détaillées sur les autres institutions, figurent dans le TFUE.

⁹⁵ Sur les conséquences de la disparition de la structure par piliers v. S. Van Raepenbusch, *La réforme institutionnelle du traité de Lisbonne : l'émergence juridique de l'Union européenne*, Cahiers de droit européen, vol. 43, n° 5-6, 2007, pp.619-620.

⁹⁶ Article 3 du TCE. Voir J.C. Piris, *After Maastricht, are Community institutions more efficacious, more democratic and more transparent?*, dans *European Law Review*, vol.19, n.5,1994, pp. 449-487;

ainsi qu'à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et ses actions".

Le deuxième paragraphe précise les institutions qui font partie de ce cadre institutionnel. Toutefois la formulation semble légitimer une interprétation plus large, qui englobe toutes les institutions et organismes opérant dans l'Union, puisque la nécessité d'assurer la cohérence globale de cette action, établie par l'article 13 du TUE, se réfère au fonctionnement du système institutionnel dans son ensemble⁹⁷.

En effet, bien que dans le système institutionnel de l'Union, la notion d'institution, depuis son origine, semble limitée aux seules énumérés dans le paragraphe 1 de l'article 13 du TUE⁹⁸, elles ont été progressivement rejointes par d'autres organes, à différents niveaux et avec différentes fonctions, nées non seulement sur la base des décisions prises au niveau des traités ou des prévisions explicites de ces derniers, mais également de décisions autonomes des institutions de l'UE eux-mêmes.

La jurisprudence de la Cour en ce qui concerne la catégorisation des organes et organisme de l'Union n'a pas facilité la doctrine sur le thème. L'interprétation des dispositions des traités dédiés aux institutions n'a pas été constante et on ne peut tirer argument des arrêts de la Cour pour soutenir qu'elles aient adopté un approche uniforme⁹⁹.

Toutefois, la formulation de l'article 13 du TUE, en réunissant les dispositions précédemment partagés entre l'article 3 et 7 du TCE, relatives respectivement à la liste des institutions et au principe d'attribution horizontale, a opéré une simplification des dispositions institutionnelles.

L'article 13(1) du TUE énonce les tâches confiées aux institutions, elles sont tout d'abord appelées à promouvoir les valeurs de l'Union affirmées à l'article 2 du TUE, qui ont été l'objet d'une progressive évolution jusqu'à inclure le pluralisme de la société, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

En deuxième lieu le cadre institutionnel doit poursuivre les objectifs de l'Union énumérés à l'article 3 du TUE, tout en respectant les intérêts commun, ceux de ses citoyens, et des États membres. Cette disposition semble consacrer un équilibre entre les institutions représentatives de tels intérêts comme établi à l'article 10(1) du TUE.

Enfin la cohérence, l'efficacité et la continuité des politiques et des actions doivent être assurées en particulier à travers l'action de la Commission qui conformément à l'article 17(1) du TUE "*prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels*".

Aux termes de l'article 13 (1) du TFUE, le cadre institutionnel est composé de sept

⁹⁷ R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino: Giappichelli, 2010, pp.51-52.

⁹⁸ Par ailleurs, le Titre I de la sixième partie du TFUE se réfère exclusivement aux institutions.

⁹⁹ La Cour a adopté une interprétation restrictive de l'article 7 du TCE affirmant que "*le Comité économique et social et la Cour des Comptes ne figurant pas parmi les institutions indiquées par les traités comme étant les institutions des trois communautés*" (Arrêt du 4 février 1982, *Adam c. Commission*, affaire 828/79, Rec. 1984, p. 00269), tandis que dans l'affaire *Commission contre Banque européenne d'investissement* elle a statué que "*la reconnaissance à la Banque d'une telle autonomie fonctionnelle et institutionnelle n'a pas pour conséquence de la détacher totalement des Communautés et de l'exempter de toute règle du droit communautaire. En effet, il ressort notamment de l'article 130 du traité que la Banque est destinée à contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté et qu'elle s'inscrit donc, en vertu du traité, dans le cadre communautaire*" (Arrêt du 3 mars 1988, *Commission c. BEI*, affaire 85/86, Rec. 1988, p. 1313, point 29).

institutions : le Parlement européen; le Conseil européen; le Conseil; la Commission européenne¹⁰⁰; la Cour de justice de l'Union européenne; la Banque centrale européenne et la Cour des comptes.

Le Conseil européen est la Banque centrale¹⁰¹ sont donc consacrés comme des institutions à part entière.

§2. L'affirmation du principe d'attribution des compétences et la constitutionnalisation du principe de coopération loyale entre les institutions de l'Union.

Les pouvoirs, compétences et responsabilités de ces institutions, ainsi que les règles et procédures qui les régissent sont établis dans les traités.

Conformément à l'article 13 (2) du TUE : "*chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale*".

Le traité de Lisbonne confirme la complémentarité de deux principes, puisque le volet interinstitutionnel de la coopération loyale se voit étroitement couplé au principe de la compétence d'attribution.

Les deux principes se caractérisent par une double portée. Ils sont appliqués dans une dimension verticale, en ce qui concerne les relations entre les États membres et les institutions de l'Union et dans une dimension horizontale dans le cadre des interactions institutionnels.

Cependant, ces deux principes ne se sont pas développés dans un même mouvement. Si le principe d'attribution a été d'abord affirmé dans le droit primaire dans sa dimension horizontale, le principe de coopération loyale entre les institutions de l'Union a été tiré de la Cour de justice de l'article 10 TCE qui imposait aux États membres d'assurer l'exécution du droit de l'Union, de lui faciliter l'accomplissement de sa mission et de s'abstenir de toute mesure pouvant mettre en péril la réalisation de ses objectifs.

2.1. Le principe d'attribution et les institutions européennes

Le traité de Lisbonne clarifie la répartition des compétences entre l'Union et les États membres affirmant que "*Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres*" et il introduit pour la première fois dans les traités fondateurs une classification précise en distinguant trois compétences principales¹⁰². Il

¹⁰⁰Ci-après dénommée Commission.

¹⁰¹ La Banque centrale tout en devenant une institution de l'Union, conformément à l'article 282, paragraphe 3 du TFUE "*a la personnalité juridique*" et "*est indépendante dans l'exercice de ses pouvoirs et dans la gestion de ses finances*".

¹⁰² Il existe trois types de compétences. Les compétences exclusives sont prévues par l'article 3 du TFUE. Seule l'Union est habilitée à légiférer dans ces domaines. L'Union peut aussi conclure des accords internationaux lorsque cette conclusion est prévue par un acte législatif de l'Union ou lorsque cet accord est nécessaire pour exercer une de ses compétences exclusives.

Les compétences partagées sont prévues par l'article 4 du TFUE. Dans ces domaines, l'Union et les États membres peuvent légiférer. Ceux-ci peuvent exercer leur compétence tant que l'Union n'a pas exercé la sienne ou lorsqu'elle renonce à l'exercer. Les États membres peuvent également demander

inscrit à côté des principes de subsidiarité et de proportionnalité le principe d'attribution¹⁰³. Ce principe prévoit que l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans des domaines déterminés.

Le principe d'attribution des compétences entre l'Union et les États membres a été introduit dans le droit européen par le traité de Maastricht en 1992. Cependant, son existence est beaucoup plus ancienne.

Ces compétences peuvent être étendues par l'application de la clause de flexibilité prévue à l'article 352 du TFUE. Celle-ci permet de donner des pouvoirs supplémentaires à l'Union lorsque les moyens d'actions nécessaires à la réalisation d'un de ses objectifs n'ont pas été prévus par les traités¹⁰⁴.

Le principe d'attribution des compétences de l'Union trouve son complément dans la formulation de l'ex-article 7 du TCE, devenu depuis le traité de Lisbonne l'article 13(2) alinéa 5 du TUE, selon lequel "*chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités*".

Cette disposition qui sert de fondement au principe de la compétence d'attribution entre les institutions de l'Union, a forcément pour conséquence que les institutions ne peuvent pas empiéter sur les compétences de leurs partenaires et vise donc à maintenir l'équilibre institutionnel prévu par les traités.

Comme les juges communautaires l'ont observé, en se prononçant sur les dispositions du TCE, le traité a "*mis en place un système de répartition des compétences entre les différentes institutions de la Communauté, qui attribue à chacune sa propre mission dans la structure institutionnelle de la Communauté et dans la réalisation des tâches confiées à celle-ci. Le respect de l'équilibre institutionnel implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres. Il exige aussi que tout manquement à cette règle, s'il vient à se produire, puisse être sanctionné*"¹⁰⁵.

Aux termes des traités de Maastricht et de Nice "*le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice et la Cour des comptes exercent leurs attributions dans les conditions et aux fins prévues, d'une part, par les dispositions des traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés et, d'autre part, par les autres dispositions du présent traité*"¹⁰⁶.

La formulation du traité de Lisbonne va plus loin et spécifie que les institutions respectent leurs attributions "*conformément aux procédures (...) prévues*" par les traités.

Cette formulation explicite la relation entre les attributions institutionnelles et les bases juridiques établissant les procédures décisionnelles en reconnaissant la constante

à la Commission d'abroger un acte législatif adopté dans l'un de ces domaines partagés afin de mieux garantir le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité (v. la déclaration n° 18 annexé au traité de Lisbonne).

Enfin, les compétences d'appui visées à l'article 5 du TFUE concernent les domaines où les États membres demeurent compétents mais où l'Union peut compléter leur action en menant des actions d'appui ou de coordination.

¹⁰³ Article 5 du TUE.

¹⁰⁴ Les principes de subsidiarité et de proportionnalité jouent le rôle de régulateur des compétences pour garantir le respect de cette répartition des compétences. Les parlements nationaux se voient reconnaître un rôle dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité.

¹⁰⁵ Arrêt du 22 mai 1990, *Parlement c. Conseil*, affaire 70/88, Rec. 1990, p. I - 2067, points 21-22.

¹⁰⁶ Article 5 du TUE.

jurisprudence de la Cour concernant le lien entre l'application de la base juridique prévue par les traités et le maintien de l'équilibre institutionnel au sein de l'Union¹⁰⁷.

2.2. La constitutionnalisation du principe de coopération loyale entre les institutions

Le deuxième paragraphe de l'article 13 du TUE consacre dans les traités le principe jurisprudentiel de coopération loyale.

Différemment du principe d'attribution horizontale, le principe de coopération loyale n'avait jamais été codifié par le droit primaire.

À l'origine les traités ne prévoyant pas un corps de principes destinés à s'appliquer aux relations interinstitutionnelles.

Le devoir de coopérer entre les institutions a été tiré de la Cour du principe de loyauté communautaire saisi par l'article 10 du TCE¹⁰⁸.

Ce principe a été l'objet d'un double développement jurisprudentiel.

Dans un premier temps le devoir de coopération loyale, prévue expressément dans les traités en ce qui concerne les relations entre les états membres et la communauté dans son complexe, a été interprété par la Cour comme un principe "mutuelle"¹⁰⁹.

C'est ainsi que dans l'arrêt *Grand-Duché de Luxembourg contre Parlement*¹¹⁰ la Cour appelle les états membres à respecter les " *devoirs réciproques de coopération loyale qui inspire notamment l'article 5 du traité CEE*"¹¹¹.

Par la suite, les juges communautaires en faisant référence au même article¹¹², ont statué que " *dans le cadre du dialogue interinstitutionnel, sur lequel repose notamment la procédure de consultation, la Cour a estimé que prévalent les mêmes devoirs réciproques de coopération loyale que ceux qui régissent les relations entre les États membres et les institutions communautaires*"¹¹³.

Le principe de coopération loyale impose aux institutions de respecter le principe d'attribution, et dans le même temps, leurs permet de prévoir et appliquer procédures nécessaires au bon déroulement du processus décisionnel.

Toutefois, la ligne de démarcation entre les deux principes n'est pas toujours évidente, comme la jurisprudence de la Cour le relève.

À titre indicatif citons les différentes conclusions exprimées respectivement par l'Avocat général Tesaurò et par la Cour de justice dans l'affaire 65/93.

Le Parlement avait demandé l'annulation d'un règlement du Conseil¹¹⁴, en tant qu'il

¹⁰⁷ C. Chevalier-Govers, Article 13 (The Institutions), dans H-J. Blanke; S. Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU), A Commentary*, 2013, p.559.

¹⁰⁸ Ex-article 5.

¹⁰⁹ B. De Witte, *The role of Institutional Principles in the judicial Development of the European Union legal order*, dans F.G. Snyder, *The Europeanisation of law: the legal effects of European integration*, Oxford: Hart, 2000, pp.87-88.

¹¹⁰ Arrêt du 10 février 1983, *Grand-Duché de Luxembourg c. Parlement*, affaire 230/81, Rec.1983, p. 00255.

¹¹¹ Affaire 230/81, précité, point 37.

¹¹² Devenu par la suite article 10 du TCE.

¹¹³ Arrêt du 27 septembre 1988, *Grèce c. Conseil*, affaire 204/86, Rec.1988, p. 5323, point 16.

¹¹⁴ Le règlement (CEE) n° 3917/92 du Conseil, du 21 décembre 1992, prorogeant en 1993 l'application des règlements (CEE) n° 3831/90, (CEE) n° 3832/90, (CEE) n° 3833/90, (CEE) n° 3834/90, (CEE) n° 3835/90 et (CEE) n° 3900/91, portant application de préférences tarifaires

avait été adopté sans son avis préalable prévu par le traité.

Quant au Parlement, le Conseil aurait prétendu limiter la durée de la consultation, alors qu'il n'y est pas habilité par les dispositions pertinentes du traité. De plus, en l'espèce, le Conseil n'aurait pas non plus établi qu'il y avait urgence à intervenir afin d'éviter un vide juridique.

L'Avocat général Tesouro a tout d'abord encadré le contexte statuant que "*la discussion porte donc sur l'équilibre institutionnel voulu par le traité, qui exige que chaque institution exerce ses compétences dans le respect de celles attribuées aux autres institutions*"¹¹⁵.

Par la suite il a rappelé "[qu'] *au centre de cette jurisprudence — qui est sans ambiguïté — se trouve donc la préoccupation constante de la Cour de préserver strictement l'équilibre institutionnel tel qu'il s'est progressivement présenté à la suite des modifications apportées au texte originaires des traités. C'est précisément afin de garantir cet équilibre grâce à un système adéquat et cohérent de protection juridictionnelle, qui tient compte, notamment, du renforcement progressif du rôle du Parlement en particulier dans le processus d'élaboration des actes normatifs, que vous avez également affirmé, par étapes successives, le droit d'ester du Parlement*"¹¹⁶.

Il a ainsi conclu " [qu'] *accueillir la thèse que le Conseil soutient en l'espèce, c'est-à-dire lui reconnaître, dans des cas exceptionnels, le pouvoir d'adopter un règlement sans avoir obtenu l'avis obligatoire du Parlement, équivaldrait en fait, alors que cette possibilité n'est pas prévue par le traité, à admettre une dérogation aux règles régissant la formation des actes communautaires et, partant, une altération de l'équilibre institutionnel en dehors des procédures et des formes prévues pour la révision de la charte constitutionnelle*"¹¹⁷.

La Cour n'a pas suivi les conclusions de l'Avocat général, donnant ainsi tort au Parlement. Ayant constaté que le Parlement, compte tenu du fait que le Conseil avait manifesté la nécessité d'adopter le règlement dans le plus bref délai, n' avait pas exprimé sa position, la Cour a jugé que "*le Parlement a manqué à son devoir de coopération loyale vis-à-vis du Conseil. Il en est d'autant plus ainsi que le Conseil ne pouvait user de la possibilité que lui offrait l'article 139 du traité, la tenue d'une session extraordinaire du Parlement s'étant avérée, selon les informations obtenues par le Conseil auprès de la présidence du Parlement, matériellement impossible avant la fin de l'année 1992*"¹¹⁸.

En l'occurrence, la Cour n'a pas considéré, comme le soutenait le Parlement, que le Conseil avait violé un des éléments de l'équilibre institutionnel et a appliqué le principe de coopération loyale.

La Cour a par la suite, avec une jurisprudence constante, affirmé la nécessité d'utiliser les techniques les plus avancées pour faciliter la coopération entre les institutions.

La conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Nice a codifié la jurisprudence de la Cour dans la déclaration n°3 du traité en affirmant que "*le devoir de*

généralisées pour l'année 1991 à certains produits originaires de pays en développement et complétant la liste des bénéficiaires de ces préférences, JO L 396/1.

¹¹⁵ Conclusions de l'A.G. Tesouro, 13 décembre 1994, *Parlement c. Conseil*, Rec. 1994, p. I-645, point 1.

¹¹⁶ *Ibidem*, point 19.

¹¹⁷ *Ibidem*, point 20.

¹¹⁸ Arrêt du 30 mars 1995, *Parlement c. Conseil*, affaire 65/93, Rec. 1995, p. I-00643, point 27.

coopération loyale" entre les institutions, est un devoir qui impose aux institutions de «*faciliter l'application des dispositions du traité instituant la Communauté européenne*»¹¹⁹.

En ce qui concerne la reconnaissance du principe dans le nouveau traité, on observera que l'article 13(2) du TUE ne représente pas la seule référence à un tel principe. Le traité de Lisbonne consacre le principe de coopération loyale dans plusieurs dispositions.

Tout d'abord l'article 17(1) du TUE établit que la Commission "*prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels*".

En second lieu, conformément à la lettre de l'article 295 du TFUE "*le Parlement européen, le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur coopération. À cet effet, ils peuvent, dans le respect des traités, conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant*".

En dernier lieu, le traité de Lisbonne prévoit plusieurs *lex specialis*¹²⁰ affirmant le devoir de coopérer des institutions dans différents domaines.

En ce qui concerne le domaine budgétaire, l'article 312 (5) du TFUE prévoit que la coopération doit avenir "*tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier*", à cet égard "*le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter*" l'adoption des perspectives financières pluriannuelles.

La valeur juridique et la portée des deux derniers articles mentionnés seront analysées respectivement au cours des chapitres troisième et deuxième, tandis que l'article 17(1) du TUE sera objet d'étude dans la section suivante.

¹¹⁹ Comme on l'a déjà remarqué au cours du chapitre la déclaration prévoit la conclusion d'accords interinstitutionnels. Toutefois la formulation est très restrictive et autorise exclusivement les accords trilatéraux entre le Parlement, le Conseil et la Commission et spécifie qu'ils ne peuvent ni modifier ni compléter les dispositions des traités.

¹²⁰ Le traité de Lisbonne prévoit également nombreuses dispositions requérant la coopération bilatérale entre les institutions de l'Union. Entre autre nous citons la procédure de désignation du président de la Commission visé à l'article 17(7) du TUE.

Section II- Le dispositions concernant les institutions politiques de l'Union

Depuis le traité de Maastricht, l'équilibre des pouvoirs a été défini, au sein du cadre institutionnel unique, par les interactions entre les trois institutions prenant partie au processus décisionnel: le Parlement, la Commission et le Conseil.

C'est à cet égard que l'expression "*triangle institutionnel*" a été employée dans la doctrine pour désigner les relations dans le processus décisionnel de l'Union¹²¹.

Aujourd'hui, on trouve une quatrième institution aux côtés de celles-ci : le Conseil européen.

Bien que les traités n'attribuent pas au Conseil européen de pouvoirs législatifs¹²², la mission de " *donnée[r] à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et (...) [de] défini[r] les orientations et les priorités politiques générales*" a cependant des répercussions indirectes sur la prise de décision¹²³.

Le traité de Lisbonne, différemment des traités antérieurs, sépare les règles générales et les dispositions techniques concernant les institutions politiques en le situant respectivement dans le TUE et le TFUE. C'est à travers la définition de l'attribution institutionnelle opérée par les deux traités que le nouveau cadre institutionnel a été établi dans le droit primaire.

Dès lors, la section deux du présent chapitre a été consacrée à l'analyse des dispositions du TUE et du TFUE concernant les institutions de l'Union prenant partie dans le processus décisionnel, tout en mettant en évidence l'évolution des pouvoirs respectifs et des conséquences sur les relations interinstitutionnelles.

§1. Le Parlement européen

Cette institution a connu une ascension sans précédent dans le jeu politico-institutionnel de l'Union, depuis sa création en 1958.

Alors qu'elle était limitée à des fonctions consultatives à son origine, elle s'est vue progressivement attribuée des compétences élargies et influentes au sein des politiques internes de la Communauté, puis de l'Union. Cette montée en puissance observée depuis l'Acte Unique lui a permis d'être incorporée dans le jeu communautaire, dans laquelle elle fait partie intégrante aujourd'hui¹²⁴.

¹²¹

Cette expression a été utilisée pour la première fois dans le rapport des trois sages, *Rapport sur les institutions européennes*, OPOCE, 1980, p. 68. Texte en ligne : <http://www.ena.lu>. Le "Comité des Trois" avait été créé le 5 décembre 1978, le Conseil européen de Bruxelles décide de faire appel, sur la proposition du Président français Valéry Giscard d'Estaing. Il était composé par trois personnalités politiques pour formuler une série de propositions concrètes susceptibles d'améliorer les mécanismes et les procédures des institutions communautaires, notamment dans la perspective de l'élargissement de la Communauté à douze membres.

¹²² Les traités demeurent silencieux en ce qui concerne les pouvoirs budgétaires. On verra dans le troisième chapitre comment le Conseil européen a influencé l'adoption du cadre financier pluriannuel.

¹²³ T. Christiansen, *The European Union after the Lisbon Treaty: An elusive "Institutional Balance"?*, dans, A. Biondi; P. Eeckhout; S. Ripley, *EU law after Lisbon*, Oxford University press, 2012, pp. 235-236.

¹²⁴ Pour une analyse sur l'évolution de l'équilibre institutionnel au sein du cadre institutionnel voire P.

Le traité de Lisbonne n'échappe pas à cette dynamique¹²⁵.

Tout d'abord le nouveau traité marque un tournant important en ce qui concerne sa légitimité démocratique en statuant que le Parlement "*est composé des citoyens de l'Union*"¹²⁶. La présence d'une institution parlementaire au cœur du système institutionnel signe son ancrage démocratique.

Deuxièmement le Parlement européen exerce désormais, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce aussi des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités et il élit le Président de la Commission.

En troisième lieu le rôle du Parlement dans la préparation des futures modifications du traité a été renforcé¹²⁷.

En dernier lieu le Parlement a acquis un rôle important en ce qui concerne l'application des articles 290 et 291 du TFUE qui régissent respectivement la procédure des actes délégués et d'exécution¹²⁸.

1.1. La Composition du Parlement

Les dispositions des traités laissent au Parlement une très grande liberté organisationnelle, l'article 14(4) du TUE se borne à prévoir que le Parlement "*élit parmi ses membres son président et son bureau*". Le Parlement est donc souverain pour ce qui concerne sa structure et son organisation interne normalisés par un règlement intérieur adopté à la majorité des membres qui le composent, conformément à l'article 232 du TFUE.

À la différence des traités antérieurs, le traité de Lisbonne ne fixe pas le nombre de députés européens par État membre qui est ainsi renvoyé à une décision du Conseil européen. La répartition des sièges au Parlement européen est une question très délicate du fait des sensibilités nationales, car la règle de dégressivité proportionnelle, prévue par les traités produit des distorsions de représentativité dans la mesure où plus un État est peuplé, plus chacun de ses députés représente d'habitants.

Toute proposition de révision de cette distribution devra ainsi tenir compte des dispositions juridiquement contraignantes établies dans les traités, et s'appuyer fermement sur des principes généraux, afin d'éviter la prévalence des intérêts purement nationaux.

En 2009, les élections au Parlement européen étaient régies par le traité de Nice, qui fixait le nombre de sièges à 736. En 2014, avec début la prochaine législature, la, paragraphe 2, du TUE expirera avec pour conséquence que le nombre total de sièges devra être réduit de 15 sièges afin d'être aligné sur le nombre prévu par les dispositions du traité et de tenir compte de l'adhésion de la Croatie.

Le Parlement européen sera donc composé de 751 membres : 750 membres plus le

Craig, *Institutions, Power and Institutional Balance*, dans P. Craig; G. de Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, pp.41-44.

¹²⁵ L. S. Rossi, *Gli instabili equilibri istituzionali dell'Unione europea*, dans G. Amato, R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze: Astrid, 2013, p.304.

¹²⁶ Aux termes de l'article 190 du TCE .le Parlement représentait les peuples des États membres.

¹²⁷ Article 48 du TUE

¹²⁸ Le rôle du Parlement, de la Commission et du Conseil dans ce domaine ne sera pas développé au fil du présent chapitre, cependant le chapitre troisième a été entièrement consacré à ce sujet.

Président.

Quant à la procédure pour la fixation des sièges le TUE dans son article 14(2) établis que "*Le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes visés au premier alinéa*", notamment le principe de dégressivité proportionnelle et un seuil minimum de six et maximum de quatre-vingt-seize sièges par État membre.

Le Parlement, en vue de respecter l'expiration de la dérogation à l'article 14 du TUE¹²⁹ a ainsi proposé une solution fondée sur un critère qui permet de réduire le nombre de sièges tout en respectant le principe de proportionnalité dégressive¹³⁰. La décision sera révisée avant le début de la législature 2019-2024 sur la base d'une initiative du Parlement européen, présentée avant la fin de l'année 2016, dans le but d'instaurer un système qui, à l'avenir, avant chaque nouvelle élection au Parlement européen, permettra de répartir les sièges entre les États membres d'une manière objective, équitable, durable et transparente.

Le conseil a adopté sans apporter de modification la proposition du Parlement qui est entré en vigueur le 17 juin 2013¹³¹.

1.2. Les pouvoirs de délibération du Parlement

Le Parlement aux termes de l'article Article 231 du TFUE "*sauf dispositions contraires des traités, (...) statue à la majorité des suffrages exprimés*".

La délibération du Parlement comprend trois domaines: législative, budgétaire et les relations extérieurs.

En matière législative le Parlement participe à l'adoption des actes de l'Union à des degrés divers, en fonction de la base juridique pertinente pour chacun de ces actes. Son rôle a progressivement évolué d'une participation exclusivement consultative à la codécision, qui le place sur un pied d'égalité avec le Conseil¹³².

L'initiative législative appartient à la Commission. Toutefois, le traité de Maastricht, renforcé en cela par le traité de Lisbonne, a accordé au Parlement européen un droit d'initiative législative qui lui permet de demander à la Commission de soumettre une proposition. En vertu de l'article 225 du TFUE le Parlement, statuant à la majorité de ses membres, peut, sur la base d'un rapport établi par l'une de ses commissions, demander à la Commission de soumettre toute proposition législative appropriée. Il peut en même temps fixer un délai pour la présentation de cette proposition.

Une proposition d'acte de l'Union sur la base du droit d'initiative accordé au Parlement

¹²⁹ L'article 2, paragraphes 1 et 2, du protocole n° 36 sur les dispositions transitoires expirera à la fin de la législature 2009-2014.

¹³⁰ Selon le Parlement, l'établissement du nouveau système de répartition des sièges à son sein devrait aller de pair avec un réexamen du système de vote au Conseil dans le cadre de la révision nécessaire des traités. Le Parlement décide de formuler des propositions en ce sens lors de la prochaine Convention qui sera convoquée en vue d'une réforme globale des institutions de l'Union. V. Résolution du Parlement européen du 13 mars 2013 sur la composition du Parlement européen en vue des élections de 2014 (2012/2309(INI)).

¹³¹ Décision du Conseil européen fixant la composition du Parlement européen, 2013/0900 (NLE).

¹³² M. Gomez-Leal Pérez, Le Parlement en tant que co-législateur: l'évolution de la pratique institutionnelle, in R.A.E-L.E.A, 2012/1, 2012, pp.22-24. Pour un approfondissement voir le chapitre troisième.

peut également être demandée par un député européen à titre individuel. L'élément de nouveauté introduit par le traité de Lisbonne concerne l'obligation de motivation qui incombe sur la Commission si elle estime de ne pas présenter une proposition.

En ce qui concerne le domaine budgétaire, le Parlement reste l'une des deux branches de l'autorité budgétaire¹³³. Il est présent dans le processus dès le stade préparatoire, notamment pour déterminer les orientations générales et la nature des dépenses. Il arrête le budget et en contrôle l'exécution¹³⁴.

Le Traité de Lisbonne a mis un terme à la distinction pratiquée entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires plaçant ainsi le Parlement sur le même plan que le Conseil lors de la procédure budgétaire annuelle.

En outre, conformément à l'article 312 du TFUE, le Parlement doit approuver le cadre financier pluriannuel, adopté par une procédure spéciale. En décembre 2013 a été adopté le premier cadre financier pluriannuel soumis aux règles du Traité de Lisbonne¹³⁵.

En dernier lieu, l'article 218 du TFUE accorde au Parlement un rôle sur la conclusion d'un certain nombre d'accords internationaux. Suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne les accords qui ne portent pas exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune doivent être approuvés par le Parlement. La procédure d'avis conforme¹³⁶ a été ainsi remplacée par la procédure d'approbation.

Le Parlement a utilisé les pouvoirs que le traité de Lisbonne lui a conférés en rejetant la décision du Conseil concernant un accord international bilatéral avec les États-Unis en matière de traitement et le transfert de données de messagerie financière aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme le 11 février 2010¹³⁷.

1.3. La fonction de contrôle politique et les dynamiques institutionnelles.

Le degré du contrôle politique exercé par le Parlement varie d'institution à institution. Si l'on peut affirmer que la position du Parlement est assez forte vis à vis de la Commission, tel pouvoir est très faible, voire inexistante en ce qui concerne la relation avec le Conseil et le Conseil européen.

Depuis 1981, le Parlement a "investi" de manière informelle la Commission en

¹³³ Article 314 du TFUE

¹³⁴ Article 318 du TFUE et Article 319 du TFUE. M.T. Salvemini, *Il nuovo bilancio dell'Unione*, dans G. Amato, R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze: Astrid, 2013, pp.99-102.

¹³⁵ La procédure d'approbation du cadre financier pluriannuel sera analysée dans les détails au cours du chapitre deuxième consacré aux procédures décisionnelles.

¹³⁶ Article 300 du TCE.

¹³⁷ Le 30 novembre 2009, le Conseil a signé un accord intérimaire entre les États-Unis et l'Union sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme. Conscient de l'entrée en vigueur imminente du Traité de Lisbonne, le Conseil a décidé d'autoriser la signature de l'accord avec les États-Unis mais sous la forme d'un accord transitoire, applicable pour une période de 9 mois au maximum.

Le 11 février 2010 le Parlement européen a adopté par 378 voix pour, 196 voix contre et 31 abstentions, une résolution législative par laquelle il refuse de donner son accord à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique. Suite au refus du Parlement européen d'approuver l'accord, le Conseil a approuvé le texte d'une lettre destiné au gouvernement des États-Unis pour l'informer de la fin de l'application provisoire de l'accord.

examinant son programme et en se prononçant sur ce dernier. Il a toutefois fallu attendre le Traité de Maastricht pour que la nomination par les États membres du président et des membres de la Commission, en tant que collège soit subordonnée à son approbation préalable. Le Traité d'Amsterdam est allé plus loin en soumettant, de surcroît, la désignation du président de la Commission à l'approbation préalable du Parlement, avant la désignation des autres membres du collège. Le Parlement a également introduit les auditions des commissaires désignés en 1994.

L'article 17(1) du TUE soumet le Président de la Commission¹³⁸ et son collège à un vote d'approbation du Parlement. L'article 17(8) du TUE concernant la responsabilité de la Commission, en tant que collège, devant le Parlement européen, prévoit aussi l'adoption d'une motion de censure, discipliné à l'article 234 du TFUE. La possibilité de prononcer une motion de censure à l'encontre de la Commission avait déjà été établie par le Traité de Rome¹³⁹. La motion de censure qui contraint la Commission à démissionner en bloc nécessite, pour être adoptée, un vote à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité des membres composant l'Assemblée. Depuis l'origine, huit motions de censure seulement ont fait l'objet d'un vote et aucune n'a été adoptée, mais le nombre de voix en faveur de la censure a régulièrement augmenté¹⁴⁰.

En outre le Parlement désormais élit le Président de la Commission, du moment que le traité de Lisbonne remplace le terme "approbation" utilisée dans les précédents traités. En vertu du Traité de Lisbonne, le candidat au poste de président de la Commission doit être proposé au Parlement européen par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée en tenant compte des résultats des élections européennes.

Le Parlement dispose aussi d'autres moyens de contrôle général sur l'action de la Commission octroyés par les traités.

En premier lieu "*Le Parlement européen procède, en séance publique, à la discussion du rapport général annuel qui lui est soumis par la Commission*"¹⁴¹.

En deuxième lieu, pour ce qui concerne le budget de l'Union, "*la Commission soumet chaque année au Parlement européen et au Conseil les comptes de l'exercice écoulé afférents aux opérations du budget*" et "*présente également au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus notamment par rapport aux indications données par le Parlement européen et le Conseil*". En vertu de l'article 319 du TFUE "*Le Parlement européen, sur recommandation du Conseil, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget*"¹⁴².

En dernier lieu, aux termes de l'article 230 du TFUE "*la Commission peut assister à*

¹³⁸ Comme indiqué dans le paragraphe 2 de l'accord-cadre relatif aux relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, le candidat à la présidence de la Commission devrait être tenu d'exposer au Parlement, après sa désignation par le Conseil européen, les orientations politiques de son mandat, pour qu'il puisse ensuite être procédé à un échange de vues approfondi avant l'élection par le Parlement du candidat proposé.

¹³⁹ Aujourd'hui, article 234 du TFUE

¹⁴⁰ Néanmoins, la dernière motion de censure qui a eu lieu le 8 juin 2005, n'a obtenu que 35 voix contre 589, avec 35 abstentions. Voir S. Mangiameli, *Title III, Article 14 The European Parliament*, dans H-J. Blanke; S. Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU), A Commentary*, 2013, p.595-596.

¹⁴¹ Article 233(1) du TFUE.

¹⁴² Article 319 (1) du TFUE.

toutes les séances et est entendue à sa demande", en outre, conformément au paragraphe deux du même article *"la Commission répond oralement ou par écrit aux questions qui lui sont posées par le Parlement européen ou par ses membres"*.

Les pouvoirs de contrôle vis à vis du Conseil et du Conseil européen sont très limités¹⁴³, cependant afin d'améliorer ou de clarifier les procédures, le Parlement dispose de moyens d'interaction avec les deux institutions. L'article 230 (3) du TFUE établit que *"Le Conseil européen et le Conseil sont entendus par le Parlement européen dans les conditions prévues par le règlement intérieur du Conseil européen et par celui du Conseil"*. Aux termes de l'article 15(6) du TUE *"le président du Conseil européen présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen"*. En fin, le président du Parlement peut être invité à être entendu par le Conseil européen¹⁴⁴, toutefois *"cet échange de vues a lieu au début de la réunion du Conseil européen, à moins que le Conseil européen n'en décide autrement"*¹⁴⁵.

Le Parlement a consacré aux relations avec les autres institutions et organes le titre IV de son règlement intérieur.

Le premier article du Chapitre dédié aux déclarations, après avoir rappelé le droit des membres de la Commission, du Conseil et du Conseil européen de demander à tout moment du Président du Parlement de leur donner la parole pour faire une déclaration et l'obligation qui incombe au président du Conseil européen de faire une déclaration après chaque réunion officielle, charge le président du Parlement de *"décide[r] du moment où cette déclaration peut être effectuée et si elle peut être suivie d'un débat approfondi ou par trente minutes de questions brèves et précises de la part des députés"*¹⁴⁶.

Bien que les dispositions des traités ne prévoient expressément que la possibilité de poser des questions à la Commission, le Parlement a codifié dans son règlement la pratique institutionnelle affirmée au fil des années aux articles 115 et 117.

Le premier article discipline les questions parlementaires au Conseil et à la Commission, tandis que le second régit la procédure régissant les questions avec demande de réponse écrite au président du Conseil européen, au Conseil et à la Commission, y compris le haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères.

Le règlement du Conseil apparaît moins spécifique et à l'article 26, concernant la représentation devant le Parlement, établit que *"le Conseil peut être représenté devant le Parlement européen et ses commissions par la présidence ou, avec l'accord de celle-ci, par la présidence suivante ou par le secrétaire général. Sur mandat de la présidence, le Conseil peut également se faire représenter devant ces commissions par son secrétaire général adjoint ou par de hauts fonctionnaires du secrétariat général. Le Conseil peut, en outre, par la voie d'une communication écrite, porter ses vues à la connaissance du Parlement européen"*.

Le Conseil européen, en reconnaissant la valeur de la pratique de "partage

¹⁴³Le Parlement ne dispose d'un pouvoir de contrôle-sanction qu'envers la Commission, en raison de sa responsabilité politique.

¹⁴⁴ Article 235 du TFUE.

¹⁴⁵ Article 4 du règlement intérieur du Conseil européen, Décision du Conseil européen 2009/882/UE, du 1er décembre 2009, portant adoption de son règlement intérieur.

¹⁴⁶ Règlement intérieur du Parlement, "Déclarations de la Commission, du Conseil et du Conseil européen", art. 110.

interinstitutionnelle" du programme de la présidence à rotation du Conseil, à l'article 5 de son règlement prévoit que "*le membre du Conseil européen représentant l'État membre qui exerce la présidence du Conseil présente au Parlement européen les priorités de sa présidence et les résultats atteints pendant le semestre*".

L'analyse des dispositions concernant les relations interinstitutionnels dans les règlements intérieurs des trois institutions dénote une différente conception des interactions au sein du cadre institutionnel. Si pour le Parlement les rapports avec les autres institutions¹⁴⁷, et notamment les institutions représentant les gouvernements nationaux¹⁴⁸ revêtent une priorité politique, le Conseil et le Conseil européen se montrent réticents à entamer telle relation¹⁴⁹.

§2. Le Conseil européen

Le Conseil européen est désormais la conférence au sommet des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union. Le premier de ces "sommets européens" s'est tenu à Paris en 1961. Ils ont ensuite eu lieu à intervalles plus rapprochés à partir de 1969¹⁵⁰.

C'est le sommet européen de Paris de février 1974 qui a décidé que ces réunions de chefs d'État ou de gouvernement se tiendraient désormais régulièrement et prendraient le nom de "Conseil européen", afin de permettre à ce dernier d'adopter une approche globale des problèmes de la construction européenne et d'assurer la bonne coordination des activités de l'Union.

L'Acte unique européen en 1986 a, pour la première fois, intégré le Conseil européen dans le dispositif des traités communautaires, en fixant sa composition et en prévoyant des réunions semestrielles.

Par la suite, le Traité de Maastricht, en 1992, a formalisé son rôle dans le dispositif institutionnel de l'Union européenne.

Le Conseil européen est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que de son président et du président de la Commission. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux.

Aux termes de l'article 15 du TUE, le Conseil européen, élevé au rang d'institution "*donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales*". Cependant "*Il n'exerce pas de fonction législative*".

¹⁴⁷ L'article 118 du règlement intérieur du Parlement prévoit une procédure régissant la présentation de questions parlementaires avec demande de réponse écrite à la Banque centrale européenne.

¹⁴⁸ Le règlement intérieur du Parlement, à son article 121 discipline la préparation d'une recommandation au Conseil conformément à l'article 26 du TUE. Un groupe politique ou un groupe de au moins 40 députés peuvent présenter une proposition de recommandation à l'intention du Conseil concernant des matières du titre V du TFUE ou lorsque le Parlement n'a pas été consulté sur un accord international.

¹⁴⁹ M. Van De Steeg, Public Accountability in the European Union: is the European Parliament able to hold the European Council accountable?, dans EIOP, vol.13, n.3, 2009, point 5.

¹⁵⁰ V. Edjarian, *Title II Provision on the institutions, Article 15 the European Council*, dans H-J. Blanke, S. Mangiameli (Eds.), *The treaty on the European Union, a commentary*, Springer, 2013, pp. 616-618.

2.1. Le président du Conseil européen

En vertu du traité de Lisbonne, le président du Conseil européen devient une fonction stable et à plein temps¹⁵¹, dès lors il ne peut pas exercer de mandat national¹⁵².

Il est élu par le Conseil européen à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demie, renouvelable une fois. Toutefois la durabilité du rôle de présidente n'est pas assurée puisque "en cas d'empêchement ou de faute grave, le Conseil européen peut mettre fin à son mandat".

Au Président est confiée une double tâche en qui concerne la cohérence des travaux. Si d'une part il doit faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen, de l'autre il représente le trait d'union avec le Conseil et la Commission grâce au rôle lui confié de "*assure la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen en coopération avec le président de la Commission, et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales*".

En deuxième lieu, le président du Conseil européen exerce des responsabilités sur la scène internationale, car il assure à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

2.2. Le fonctionnement du Conseil européen.

Le Conseil européen prend les décisions par consensus, qui représente la règle générale, toutefois les traités prévoient un certain nombre de cas dans lesquels il adopte de décision à la majorité qualifiée et à la majorité simple¹⁵³. Par ailleurs il décide de nombreuses nominations à la majorité qualifiée, notamment celles de son président, du candidat à la fonction de président de la Commission européenne, du haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et du président de la Banque centrale européenne.

Il est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que de son président et du président de la Commission. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Conseil européen se réunit au moins deux fois par semestre. Pendant la crise de la dette souveraine, le Conseil européen a dû se réunir plus souvent. Il s'est ainsi réuni quatre fois en 2012¹⁵⁴.

Le Conseil européen prend ses décisions de manière totalement indépendante et, dans la plupart des cas, elles ne nécessitent ni l'initiative de la Commission, ni la participation du

¹⁵¹Les traités ne prévoient pas d'incompatibilité avec d'autres mandats européens, cela pourrait permettre une fusion avec la présidence de la Commission, voire C. Blumann, L. Dubouis, 2013, *op. cit.*, p. 275; V. Edjaharian, 2013, *op. cit.*, pp. 636-637.

¹⁵²Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne était soumis au principe de la rotation semestrielle.

¹⁵³Les traités établissent que le Conseil européen puisse décider à la majorité simple de ne pas convoquer une convention visé à modifier les traités (article 48(3) du TUE). C'est avec la même majorité que il a adopté son règlement intérieur et toutes mesures concernant les questions procédurales (article 235(3) du TFUE).

¹⁵⁴ Comme on le verra dans la deuxième section du chapitre troisième, de réunions extraordinaires du Conseil européen ont été nécessaires afin de trouver un accord sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Parlement européen.

2.2. Le Conseil européen dans le cadre institutionnel

Le traité de Lisbonne maintient une liaison organique entre le Conseil européen et la Commission, puisque son président est un membre sans droit de vote du Conseil européen et que le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe aux débats. En outre, le Conseil européen demande souvent à la Commission de lui présenter des rapports préparatoires à ses réunions.

L'article 15, paragraphe 6, point d, du TUE dispose que le président du Conseil européen doit présenter au Parlement un rapport à la suite de chacune de ses réunions. Il rencontre également le Président du Parlement et les présidents des groupes politiques une fois par mois. En février 2011, il a en outre accepté de répondre aux questions écrites des députés européens qui portent sur ses activités politiques¹⁵⁵. Par ailleurs, le Parlement peut également exercer une influence informelle par la présence de son Président aux réunions du Conseil européen, à travers des réunions de préparation du Conseil européen tenues par les dirigeants des partis au sein de leurs groupes politiques européens respectifs, ainsi que par les résolutions qu'il adopte sur les points à l'ordre du jour des réunions, sur les résultats des travaux et sur les rapports officiels que lui présente le Conseil européen. De plus le nouveau traité prévoit que le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Cette attribution du Conseil européen implique une étroite coopération entre les deux institutions à fin du bon déroulement de la procédure, du moment que il doit tenir compte du résultat des élections européennes lorsque il individu les personnalités qui pourraient recouvrir le rôle de président de la Commission.

2.3. Les pouvoirs "cachés" du Conseil européen.

Conformément à l'article 13 du TUE, le Conseil européen appartient au cadre institutionnel de l'Union. Cependant, il impulse une politique globale davantage qu'il n'est un organe décisionnel, au sens juridique du terme. Il ne prend de décisions ayant des conséquences juridiques pour l'Union que dans des cas exceptionnels, cependant il a acquis un certain nombre de pouvoirs décisionnels dans le domaine institutionnel. Il est désormais autorisé à adopter des actes contraignants qui peuvent être contestés devant la Cour de justice, y compris saisir cette dernière pour carence¹⁵⁶.

Bien que l'article 15 du TUE ne lui confère que une mission générale en ce qui concerne l'orientation politique de l'Union, certains articles du TUE et du TFUE lui

¹⁵⁵ Cfr. "En application de l'article 15, (paragraphe 6, point d) du TUE, le Président du Conseil européen présentera au Parlement européen un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen. À cette occasion, il pourra répondre aux questions qui lui seraient posées par les Honorables Membres du Parlement européen. Par ailleurs, M Van Rompuy a déclaré publiquement qu'il entendait avoir des relations informelles fréquentes avec le Président du PE et s'entretenir périodiquement avec les Présidents des groupes politiques du PE, comme il l'a d'ailleurs déjà fait le 4 février 2010 lors de la Conférence des Présidents du Parlement européen". Réponse du Conseil à la Question écrite posée par Andrew Duff (ALDE) concernant les questions parlementaires au Conseil européen, 22 mars 2010, P-0453/2010, JO C 138 E 07/05/2011.

¹⁵⁶ Article 265 du TFUE.

confient un rôle stratégique de façon ponctuelle.

En particulier les traités lui confèrent aussi une fonction quasi-constitutionnelle et une fonction d'arbitrage.

En ce qui concerne l'impulsion politiques dans de secteurs déterminés, aux termes de l'article 68 du TUE, il "*définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice*". Ceci étant conformément à l'article 148 du TFUE, après avoir examiné "*la situation de l'emploi dans l'Union il adopte des conclusions à ce sujet, sur la base d'un rapport annuel conjoint du Conseil et de la Commission*".

Les fonctions de nature quasi-constitutionnelles découlent des dispositions des traités qui disciplinent certains aspects du fonctionnement et de la composition des autres institutions. Il s'agit notamment de décision très sensibles au niveau politique tels que la composition de la Commission et la repartitions des sièges du Parlement ainsi que la définition de la liste des compositions du Conseil. Les mécanismes mis en place par les articles 48, 82 et 83 du TFUE suivent la même logique. Il s'agit de la " clause de frein" qui concerne trois domaines: les mesures de coordination des régimes de sécurité sociale des travailleurs migrants; la coopération judiciaire en matière pénale et l'établissement de règles communes pour certaines infractions pénales.

Le Conseil européen joue un rôle crucial aussi dans les procédures de révision des traités. Conformément à l'article 48(3) du TUE la convocation d'une convention intergouvernemental est subordonné à une décision à majorité simple du Conseil européen. Ceci étant le Conseil européen peut aussi décider ne pas convoquer la conférence, "*après approbation du Parlement lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas*". S'agissant de la procédure de révision simplifiés discipliné au paragraphe 8 dudit article, le Conseil européen statuant à l'unanimité "*après consultation du Parlement européen et de la Commission ainsi que de la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire peut adopter une décision modifiant tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*".

Par ailleurs, l'article 48 (7) du TUE introduit une clause passerelle générale applicable à toutes les politiques européennes.

Telle "passerelle" consentent de déroger à la procédure législative originellement prévue par les traités. Précisément et sous certaines conditions, elles permettent de passer d'une procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire pour l'adoption d'un acte dans un domaine donné et de passer d'un vote à l'unanimité à un vote à la majorité qualifiée pour l'adoption d'un acte dans un domaine donné.

Les traités prévoient aussi six "clauses passerelle" spécifiques¹⁵⁷, leurs activation dépend toujours d'une décision adoptée à l'unanimité par le Conseil ou par le Conseil européen. Ainsi, dans tous les cas, tous les États membres doivent être d'accord avant de pouvoir activer une telle clause. En outre l'article 7(2) du TUE donne au Conseil européen

¹⁵⁷ Les traités prévoient aussi six "clauses passerelle" spécifiques: article 312 du TFUE (cadre financier pluriannuel); article 31 du TUE (politique étrangère et de sécurité commune; article 81 du TFUE (coopération judiciaire en matière de droit de la famille); article 333 du TFUE (coopérations renforcées dans des domaines régis par l'unanimité ou par une procédure législative spéciale; article 153 du TFUE (en matière sociale); article 192 du TFUE (en matière d'environnement).

le pouvoir de déclencher la procédure de suspension des droits d'un État membre par constatation de l'existence d'une violation grave des principes de l'Union, sous réserve de l'approbation du Parlement européen.

En dernier lieu le traité de Lisbonne a, dans certains cas, constitutionalisé la pratique développé entre le Conseil et le Conseil européen pour ce qui concerne l'arbitrage au sein du Conseil lorsqu'il y avait un blocage dans le processus de prise de décision¹⁵⁸. Les articles 86 et 87 du TFUE concernant respectivement le Parquet européen et coopération policière, prévoient que "*en l'absence d'unanimité, un groupe composé d'au moins neuf États membres peut demander que le Conseil européen soit saisi du projet de mesures. Dans ce cas, la procédure au Conseil est suspendue. Après discussion, et en cas de consensus, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil pour adoption*".

§3. Le Conseil

Dans le cadre institutionnel de l'Union européenne, le Conseil exerce les compétences qui lui sont conférées par l'article 16 du TUE et par les articles de 237 à 243 du TFUE.

Si l'on peut affirmer que le rôle du Conseil européenne demeure presque inchangé en ce qui concerne la fonction législative et budgétaire, le traité de Lisbonne procède, en revanche, à des modifications substantielles concernant l'organisation du travail et la structure interne du Conseil.

3.1. Composition et formations du Conseil

Le Conseil se compose d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote. Cette formulation renvoie la définition des personnalités qui siègent au Conseil à l'organisation interne des États membres¹⁵⁹.

À l'exception du Conseil "Affaires étrangères", le Conseil est présidé par le représentant de l'État membre qui exerce la présidence de l'Union: celle-ci change tous les six mois selon un ordre établi par le Conseil européen statuant à l'unanimité¹⁶⁰. La présidence de formations du Conseil, à l'exception de celle des affaires étrangères, est assurée par des groupes prédéterminés de trois États membres pour une période de 18 mois, chaque membre du groupe assurant la présidence à tour de rôle pour une période de six mois¹⁶¹.

Le traité de Lisbonne ne retient que deux formations statutaires: le Conseil affaire étrangères et le Conseil affaires générales. Le paragraphe 6 établis que "*le Conseil siège en différentes formations, dont la liste est adoptée conformément à l'article 236 du TFUE*".

¹⁵⁸ R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino: Giappichelli, 2010, p. 64.

¹⁵⁹ J-P. Jacqué, 2009, *op. cit.*, p.307.

¹⁶⁰ Article 16, paragraphe 9, TUE.

¹⁶¹ Durant les sept prochaines années, les présidences seront assurées conformément à l'ordre suivant: la Grèce et l'Italie en 2014, la Lettonie et le Luxembourg en 2015, les Pays-Bas et la Slovaquie en 2016, Malte et le Royaume-Uni en 2017, l'Estonie et la Bulgarie en 2018, l'Autriche et la Roumanie en 2019 et la Finlande le premier semestre de 2020. Le Conseil européen est habilité à modifier l'ordre des présidences (article 236, point b), du TFUE).

Il revient ainsi au Conseil européen de prendre toute décision concernant les formations du Conseil et le système de rotations de la présidence exercé par les États membres.

Le Conseil des affaires générales assure la cohérence des travaux des différentes formations du Conseil, il prépare les réunions du Conseil européen et en assure le suivi en liaison avec le président du Conseil européen et la Commission, tandis que le Conseil des affaires étrangères élabore l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen et assure la cohérence de l'action de l'Union.

Le paragraphe 8 de l'article 16 du TUE prévoit que le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif. Dès lors chaque session du Conseil est divisée en deux sessions, consacrées respectivement aux délibérations sur les actes législatifs de l'Union et aux activités non législatives.

3.2. Les fonctions du Conseil

Le Conseil est l'une des deux branches, l'autre étant le Parlement, de l'autorité budgétaire et législative de l'Union.

Si le traité de Lisbonne détermine une position paritaire dans la procédure budgétaire annuel, l'on ne peut pas affirmer le même pour ce qui concerne la fonction législative.

Bien que l'article 16(1) du TUE affirme que il exerce, conjointement au Parlement cette fonction, dans certains cas il exerce seul le pouvoir décisionnel en matière législative, le Parlement étant simplement consulté¹⁶².

De plus, en certain domaines, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, adopte des décisions après approbation du Parlement qui, dès lors, ne participe pas au processus de prise de décision sur un pied d'égalité.

C'est le cas, entre autres, prévue pour les dispositions applicables au système de ressources propres de l'Union et au cadre financier pluriannuel¹⁶³.

Le Conseil adopte également certaines décisions ainsi que des recommandations non contraignantes¹⁶⁴ et il émet des résolutions.

En outre le Conseil, conjointement au Parlement établit les règles générales régissant l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission ou réservées au Conseil lui-même¹⁶⁵.

Conformément à l'article 241 du TFUE "*le Conseil, statuant à la majorité simple, peut demander à la Commission de procéder à toutes études qu'il juge opportunes pour la réalisation des objectifs communs et de lui soumettre toutes propositions appropriées*"¹⁶⁶.

En ce qui concerne l'octroi des pouvoirs délégués et exécutifs, dans des cas spécifiques et dans ceux prévus aux articles 24 et 26 du TUE, les législateurs peuvent également conférer des compétences d'exécution au Conseil et non à la Commission. Cela ne signifie toutefois pas que le Conseil a un rôle à jouer dans le contrôle de l'exercice des

¹⁶² Il s'agit de domaines sensibles par rapport à la souveraineté des États membres.

¹⁶³ Conformément aux articles 311 et 312 du TFUE.

¹⁶⁴ Conformément à l'article 288 du TFUE.

¹⁶⁵ Article 291, paragraphe 3, du TFUE

¹⁶⁶ Les deux institutions ont réglé leurs rapports en ce qui concerne l'initiative législative et la procédure législative dans son complexe dans le document "guide aux relations avec le Conseil" visant à illustrer les principales questions juridiques et institutionnelles qui se posent dans les négociations du Conseil.

compétences d'exécution lorsque celles-ci sont conférées à la Commission, car le nouveau traité indique clairement qu'il revient aux États membres, et à eux seuls, de contrôler l'exécution de ces compétences par la Commission si ce contrôle est exigé par un acte juridiquement contraignant de l'Union.

3.3. Le fonctionnement du Conseil

Le Conseil se réunit sur convocation de son président, toutefois l'initiative n'est pas limitée à celui-ci mais peut être prise aussi d'un de ses membres ou de la Commission, conformément à l'article 237 du TFUE.

Un comité des représentants permanents des gouvernements des États membres (COREPER) est responsable de la préparation des travaux, et exécute les mandats qui lui sont confiés par le Conseil. Ce comité est présidé par un représentant de l'État membre exerçant la présidence du Conseil "Affaires générales", à savoir la présidence tournante. Cependant, le comité politique et de sécurité, qui suit l'évolution de la situation internationale dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, est présidé par un représentant du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Selon la matière en cause, le Conseil prend ses décisions à la majorité simple¹⁶⁷, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité. Lorsque le Conseil agit en tant que législateur, ses réunions sont désormais normalement accessibles au public¹⁶⁸.

La majorité qualifiée devient la règle générale car s'applique dans les cas où le traité n'en dispose pas autrement¹⁶⁹. C'est donc le mode de décision par défaut.

Le Traité de Lisbonne a étendu davantage le champ d'application du processus décisionnel à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Il est soit introduit soit étendu, dans la majorité des cas conjointement avec l'introduction de la procédure législative ordinaire, y compris de nombreux domaines qui appartenaient précédemment au troisième pilier.

La majorité qualifiée s'applique également à la nomination du président et des membres de la Commission, ainsi qu'aux membres de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen et du Comité des régions. L'unanimité n'est exigée par le traité que pour un nombre réduit de matières, qui figurent néanmoins parmi les plus importantes¹⁷⁰.

Toutefois, dans le cadre des procédures de révision simplifiées des traités, l'article 48(7) du TUE prévoit une clause "passerelle" générale, qui permet au Conseil européen statuant à l'unanimité, d'adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans certains sujets.

La même procédure peut autoriser le Conseil, lorsque le TFUE prévoit que des actes législatifs sont adoptés conformément à une procédure législative spéciale, à suivre la procédure législative ordinaire.

D'une manière générale, le Conseil a tendance à rechercher l'unanimité même dans les matières où il n'est pas tenu de le faire¹⁷¹. Cette pratique remonte au "compromis de

¹⁶⁷La majorité simple ne s'applique qu'à peu de matières, notamment le règlement intérieur du Conseil, l'organisation du secrétariat général du Conseil et le statut des comités prévus par le traité.

¹⁶⁸Article 16(8) du TUE.

¹⁶⁹Article 16(3) du TUE.

¹⁷⁰Comme par exemple la fiscalité et la politique sociale.

¹⁷¹ S. Novak, *La prise de décision au Conseil de l'Union européenne, pratique du vote et du*

Luxembourg" de 1966, qui a mis fin à un conflit qui opposait la France aux autres États membres, la France ayant refusé de passer de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée dans un certain nombre de matières des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires sont en jeu. Une solution analogue a également été trouvée en 1994. Le "compromis de Ioannina" protège les États membres pas loin de constituer une minorité de blocage et prévoit que si ces États expriment leur intention de s'opposer à la prise d'une décision par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil fera tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable, à une solution satisfaisante pour une large majorité des États¹⁷².

La possibilité, prévue par le traité de Lisbonne de reporter l'instauration du nouveau système à double majorité de 2014 à 2017 constitue un pas dans la même direction¹⁷³.

Jusqu'à présent, conformément à l'article 238 du TFUE, les règles applicables à la majorité qualifiée au Conseil ont été régies par le mécanisme prévu par le traité de Nice.

La nouvelle règle de double majorité aurait dû entrer en vigueur le 1er novembre 2014. Toutefois le protocole sur les dispositions transitoire prévoit que jusqu'au 31 mars 2017, quand une délibération devra être prise à la majorité qualifiée tout État membre peut exiger un vote selon les règles du système de pondération des voix.

De plus, la décision du Conseil¹⁷⁴ qui a adopté le projet de décision qui figure dans le texte de la déclaration n.7 du traité de Lisbonne a réactivé le système mis en place par le "compromis de Ioannina"¹⁷⁵.

§4. La Commission européenne

L'article 17(1) du TUE lui confie un certain nombre de tâches, mais tout d'abord elle doit promouvoir l'intérêt général de l'Union. À cet égard l'article 245 du TFUE impose aux États membres de ne pas influencer les membres de la Commission et de respecter leurs indépendance dans l'exercices des tâches à eux attribués par le traité de Lisbonne.

4.1 La composition de la Commission

Le Traité de Lisbonne dispose que le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen son candidat à la présidence de la Commission en tenant compte des élections au Parlement européen et après avoir procédé aux consultations

consensus, Dalloz, 2011, pp. 17-21.

¹⁷² Voire J-C. Piris, 2010, *op.cit.*, p.224.

¹⁷³2009/857/CE: Décision du Conseil du 13 décembre 2007 relative à la mise en œuvre des articles 9 C, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne et 205, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne entre le 1 er novembre 2014 et le 31 mars 2017 , d'une part, et à partir du 1 er avril 2017 , d'autre par cette décision est entré en vigueur le même jour du Traité de Lisbonne voire aussi déclaration n°7 sur l' article 16(4) du TUE et article 238(2) du TFUE.

¹⁷⁴Décision du Conseil du 13 décembre 2007 relative à la mise en œuvre des articles 9 C, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne et 205, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne entre le 1er novembre 2014 et le 31 mars 2017, d'une part, et à partir du 1er avril 2017, d'autre part, 2009/857/CE, JO L 314/73, 1.12.2009.

¹⁷⁵ Y. Devuyt, *The European Union's institutional balance after the Treaty of Lisbon: "community method" and "democratic deficit" reassessed*, dans *Georgetown Journal of International Law*, n.1, 2008, pp. 252-258.

appropriées.

Le candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent¹⁷⁶. Le Conseil, à la majorité qualifiée, et d'un commun accord avec le candidat désigné à la présidence, approuve la liste des autres candidats aux postes de membres de la Commission, en conformité avec les propositions faites par chacun des États membres.

Les autres membres de la Commission, y compris le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, sont soumis en tant qu'organe au vote d'approbation du Parlement européen et sont ensuite nommés par le Conseil européen, à la majorité qualifiée.

Depuis le traité de Maastricht, le mandat de membre de la Commission a été calqué sur la législature du Parlement européen, soit cinq ans, et il est renouvelable.

La Commission a été longtemps composée d'un commissaire au minimum, et de deux au maximum, par État membre¹⁷⁷.

Conformément à l'article 17(4) du TUE, la Commission nommée entre la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et le 31 octobre 2014, est composée d'un ressortissant de chaque État membre.

Cependant, à partir du 1er novembre 2014, la Commission aurait dû être composée d'un nombre de membres correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres¹⁷⁸. Toutefois les traités prévoient que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, puisse décider de modifier ce nombre.

Bien que les traités affirment clairement que la Commission représente l'intérêt général de l'Union, le nombre de Commissaires composant le Collège, représente une question d'ordre politique et institutionnel très importante. À cet égard la conférence intergouvernemental qui a approuvé le traité de Lisbonne, dans la déclaration numéro 10 annexe au traité a souligné la nécessité d'accorder, " *lorsque la Commission ne comprendra plus des ressortissants de tous les États membres (...) une attention particulière à la nécessité de garantir une transparence absolue dans ses relations avec l'ensemble des États membres (...) que ceux-ci comptent ou non un de leurs ressortissants parmi les membres de la Commission*".

Le Collège ne sera pas resserré à partir de 2014. Le Conseil européen a préannoncé avant l'entrée en vigueur du nouveau traité que " *une décision sera prise, conformément aux procédures juridiques nécessaires, pour que la Commission puisse continuer de comprendre un national de chaque État membre* " ¹⁷⁹.

Cette déclaration répond aux inquiétudes de l'Irlande quant à la perte de garantie d'un commissaire en permanence.

Le Conseil européen, cohérent à la déclaration susmentionnée a adopté une décision sur la composition de la Commission le 19 juin 2009¹⁸⁰.

¹⁷⁶ Article 17(7) du TUE.

¹⁷⁷ La pratique était d'en attribuer deux aux cinq pays les plus peuplés, un aux autres. Depuis le 1er novembre 2004, la Commission compte un commissaire par État membre.

¹⁷⁸ Le nombre des deux-tiers inclue son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

¹⁷⁹ Conclusions de la présidence du Conseil européen du 13 février 2009, 17271/1/08 REV 1, CONCL 5, paragraphe 2.

¹⁸⁰ Conclusion de la présidence du Conseil européen du 18-19 juin, 11225/2/09 REV 2, CONCL 2

4.2. Légitimité et responsabilité politique de la Commission

Conformément à l'article 245 du TFUE, les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union, en particulier, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instruction extérieure venant d'un gouvernement ou de tout autre organisme¹⁸¹.

Un membre de la Commission peut être démis d'office par la Cour de justice, à la demande du Conseil ou de la Commission elle-même en cas de violation de ces obligations ou s'il a commis une faute grave¹⁸².

La Commission est collectivement responsable devant le Parlement, en vertu de l'article 234 du TFUE. Si le Parlement adopte une motion de censure à l'encontre de la Commission, les membres de cette dernière doivent démissionner collectivement, y compris le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui toutefois doit démissionner exclusivement des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission. Cette responsabilité a été renforcée par les modalités de désignation du président de la Commission qui est désormais élu par le Parlement.

La question concernant la proposition, par les grandes familles politiques européennes, d'un candidat à la présidence de la Commission remonte au débat sur l'avenir de l'Europe¹⁸³ au sein de la Convention et s'inscrit dans le cadre des mesures nécessaires à fin de affermir la légitimité démocratique de l'Union.

Le traité de Lisbonne a consolidé les fondements démocratiques de l'Union, en particulier il renforce le rôle du citoyen de l'Union en tant qu'acteur politique au sein de l'UE¹⁸⁴, en établissant un lien solide entre les citoyens, l'exercice de leurs droits politiques et la vie démocratique de l'Union.

À cet égard telle proposition vise à offrir la possibilité au Conseil européen d'avancer le nom du candidat au poste de président de la Commission, soutenu par le parti sorti vainqueur des élections européennes.

L'initiative a été relancée au cours des années 2012 et 2013 par le Parlement et la Commission.

Dans sa résolution du 22 novembre 2012 sur les élections au Parlement européen en 2014¹⁸⁵, le Parlement demandait aux partis politiques européens de proposer des candidats à la présidence de la Commission, indiquant qu'il attendait de ces candidats qu'ils jouent un rôle moteur dans la campagne électorale du Parlement, en particulier en présentant leurs programmes dans tous les États membres de l'Union. Il soulignait en outre qu'il est crucial de renforcer la légitimité politique du Parlement et de la Commission en liant plus directement leur élection respective au choix des électeurs.

La Commission a exprimé sa position sur ce thème dans sa communication du 28 novembre 2012, intitulée "*Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie-Lancer un débat européen*"¹⁸⁶. La Commission soulignait

¹⁸¹ Article 245 du TFUE

¹⁸² Article 247 du traité FUE

¹⁸³ <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/03/cv00/cv00476fr03.pdf>

¹⁸⁴ Article 10(3) du TUE.

¹⁸⁵ Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2012 sur les élections au Parlement européen en 2014, 2012/2829(RSP).

¹⁸⁶ COM(2012) 777 final/2.

notamment que la désignation, par les partis politiques, de candidats à la présidence de la Commission dans le contexte des élections européennes de 2014 était une mesure particulièrement importante qui nécessitait d'être prise afin de favoriser l'émergence d'une véritable dimension politique européenne. À cet égard le 12 mars 2013, la Commission adoptait la Recommandation sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen¹⁸⁷, dont les destinataires étaient les États membres ainsi que les partis politiques nationaux et européens¹⁸⁸.

La déclaration n°11 annexe au traité de Lisbonne, concernant l'article 17, paragraphes 6 et 7, du TUE, exhorte le Parlement européen et le Conseil européen, en vertu d'une responsabilité commune dans le bon déroulement du processus conduisant à l'élection du président de la Commission européenne "*à procéder, aux consultations nécessaires dans le cadre jugé le plus approprié, fixant les modalités de ces consultations en temps utile, d'un commun accord entre*" les deux institutions.

Toutefois la décision des partis politiques ne peut pas porter atteinte au rôle du Conseil européen dans le cadre du processus d'élection du président de la Commission qui conformément aux traités "*En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, (...) statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission*".

Dès lors des obstacles doivent encore être surmontés. Le Conseil européen pourrait se montrer réticent à accepter une réduction de ses prérogatives surtout si l'on considère que les institutions intergouvernementales ont souvent opposé les tentatives de politisation de la Commission dans son complexe¹⁸⁹.

Le Parlement qui a exprimé sa position en ce qui concerne la coopération avec le Conseil européen "*s'attend à ce que, dans le cadre de cette procédure, le candidat à la présidence de la Commission qui a été proposé par le parti politique européen ayant remporté le plus de sièges aux élections soit le premier dont la candidature sera étudiée afin d'évaluer sa capacité à obtenir le soutien de la majorité absolue nécessaire du Parlement européen*"¹⁹⁰. En outre il "*propose que les modalités détaillées des consultations entre le Parlement et le Conseil européen sur l'élection du nouveau président de la Commission soient définies d'un commun accord en temps utile avant les élections*"¹⁹¹.

L'absence de réponse de la part du Conseil européen aux sollicitations du Parlement vises à mettre en place un mécanisme de coopération semble confirmer la thèse d'un manque de volonté de coopération dans le domaine.

4.3. Les attributions de la Commission

L'article 17 du TUE énonce les quatre compétences attribuées à la Commission : Elle exerce une compétence d'exécution, surveille l'application du droit de l'Union; représente l

¹⁸⁷ JO L 79/29, 21.3.2013.

¹⁸⁸ Le Parlement européen a également adopté une deuxième résolution à cet effet. V. résolution du Parlement européen du 4 juillet 2013 sur l'amélioration des modalités pratiques d'organisation des élections européennes de 2014 (2013/2102(INI)).

¹⁸⁹ À titre d'exemple citons l'opposition du Conseil à la graduelle construction d'un partenariat spécial entre la Commission et le Parlement par le moyen des accords bilatéraux.

¹⁹⁰ Résolution du Parlement européen du 4 juillet 2013 sur l'amélioration des modalités pratiques d'organisation des élections européennes de 2014, 2013/2102(INI), point 15.

¹⁹¹ Résolution du Parlement européen du 4 juillet 2013, précité, point 14.

'Union¹⁹² et en fin elle continue à maintenir le quasi-monopole de l'initiative législative auquel s'ajoute la tâche de faciliter des compromis institutionnels visés à établir une programmation commune.

Le nouveau traité modifie substantiellement le cadre des compétences d'exécution conférés à la Commission par le législateur, introduisant une distinction claire entre les compétences déléguées afin d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte de base, d'une part et les compétences lui conférés afin d'adopter des actes d'exécution d'autre part. La "fonction d'exécution" conféré à la Commission n'est plus limitée aux actes législatifs mais regarde tous les actes juridiquement contraignants¹⁹³.

Le traité de Lisbonne, comme le traité constitutionnel, n'apporte pas de changement substantiel à la "méthode communautaire" reposant sur le pouvoir d'initiative législative de la Commission. Ce droit lui a été conféré depuis le traité instituant la Communauté économique européenne signé à Rome le 25 mars 1957¹⁹⁴.

La Commission a le droit d'initiative législative, sauf dans les cas spécifiques prévus par les traités, à l'article 289(4) du TFUE *"les actes législatifs peuvent être adoptés sur initiative d'un groupe d'États membres ou du Parlement européen, sur recommandation de la Banque centrale européenne ou sur demande de la Cour de justice ou de la Banque européenne d'investissement"*.

Conformément à l'article 225 et 241 du TFUE, comme nous l'avons déjà vu dans les paragraphes respectivement consacrées au Parle et au Conseil, offrent aux deux institutions la possibilité de demander à la Commission de soumettre une proposition sur un thème donné s'elles le jugent opportunes pour la réalisation des objectifs communs et de lui soumettre toutes propositions appropriées¹⁹⁵. L'élément de nouveauté introduit par le traité de Lisbonne concerne l'obligation de la Commission à motiver sa décision si elle ne soumet pas de proposition, au Conseil ou au parlement. Le droit d'initiative est l'une des pierres angulaires de l'équilibre interinstitutionnel. Par conséquent, il est essentiel le Conseil et le Parlement respectent la liberté de jugement de la Commission en ce qui concerne l'opportunité des propositions futures et la forme que prennent ces propositions¹⁹⁶.

Toutefois le pouvoir d'initiative, d'ailleurs très faible, octroyé au Parlement et au Conseil ne représente pas le seul défi au quasi-monopole de la Commission.

Comme on l'a déjà anticipé, les traités prévoient aussi la possibilité que *"des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent 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*

¹⁹² Comme anticipé dans l'introduction cet aspect ne fait pas l'objet de la recherche.

¹⁹³ Ce thème sera approfondi au fil du chapitre quatrième.

¹⁹⁴ Pour un approfondissement sur l'évolution du pouvoir d'initiative législative voir P. Ponzano

¹⁹⁵ Les deux institutions ont réglé leurs rapports en ce qui concerne l'initiative législative et la procédure législative dans son complexe dans le document "guide aux relations avec le Conseil" visant à illustrer les principales questions juridiques et institutionnelles qui se posent dans les négociations du Conseil.

¹⁹⁶ Si la Commission endosse formellement ses responsabilités en répondant dans les trois mois aux demandes d'initiatives législatives du Parlement, elle n'en a pas souvent, pour autant, proposer de suivi réel et substantiel.

de l'application des traités"¹⁹⁷.

En dernier lieu les pouvoirs reconnus aux parlements nationaux dans le cadre de l'application du principe de subsidiarité soumettent les propositions législatives de la Commission à un contrôle ultérieur. En particulier *"Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité"*.

Dès lors, nous pouvons affirmer que les mesures visées à assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, et à affirmer le principe démocratique, introduites par le nouveau traité, ont affaibli le marge d'autonomie de la Commission en ce qui concerne l'initiative législative¹⁹⁸.

4.4. La Commission dans le cadre institutionnel

La Commission est la principale interlocutrice du Parlement sur les questions législatives et budgétaires. Le contrôle parlementaire du programme de travail de la Commission et de son exécution revêt une importance croissante pour garantir une plus grande légitimité démocratique de la gouvernance de l'Union. L'article 17(8) du TUE consacre expressément le principe de responsabilisation politique de la Commission devant le Parlement européen, qui est un principe fondamental pour le bon fonctionnement du système politique de l'Union.

En vertu de l'article 17(1) du TUE, la Commission est tenue de prendre des initiatives en vue de conclure des accords interinstitutionnels sur la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union.

L'application de cette base juridique implique la nécessité d'associer les législateurs à la préparation du programme de travail annuel de la Commission afin d'aboutir à une programmation réaliste et crédible, susceptible d'être efficacement mise en œuvre et de former la base de la planification interinstitutionnelle.

¹⁹⁷ Article 11(4) du TUE.

¹⁹⁸ J. Monar, *The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon*, dans *The European Union after the Treaty of Lisbon : visions of leading policy-makers, academics and journalists*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, pp. 68-69; A. Rasmussen, *Challenging the Commission's right of initiative?*, dans *West european Politics*, vol.30, n.2, 2007, pp. 244-264.

CONCLUSION

Le traité de Lisbonne consacre au centre du système juridique de l'Union un cadre institutionnel renouvelé.

Les attributions des institutions s'exercent le plus souvent de manière partagée.

Si d'une part telle caractéristique du système juridique crée une intrication fonctionnelle, notamment en raison du partage des fonctions entre les différentes institutions¹⁹⁹, d'autre part elle requiert une constante coopération institutionnelle.

Le traité de Lisbonne reconnaît pleinement le Parlement européen comme l'une des deux branches du pouvoir législatif et budgétaire de l'Union et lui accorde un rôle effectif dans l'adoption de nombreuses décisions politiques importantes pour la vie de l'Union. Ses fonctions liées au contrôle politique sont aussi renforcées et même étendues²⁰⁰. Cette reconnaissance du rôle du Parlement européen implique la pleine collaboration des autres institutions, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, sur la base d'une égalité de traitement par rapport au Conseil²⁰¹ en ce qui concerne notamment la procédure budgétaire, le champ d'application de la procédure législative ordinaire et les actes délégués et d'exécution.

En vertu du traité de Lisbonne, le Conseil européen devient une institution, dès lors il doit respecter dans l'exercice de ses fonctions le principe de coopération loyale horizontale, affirmé à l'article 13(1) du TUE.

Il donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales, toutefois il n'exerce pas de fonction législative. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, une présidence à long terme du Conseil européen a été instaurée.

La Présidence du conseil européen stable donne une meilleure visibilité à l'Union et une continuité renforcée sur la scène interne et internationale. L'existence d'une présidence permanente du Conseil européen a certainement renforcé cette institution en particulier pour ce qui concerne la définition des orientations politiques de l'Union. Telle pouvoirs a comporté une partielle érosion du pouvoir de programmation de la Commission.

Le traité de Lisbonne marque un progrès vers la prise en compte du rôle du Conseil comme seconde branche de l'autorité législative et budgétaire de l'Union, qui partage, même s'il conserve une certaine prépondérance dans quelques domaines, la majeure partie du processus de prise de décision avec le Parlement européen, à l'intérieur d'un système institutionnel qui a progressivement évolué.

Le rôle essentiel de la Commission comme promoteur des activités de l'Union a été réaffirmé à travers la reconnaissance de son quasi-monopole d'initiative législative, qui est

¹⁹⁹

Comme H. Dumont le relève, l'Union demeure rétive au principe de la séparation des pouvoirs, H. Dumont, *Présentation générale des changements induits par le traité de Lisbonne*, dans N. de Sadeleer; H. Dumont; P. Jadoul; S. Van Drooghenbroeck, *Les innovations du traité de Lisbonne*, Bruylant, 2011, pp. 31-39.

²⁰⁰ Cependant le Parlement dispose d'un contrôle de nature sanctionnatrice qu'envers la Commission européenne, exercé à travers la motion de censure.

²⁰¹ L'on trouve une référence à ce principe dans le texte de l'accord-cadre entre le Parlement et la Commission,

étendu à tous les domaines d'activité de l'Union, à l'exception de la PESC, et se voit particulièrement renforcé pour les questions financières dans la mesure où elle joue un rôle essentiel pour faciliter un accord entre les deux branches de l'autorité législative et budgétaire. De surcroît, le traité de Lisbonne prévoit l'élection du président de la Commission par le Parlement. La nomination du président élu, après que le Parlement a été dûment consulté, doit être effectuée compte tenu des résultats des élections européennes. L'accent est ainsi mis sur la légitimité et la responsabilité politique de la Commission européenne.

L'élection du président de la Commission par le Parlement renforcera le caractère politique de sa désignation et la légitimité démocratique du président de la Commission à la fois à l'intérieur de la Commission, en ce qui concerne les relations internes avec les autres commissaires²⁰² et dans les relations entre les institutions en général. Cette légitimité renforcée du président de la Commission pourrait bénéficier également à la Commission dans son ensemble, en renforçant sa capacité d'agir comme promoteur indépendant de l'intérêt général européen et comme force motrice à l'origine de l'action européenne.

L'analyse relève que l'introduction d'une deuxième institution représentant les intérêts des États membre, a rééquilibré le composant intergouvernemental du cadre institutionnel, déterminant de nouvelles dynamiques interinstitutionnelles.

Si les attributions du Conseil et de la Commission n'ont pas été radicalement modifiées par le nouveau traité, l'évolution des pouvoirs et des compétences du Parlement et du Conseil européen est remarquable.

Cependant, un' analyse centrée exclusivement sur les dispositions des traités risque de ne pas être complète. Dès lors les conclusions concernant le nouveau équilibre institutionnel seront tirés seulement suite à un' analyse de l'aspect dynamique de cet équilibre, issue de l'évolution de la pratique interinstitutionnelle, en particulier dans le domaine du processus législatif, budgétaire pour ce qui concerne la programmation financière pluriannuel et l'implémentation des pouvoirs délégués et d'exécution.

²⁰²Par ailleurs l'autorité du président de la Commission envers les membres de son collègue a été renforcé à travers la formulation de l'article 17(6) c du TUE, du moment que il peut demander les démissions d'un des membres de la Commission sans devoir obtenir l'approbation du Collège.

CHAPITRE DEUX

LES ACCORDS INTERINSTITUTIONNELS DANS LE CADRE DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

SOMMAIRE: Section I - La nouvelle base juridique des accords interinstitutionnels. - §1. Le processus de constitutionnalisation des accords interinstitutionnels. -§2 L'article Article 295 du TFUE et le principe de coopération loyale. - Section II - Les développements récents dans la pratique des accords interinstitutionnels. - §1. Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne - 1.1. Les éléments principaux de l'accord. -1.2. L'avis du Conseil sur l'accord. -§2 Autres accords interinstitutionnels conclus suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. - 2.1. L'Accord interinstitutionnel du 12 mars 2014 entre le Parlement européen et le Conseil. - 2.2. L'Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière. -2.3. L'Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Banque centrale européenne (BCE) sur la coopération en matière de procédures liées au mécanisme de surveillance unique. - CONCLUSION.

L'analyse au cours du deuxième chapitre a été consacrée à l'article 295 du TFUE et par la suite aux développements récents relatifs aux accords interinstitutionnels.

Le plein usage des innovations introduites par le traité de Lisbonne, en ce qui concerne les institutions et les procédures, nécessite une coopération approfondie et permanente entre les institutions qui prennent part aux différentes procédures, pour tirer pleinement bénéfice des nouveaux mécanismes offerts par le traité, notamment des accords entre institutions.

Le traité de Lisbonne reconnaît les accords interinstitutionnels et ouvre une voie à des accords *a priori* juridiquement contraignants. L'article 295 TFUE consacre la pratique des accords interinstitutionnels alors que les traités n'y faisaient jusqu'à présent référence que de façon ponctuelle.

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission dans le cadre des consultations réciproques et de l'organisation des modalités de leur coopération sont autorisés, dans le respect des traités, à conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant.

L'existence de ces accords s'inscrit dans le cadre de la coopération loyale entre les institutions, mentionnée à l'article 13(2) du TUE. Toutefois la formulation de l'article n'est pas suffisamment large et n'inclut pas toutes les institutions de l'Union.

Suite à l'analyse de la base juridique, la deuxième section du chapitre a été consacrée à l'évolution de la pratique institutionnelle. Les développements récents dans le domaine des accords interinstitutionnels démontrent que les institutions ont déjà transposé les innovations du traité dans plusieurs accords.

Dès lors, les conclusions du chapitre visent à distinguer les différents types d'accords, notamment bilatéraux et trilatéraux ainsi que les accords conclus entre les institutions énumérées à l'article 295 du TFUE et la Banque centrale et le Conseil européen, afin de

mettre en évidence l'interprétation que les institutions ont donné de la nouvelle base juridique.

Section I - La nouvelle base juridique des accords interinstitutionnels

Dans l'évolution du cadre institutionnel et des procédures législative, budgétaire et de délégation des pouvoirs exécutifs un rôle très important a été joué par les accords interinstitutionnels.

Les accords interinstitutionnels peuvent être considérés comme des actes de compromis entre les institutions sur des questions qui ne sont pas définies d'une façon précise par les Traités. Comme la doctrine le relève²⁰³, ils couvrent les zones grises du droit primaire, en poursuivant l'amélioration des procédures et des relations institutionnelles et en exprimant dans certains cas une volonté politique commune qui tend parfois à dépasser les traités.

Les objectifs poursuivis par la conclusion de tels accords consistent notamment à permettre la mise en œuvre optimale des dispositions du Traité et à en améliorer sa portée en précisant le cas échéant certaines lacunes²⁰⁴.

Ces actes atypiques sont l'expression de la coopération interinstitutionnelle, qui peut se manifester soit dans des échanges de lettres, soit à travers des formes plus élaborées comme les déclarations communes et les accords-cadres.

Dans cette catégorie rentre alors toutes les formes de compromis qui peuvent se passer entre les institutions, soit à caractère bilatéral ou trilatéral.

La fonction de régulation du système institutionnel des accords interinstitutionnels a vocation à se déployer avec la mise en œuvre des innovations du Traité de Lisbonne qui présente deux différents aspects innovateurs dans le domaine des accords interinstitutionnels.

En premier lieu les accords interinstitutionnels sont prévus au sein des articles 295 TFUE.

Deuxièmement, une série de dispositions introduites par le Traité de Lisbonne ont modifié les relations interinstitutionnelles et ont consacré une nouvelle réalité institutionnelle requérant une étroite collaboration entre les institutions dans de nombreux domaines.

Une analyse comparative entre l'article 295 TFUE et la formulation de la déclaration n°3 du Traité de Nice, met en évidence des aspects innovateurs qui consacrent l'évolution de la pratique institutionnelle.

§1. Le processus de constitutionnalisation des accords interinstitutionnels

C'est dans la troisième déclaration sur l'article 10 du traité instituant la Communauté européenne, annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Nice que les accords interinstitutionnels ont fait pour la première fois apparition dans les traités²⁰⁵.

La Conférence intergouvernemental en rappelant que "*le devoir de coopération loyale*

²⁰³

Voire entre autres B. Driessen, 2008, précité, pp. 550-562.

²⁰⁴ Rapport de la Commission institutionnelle, 2 février 1993, doc. séance A3-0043/93, p.7.

²⁰⁵ Toutefois l'apparition des accords institutionnels dans le texte de la déclaration ne leur donne pas un caractère juridiquement contraignant du moment que les déclarations, différemment des protocoles, se revêtent exclusivement par une valeur politique.

qui résulte de l'article 10 du traité instituant la Communauté européenne et qui régit les relations entre les États membres et les institutions communautaires régit également les relations entre les institutions communautaires elles-mêmes" a affirmé que "pour ce qui est des relations entre les institutions, lorsqu'il s'avère nécessaire, dans le cadre de ce devoir de coopération loyale, de faciliter l'application des dispositions du traité instituant la Communauté européenne, le Parlement européen, le Conseil et la Commission peuvent conclure des accords interinstitutionnels". Toutefois la déclaration ne reconnaît pas la totalité des accords existants et fixe trois limites établissant que "ces accords ne peuvent ni modifier ni compléter les dispositions du traité et ne peuvent être conclus qu'avec l'accord de ces trois institutions".

Si la modification des dispositions du droit primaire n'avait jamais été remise en cause ni par les institutions ni par la Cour de justice²⁰⁶ on ne peut pas l'affirmer en ce qui concerne la fonction de compléter des dispositions des traités et de l'interdiction à conclure des accords bilatéraux²⁰⁷.

En ce qui concerne le premier point, l'Avocat général Mancini en s'exprimant sur le rôle de la déclaration interinstitutionnelle du 30 juin 1982 -qui définit les dépenses de la Communauté- a clairement affirmé que " les déclarations communes et les actes similaires constituent néanmoins un simple "droit de complément" auquel il n'est pas donné, sous peine d'invalidité, de déroger au droit primaire"²⁰⁸. Les institutions, notamment le Parlement, avaient reconnu aux accords interinstitutionnels la même fonction, dans le Rapport de la Commission institutionnelle²⁰⁹, statuant que tels actes sont visés "à permettre la mise en œuvre optimale des dispositions du Traité et à en améliorer sa portée en précisant le cas échéant certaines lacunes".

L'obligation pour les institutions à conclure que les accords trilatéraux ne dériveraient pas ni de la jurisprudence de la Cour²¹⁰ ni des dispositions des traités. La clé de lecture d'une telle volonté affirmée par la conférence intergouvernementale repose dans les inquiétudes du Conseil²¹¹ concernant la troisième révision de l'accord-cadre entre le Parlement et la Commission, renouvelé pour la cinquième fois en 2010²¹².

Par ailleurs, le Conseil considère que cet accord profère au Parlement des privilèges qui ne sortent pas du cadre du traité, ce qui représente une violation du principe d'équilibre institutionnel.

Cependant les prescriptions de la déclaration, privée pour sa même nature d'un

²⁰⁶

²⁰⁷ R. Baratta, *La Dichiarazione relativa agli accordi interistituzionali allegata all'Atto finale del Trattato di Nizza*, dans *Il diritto dell'Unione Europea*, 4/2012, p. 744.

²⁰⁸ Conclusions de l'A.G. Mancini, 25 mai 1988, *Grèce c. Conseil*, affaire 204/86, précité, point 9.

²⁰⁹ Rapport de la Commission institutionnelle, 2 février 1993, précité, p.7.

²¹⁰ Comme nous l'avons déjà affirmé au cours de l'analyse menée dans l'introduction, les arrêts de la Cour en ce qui concerne le caractère juridiquement contraignant des accords ont été centrés sur la volonté des institutions de se lier et non sur le nombre des institutions signataires.

²¹¹ Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission, C5-0349/2000, voir J.P. Jacqué, 2010, précité, p. 243-244. Le Conseil a soulevé objection similaire suite à la cinquième révision de l'accord cadre en 2010. L'avis du service juridique du Conseil concernant le respect de l'équilibre institutionnel sera analysé dans la section II du chapitre.

²¹² Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, JO L 304/47, 20.10.2010.

caractère juridiquement contraignant²¹³, n'ont pas été respectées par les institutions qui dans les années suivantes ont conclu soit des accords qui visaient expressément à compléter les dispositions des traités²¹⁴, soit des accords bilatéraux affirmant des partenariats au sein du cadre institutionnel²¹⁵.

§2. L'article Article 295 du TFUE et le principe de coopération loyale

L'insertion des accords interinstitutionnels dans l'ordre normatif de l'Union ne fait aujourd'hui aucun doute.

L'article 295 du TFUE reconnaît l'importance des accords interinstitutionnels en codifiant la pratique institutionnelle.

Aux termes de cet article *"le Parlement européen, le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur coopération. À cet effet, ils peuvent, dans le respect des traités, conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant"*.

Il est bien évident que la formulation de l'article 295 du TFUE va plus loin par rapport au texte de la déclaration n°3 du traité de Nice faisait déjà référence aux accords.

En premier lieu, les accords interinstitutionnels sont prévus par une disposition de droit primaire, deuxièmement les contraintes concernant leurs fonctions ont été effacées du texte.

Toutefois la formulation de l'article n'est pas tout à fait claire en ce qui concerne les acteurs institutionnels et notamment la conclusion d'accords bilatéraux.

Par ailleurs, la limitation expressément prévue aux institutions prenant partie au processus décisionnel semble limiter le champ d'application des accords aux procédures législatives, budgétaires et à la conclusion d'accords internationaux.

Comme on l'a déjà relevé dans la partie introductive, le deuxième paragraphe de l'article 13 du TUE rappelle les principes qui régissent les relations interinstitutionnelles en réaffirmant notamment le principe de coopération loyale.

Tel principes s'applique uniformément aux institutions de l'Union²¹⁶, puisque *"les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale"*. Toutefois les traités ne fournissent pas une base juridique telle de prévoir la conclusion d'accords entre institutions autre que le Parlement, le Conseil et la Commission.

Le devoir de coopération loyale reconnu d'abord par la jurisprudence de la Cour et désormais par le droit primaire ne trouve pas son parallèle dans la formulation de l'article 295 du TFUE.

Si la formulation n'est pas claire en ce qui concerne le nombre d'acteurs institutionnels

²¹³ Conformément à l'article 311 du TCE, seulement les protocoles qui sont annexés au traité en font partie intégrante.

²¹⁴ Déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision du 30 juin 2007, JO C 145/5, 30.6.2007.

²¹⁵ Accord-cadre entre le Parlement européen et la Commission européenne du 24 mai 2005, JO C 161/1, 1.7. 2005.

²¹⁶ Les institutions de l'Union sont: le Parlement européen; le Conseil européen; le Conseil; la Commission européenne; la Cour de justice de l'Union européenne; la Banque centrale européenne; la Cour des comptes.

et notamment si des actes bilatéraux sont couverts par cette base juridique, elle indique cependant que les autres institutions de l'Union européenne, dénombrées à l'article 13 du TUE sont privées de la possibilité de conclure accords interinstitutionnels juridiquement contraignants.

A la lumière des interrogatifs soulevés au fil de l'analyse et en l'absence de jurisprudence sur l'application de l'article 295 du TFUE nous analyseront certains accords interinstitutionnels afin de saisir l'interprétation opérée par les institutions de l'Union dans la pratique institutionnelle.

Section II - Les développements récents dans la pratique des accords interinstitutionnels

Les caractéristiques essentielles du nouvel équilibre institutionnel tel qu'il résulte de l'entrée en vigueur de Traite de Lisbonne dérivent de l'évolution de certaines procédures tels que: l'affirmation du principe fondamental de l'égalité de traitement entre le Parlement européen et le Conseil; la procédure de codécision et le pouvoir d'initiative législative; les actes délégués et les actes d'exécution; la procédure d'élection du président de la Commission européenne; la procédure budgétaire et la consécration du cadre financier pluriannuel; et enfin la procédure de négociation des accords internationaux. Les développements récents dans le domaine des accords interinstitutionnels démontrent que les institutions ont déjà transposé les innovations du traité dans plusieurs accords.

Dans l'analyse un espace privilégié a été accordé à la révision de l'accord-cadre entre le Parlement et la Commission.

Un tel choix repose sur l'importance, au niveau des relations interinstitutionnelles du texte de l'accord, ainsi que sur sa longue histoire.

Comme on le verra en détails au cours de la deuxième section, le Conseil a opposé des critiques sur plusieurs points qui d'après lui ne respectent pas l'équilibre institutionnel défini par les traités.

Par la suite d'autres accords interinstitutionnels seront analysés afin d'évaluer, à la lumière de l'expérience institutionnelle, les développements qui suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ont caractérisé la conclusion des accords interinstitutionnels.

§1. Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne²¹⁷

Les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne sont régies par un accord-cadre depuis 1990²¹⁸. Cet accord est mis à jour tous les cinq ans. La dernière mise à jour a été approuvée après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne suite à la nécessité d'adapter très sensiblement l'accord existant afin de tenir compte des acquis de ce traité.

L'accord-cadre définit les responsabilités politiques de chaque institution l'une envers l'autre et fixe les règles de circulation des informations entre elles.

L'accord-cadre vise également à améliorer la planification et la coordination des procédures législatives des deux institutions. Il a été convenu, par exemple, que la Commission devra donner au Parlement un préavis avant de retirer des propositions. Le Parlement s'est quant à lui engagé à nommer des rapporteurs dès l'adoption du programme législatif.

Les autres questions abordées dans l'accord-cadre traitent de la participation de la Commission aux délibérations du Parlement, de l'accès et du traitement d'informations

²¹⁷

Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, 20.10.2010, précité.

²¹⁸

confidentielles ainsi que des calendriers des programmes de travail de la Commission qui concernent le Parlement.

Le Parlement européen a adopté, le 9 février 2010, une résolution sur un accord cadre révisé sur les relations entre le Parlement et la Commission pour la législature 2009-2014. Depuis des négociations menées entre les deux institutions ont abouti à la signature d'un nouveau accord le 20 Octobre 2010, imprégné de cette nouvelle réalité institutionnelle. Conformément au traité de Lisbonne, le texte de l'accord se fonde sur l'article 295 du TFUE, régissant la conclusion d'accords interinstitutionnels dans l'accomplissement de la tâche confiée aux institutions par les traités, d'organiser d'un commun accord les modalités de leur coopération

L'accord reflète les conséquences de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et consacre un accroissement significatif des prérogatives du Parlement européen suite à l'acquisition de son statut de co-législateur.

Les deux éléments clef de l'accord sont en premier lieu l'affirmation d'un partenariat spécial entre la Commission et le Parlement européen et deuxièmement la reconnaissance du principe d'égalité de traitement entre le Conseil et le Parlement.

Un tel Accord comprend plusieurs dispositions relatives à l'organisation du travail et à la coopération entre les deux institutions.

Afin de concrétiser le nouveau "partenariat spécial" entre le Parlement et la Commission, les deux institutions ont arrêté les mesures suivantes : de renforcer la responsabilité politique et la légitimité de la Commission, d'étendre le dialogue constructif et d'améliorer la circulation des informations entre les deux institutions ainsi que d'améliorer la coopération en ce qui concerne les procédures et la programmation.

Elles ont également approuvé des dispositions spécifiques relatives aux réunions de la Commission avec des experts nationaux²¹⁹; à la transmission d'informations confidentielles au Parlement²²⁰; à la négociation et à la conclusion d'accords internationaux²²¹, ainsi qu'au calendrier afférent au programme de travail de la Commission²²².

1.1. Les éléments principaux de l'accord

L'accord inclut une garantie que la Commission applique le principe de base d'une égalité de traitement entre le Parlement et le Conseil des ministres, en particulier en ce qui concerne l'accès aux réunions et la fourniture de contributions ou d'autres informations, en particulier sur les questions législatives et budgétaires.

Selon l'accord, la Commission s'engage à faire un rapport sur la suite concrète donnée à toute demande d'initiative législative dans les trois mois suivant l'adoption d'un rapport d'initiative législative du Parlement. La Commission présentera une proposition législative au plus tard un an après ou inclura la proposition dans le programme de travail de l'année suivante. Si la Commission ne soumet pas de proposition, elle devra fournir au Parlement des explications détaillées sur ses motivations.

L'accord prend également note de l'engagement du Parlement et de la Commission de s

²¹⁹ Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, 20.10.2010, précité, annexe I.

²²⁰ *Ibidem*, annexe II.

²²¹ *Ibidem*, annexe III.

²²² *Ibidem*, annexe IV.

'accorder sur les principaux changements à opérer dans la préparation des futures négociations avec le Conseil des Ministres en vue d'adapter l'accord "Mieux légiférer"²²³ aux nouvelles dispositions du traité de Lisbonne et de modifier la manière dont l'accord en cours fonctionne en pratique²²⁴.

Les changements ont établi, entre autres, que dans des domaines où le Parlement est généralement impliqué dans le processus législatif, le recours à une législation non contraignante pourra se faire dans les cas appropriés sur une base dûment justifiée et après sa consultation.

En outre, la Commission met à la disposition du Parlement des renseignements sommaires sur l'ensemble des procédures d'infraction, y compris la lettre de mise en demeure, si elle est demandée par le Parlement, au cas par cas et en toute confidentialité et dans le respect des règles relatives à cette procédure.

Une autre question-clé des négociations pour le Parlement était l'amélioration de la responsabilisation de l'exécutif. Une heure des questions avec les commissaires, notamment avec le Vice-président chargé des relations extérieures-Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, suivant le modèle de l'heure des questions existante avec le Président de la Commission, sera introduite.

De plus, si le Parlement demande au président de la Commission de retirer sa confiance à un membre de la Commission, il examinera l'opportunité de demander à ce commissaire de démissionner ou expliquera son refus de le faire devant le Parlement lors de la session suivante.

L'accord prévoit que la Commission soit engagée à associer plus fortement le Parlement *via* une information immédiate et complète à chaque étape des négociations des accords internationaux et en particulier ceux qui touchent aux questions commerciales et sur d'autres négociations concernant la procédure de consentement.

Lors des conférences internationales, la Commission, compte tenu des pouvoirs étendus du Parlement dans le cadre du traité de Lisbonne et pour garantir une circulation efficace de l'information à la demande du PE agira comme médiateur afin de permettre au président de la délégation parlementaire de bénéficier du statut d'observateur lors des réunions pertinentes et, à cette fin, de garantir l'accès aux installations de l'UE aux délégations du Parlement.

Enfin, la demande du Parlement européen d'améliorer la programmation a également été satisfaite, étant donné qu'il a été convenu que le Collège se réunirait sur une base annuelle avec la conférence des présidents des groupes et la conférence des présidents des commissions avant l'adoption du programme de travail annuel. Cette procédure s'appliquera notamment aux propositions de simplification à venir, aux principales initiatives juridiques non contraignantes et aux retraits, afin de se préparer au débat et de rechercher un consensus entre la Commission et le Parlement.

1.2. L'avis du Conseil sur l'accord

Le 30 août 2010, à la demande du Coreper, le service juridique du Conseil a présenté

²²³ JO C 321/1, 31.12.2003.

²²⁴ C. Rapoport, *Aménager les procédures ou s'arranger avec les procédures ? : A propos du nouvel accord-cadre Parlement-Commission*, dans *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 550 (2011), pp. 461-468.

des observations²²⁵ sur le projet d'accord-cadre.

L'analyse du Service juridique, estimait que tel accord soulevait problèmes d'ordre institutionnel, soit juridiques que politique et par conséquent ne pouvait pas être accepté par le Conseil.

L'analyse juridique ravisait dans le texte de l'accord une violation des traités et notamment une modification de l'équilibre entre les institutions à travers une reconnaissance au Parlement des pouvoirs non conférés par les traités et une limitation de l'autonomie de la Commission et de son Président.

En ce qui concerne la première critique soulevée, l'accord adopté aux termes de l'article 295 TFUE avait été négocié entre deux institutions, à l'exclusion du Conseil et en l'absence de "consultations réciproques" visées audit article et tendait à altérer l'équilibre institutionnel au profit du Parlement.

En particulier les points 1 et 10 de l'accord faisaient référence à un "nouveau partenariat spécial" entre le Parlement et la Commission, notion que le Conseil estimait ne pas être prévue par les traités et en réalité visé à établir des relations privilégiées alors que l'article 13, paragraphe 2, TUE prévoit que toutes les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale.

Les critiques concernaient également la reconnaissance du principe de base d'égalité de traitement entre le Parlement et le Conseil affirmé au point 8 de l'accord cadre, car tel principe n'était pas prévu par les traités, qui sont fondées par ailleurs sur le principe des attributions.

Par ailleurs, le point 41b de l'accord vise à ce que les deux institutions se mettent d'accord au préalable en vue d'une modification de l'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer"²²⁶, alors que il était également conclu avec le Conseil.

En deuxième lieu, la reconnaissance au Parlement des pouvoirs qui ne lui étaient pas conférés par les traités et notamment la "transmission d'informations confidentielles au Parlement"²²⁷; dispositions sur la politique étrangère et de sécurité commune, sur les accords internationaux et sur l'élargissement, soulèvent des problèmes dans la mesure où ils reconnaissent au Parlement des prérogatives qui n'étaient pas prévues par l'article 218 du TFUE²²⁸.

Le point 36c, deuxième alinéa, vise à accorder au Parlement un droit d'accès à des informations concernant les procédures en manquement à l'encontre des États membres qui n'était pas prévue à l'article 258 du TFUE.

Certaines dispositions du point 13a reconnaissent au Parlement un rôle dans la mise en œuvre du droit de l'Union, rôle qui ne lui est nullement conféré par les traités.

En troisième lieu, l'autonomie de la Commission était limitée par les alinéas 1er, quatrième et cinquième du point 14 qui imposent des contraintes lorsqu'elle agit dans le cadre de son pouvoir d'initiative qui vont au-delà de l'article 225 du TFUE.

Enfin, les points 3,4 et 5 portaient atteinte à l'autonomie du Président de la Commission dans ses décisions relative à la démission d'un membre du collège et à la redistribution des

²²⁵ Avis du service juridique du Conseil, 30 août 2010, 12964/10 JUR 348 INST 302.

²²⁶ JO C 321, 31.12. 2003, p. 1

²²⁷ Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, 20.10.2010, précité, point 18 et Annex II.

²²⁸ *Ibidem*, points 9 et 19 à 25.

portefeuilles au sein de la Commission.

À la lumière des critiques soulevés par le service juridique, le Conseil a adopté une communication en affirmant que " *L'accord-cadre n'est pas opposable au Conseil. Le Conseil saisira la Cour de justice de tout acte ou action du Parlement européen ou de la Commission pris en application des dispositions dudit accord-cadre qui porterait atteinte aux intérêts du Conseil ou aux prérogatives que les traités lui confèrent*"²²⁹.

§2. Autres accords interinstitutionnels conclus suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne

Après avoir consacré le quatrième paragraphe à l'adoption de la révision de l'accord-cadre entre le Parlement et la Commission, l'analyse se concentre sur d'autres types d'accords, notamment bilatéraux et trilatéraux afin d'avoir une vision générale sur l'application de la nouvelle base juridique.

En particulier l'analyse est visé à évaluer la portée de la nouvelle disposition et ses limites par rapport au rôle des accords et à la relation existante avec le principe de coopération loyale.

2.1. L'Accord interinstitutionnel du 12 mars 2014 entre le Parlement européen et le Conseil.

L'Accord interinstitutionnel du 12 mars 2014²³⁰ 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 regardant des questions autres que celles relevant de la politique étrangère et de sécurité commune²³¹(PESC) concerne un certain nombre de nouvelles dispositions introduites par le traité de Lisbonne au sujet desquelles le Parlement et le Conseil avaient des points de vue divergents.

Le traité de Lisbonne a accru les compétences du Parlement dans le domaine des accords internationaux et obligation est faite au Conseil d'informer immédiatement et pleinement le Parlement de toutes les étapes de la procédure, ce qui est désormais explicitement énoncé à l'article 218 (10) du TFUE.

Pour procéder à l'exercice effectif de ses prérogatives et de ses compétences, le Parlement doit pouvoir accéder aux informations classifiées détenues par le Conseil. Dès lors, les deux institutions ont convenue de fixer les modalités de leur coopération conformément à l'article 295 du TFUE.

²²⁹ Déclaration du Conseil de l'Union européenne, JO C 2871. 23.10.2010.

²³⁰ Acte du troisième pilier 2014/401, JO C 095/01, 01.04.2014.

²³¹ L'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission, publié dans le Journal officiel le 20 novembre 2010, comprend également des dispositions spécifiques relatives à la transmission d'informations confidentielles de la Commission au Parlement. Ces dispositions sont énoncées dans l'annexe II dudit accord. Le 6 juin 2011, le Bureau du Parlement européen a adopté de nouvelles règles applicables au traitement des informations confidentielles par le Parlement européen afin de mettre en place de nouvelles structures au sein de l'administration pour le traitement de ces données. Ces mesures étaient spécifiquement prévues pour la mise en œuvre de l'accord-cadre avec la Commission, mais dans un contexte plus large, elles sont destinées à faciliter l'établissement de normes et de procédures garantissant une équivalence de traitement des informations classifiées dans l'ensemble des institutions européennes.

Ledit accord concerne notamment l'accès aux informations classifiées concernant des questions autres que celles relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Toutefois, les considérants 4 et 7, l'article 1, points b et c, et une déclaration annexée à l'accord concernant les informations classifiées dans ce domaine précisent que les accords dits "*mixtes*" relèvent du présent accord et que l'accès aux informations classifiées relevant exclusivement du domaine de la PESC sera régi selon des modalités soumises à une décision *ad hoc* du Conseil ou par l'accord interinstitutionnel de 2002²³². Les négociations ont abouti, au début de mars 2012, à un projet de texte d'accord interinstitutionnel, approuvé conjointement, sur l'accès aux informations confidentielles détenues par le Conseil. Le texte de l'accord se conforme autant que possible aux normes et aux principes énoncés dans les textes adoptés ultérieurement, notamment les règles du Bureau sur le traitement des informations confidentielles et les dispositions pertinentes de l'accord-cadre avec la Commission, afin de garantir un traitement équivalent des informations confidentielles dans l'ensemble des institutions de l'Union européenne.

En ce qui concerne la base juridique de l'accord, dans le deuxième considérant, les deux institutions rappellent "[qu']aux termes de l'article 13, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Cette disposition stipule également que les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale. L'article 295 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que le Parlement européen et le Conseil, entre autres, doivent organiser d'un commun accord les modalités de leur coopération et qu'ils peuvent à cet effet, dans le respect des traités, conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant".

Dès lors, le Parlement et le Conseil ont interprété l'article 295 du TFUE extensivement, jusqu'à inclure un accord bilatéral.

Bien que les deux institutions n'ont pas explicité dans le texte de l'accord leur volonté de donner à l'accord une valeur juridique contraignante, la force juridique dérive des dispositions des traités et notamment de l'article 218(10) du TFUE.

2.2. L'Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière

À la suite de plusieurs conflits relatifs à la base juridique de l'exécution du budget, les institutions ont adopté, en 1982, une déclaration commune qui prévoyait également des mesures destinées à garantir un déroulement plus serein de la procédure budgétaire. Elle a été suivie d'une série d'accords interinstitutionnels à partir de 1988.

Ces accords successifs ont instauré un cadre de référence interinstitutionnel pour les procédures budgétaires annuelles et ont amélioré le déroulement de la procédure budgétaire en définissant des cadres financiers pluriannuels (CFP) fixant des plafonds de crédits par catégorie de dépenses et en formalisant une procédure de collaboration interinstitutionnelle au moyen de discussions tripartites et de concertations aux différentes étapes de l'établissement du budget. Par ailleurs, de tels accords prévoyaient des

²³² Selon la même déclaration, un réexamen de l'accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002 devrait commencer dans le courant de l'année 2012.

dispositions particulières dans certains domaines conflictuels tels que la classification des dépenses et l'inscription des dispositions financières dans les actes législatifs.

Même si les CFP ne remplacent pas la procédure budgétaire annuelle, les accords interinstitutionnels ont instauré une forme de codécision budgétaire qui permet au Parlement d'affirmer son rôle de branche de l'autorité budgétaire à part entière, de consolider sa crédibilité en tant qu'institution et d'orienter le budget en faveur de ses priorités politiques.

Le Traité de Lisbonne a consacré la pratique institutionnelle dans le droit primaire en prévoyant, à l'article 312 du TFUE que "*le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, adopte un règlement fixant le cadre financier pluriannuel (...) après approbation du Parlement européen*".

Pendant les trois institutions aux termes du paragraphe cinq dudit article qui établis que "*tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier, le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption*". Cela renouvelle l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière.

Cet accord adopté conformément à l'article 295 du TFUE a pour objet de mettre en œuvre la discipline budgétaire et d'améliorer le déroulement de la procédure budgétaire annuelle et la coopération entre les institutions en matière budgétaire ainsi que d'assurer une bonne gestion financière.

La discipline budgétaire, dans le cadre du présent accord, s'applique à toutes les dépenses et il engage toutes les institutions pour toute la période durant laquelle il est en vigueur.

Au terme d'un accord de principe obtenu le 28 juin 2013 par le comité des représentants permanents des gouvernements des États membres, le Conseil a proposé une version amendée du projet d'accord proposé par la Commission le 29 juin 2011²³³.

Les principales dispositions qui ont fait l'objet d'une modification par rapport à la version précédente du projet d'accord concernent tout d'abord la collaboration interinstitutionnelle au cours de la procédure budgétaire et notamment la transparence budgétaire. La Commission établira un rapport annuel accompagnant le budget de l'UE, rassemblant des informations disponibles et non confidentielles.

Pour ce qui concerne les dispositions relatives à la bonne gestion financière des fonds de l'Union, le nouvel accord introduit la gestion conjointe. La Commission veille à ce que le Parlement européen, le Conseil et la Cour des comptes reçoivent, à leur demande, toutes les informations et tous les documents afférents aux fonds de l'Union dépensés par l'intermédiaire d'organisations internationales, obtenus dans le cadre d'accords de vérifications conclues avec lesdites organisations, qui sont jugées nécessaires pour l'exercice de leurs compétences en vertu du TFUE.

L'accord prévoit également que dans le rapport d'évaluation prévu à l'article 318 du TFUE, la Commission distinguera les politiques internes, centrées sur la Stratégie Europe 2020, des politiques externes, et utilisera davantage d'informations sur les performances, notamment les résultats des audits de performance, pour évaluer les finances de l'UE sur la base des résultats obtenus.

La proposition de nouvel accord institutionnel pour la période débutant en 2014 a été

²³³ COM(2011)0403.

approuvée le 2 décembre 2013²³⁴ suite à des négociations en parallèle avec l'approbation du Cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Tel accord repose sur une double base juridique.

Si le présent accord a été adopté conformément à l'article 295 du TFUE, s'agissant d'un accord trilatéral entre les institutions mentionnées audit article, la coopération interinstitutionnelle dans le cadre de la mise en œuvre de la discipline budgétaire est également prévue à l'article 312 du TFUE.

Par ailleurs, le Parlement avait fondé sa décision du 19 novembre 2013 sur la conclusion de l'accord interinstitutionnel sur les deux bases juridiques²³⁵.

2.3. L'Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Banque centrale européenne (BCE) sur la coopération en matière de procédures liées au mécanisme de surveillance unique

Le Parlement européen et la Banque centrale ont décidé d'approuver un accord interinstitutionnel²³⁶ sur les modalités pratiques de l'exercice de la responsabilité démocratique et du suivi de l'accomplissement, par la BCE, des missions qui lui sont confiées dans le cadre du mécanisme de surveillance unique. L'accord interinstitutionnel à l'examen est le fruit de négociations complexes qui se sont achevées au début du mois de septembre 2013 et qui ont conduit au vote positif du Parlement européen au sujet du règlement concernant le mécanisme de surveillance unique (MSU).

Le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 avait demandé la création d'une union bancaire des pays de la zone euro sur la base de trois piliers: une surveillance bancaire unique, un fond européen de résolution et un système européen de garantie des dépôts. Les propositions de la Commission pour le mécanisme de surveillance unique (MSU), qui confient à la BCE la mission de surveiller les banques tant dans la zone euro que dans les États membres qui souhaitent participer au MSU, ont été adoptées le 12 septembre 2012.

Le lendemain de leur adoption par la Commission, le Parlement européen votait une résolution sur le thème "*Vers une Union bancaire*"²³⁷, dans laquelle il soulignait "*que tout changement majeur de la supervision, notamment des transferts de compétences à d'autres institutions, doit s'accompagner d'un progrès équivalent dans la transparence et la responsabilité de ces institutions envers le Parlement européen, qui doit disposer du droit de poser toutes questions et de tous pouvoirs à l'égard des nominations et des procédures budgétaires*".

C'est pourquoi, au cours des négociations avec le Conseil sur la proposition de MSU, le Parlement européen a demandé qu'à côté du règlement confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit soit conclu un accord interinstitutionnel avec la

²³⁴ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière 2013/1220, JO C 373/1, 20.12.2013.

²³⁵ Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, 2011/2152(ACI).

²³⁶ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Banque centrale européenne (BCE) sur la coopération en matière de procédures liées au mécanisme de surveillance unique 2013/694, JO L 320/1, 30.11.2013.

²³⁷ 2012/2729(RSP).

BCE. Ledit accord devait, conformément à l'article 20, paragraphe 9, du règlement en question, définir "*les modalités pratiques de l'exercice de la responsabilité démocratique et du suivi de l'accomplissement, par la BCE, des missions que lui confie [ledit] règlement*".

L'accord prévoit un fort contrôle parlementaire sur l'exercice des pouvoirs de surveillance de la BCE, au moyen d'échanges périodiques de vues avec la commission parlementaire compétente, d'entretiens à huis clos avec le bureau de ladite commission et, enfin, grâce à un meilleur accès aux informations, y compris à la partie non réservée des procès-verbaux du conseil de surveillance. Il garantit également une pleine collaboration des deux institutions dans le cadre d'enquêtes. Enfin, le projet d'accord interinstitutionnel prévoit un contrôle parlementaire sur la procédure de sélection pour la nomination du président du conseil de surveillance.

Une déclaration des présidents des deux institutions a accompagné le vote du Parlement européen à propos de l'acte législatif établissant le MSU²³⁸ où ils affirment leur plein soutien au projet de texte et invitent par conséquent les deux institutions à adopter officiellement, au plus tôt, l'accord interinstitutionnel.

Sur cette base, le 12 septembre 2013, la Conférence des présidents du Parlement européen a donné, à l'unanimité, son accord politique au projet d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la BCE.

Cependant, vu les effets qui ne sont pas seulement juridiques de l'accord interinstitutionnel sur le Parlement européen, il a demandé qu'il figure également en annexe du règlement.

L'accord se fonde sur des bases juridiques génériques en faisant référence au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment à son article 127, paragraphe 6.

Cependant le Parlement, dans sa Décision du 9 octobre 2013 sur la conclusion de l'accord interinstitutionnel cité entre les bases juridiques l'article 295 du TFUE.

²³⁸ Résolution législative du Parlement européen du 12 septembre 2013 sur le projet de règlement du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit, COM(2012)0511 – C7-0314/2012 – 2012/0242(CNS).

CONCLUSION

De l'examen des accords interinstitutionnels résulte que ceux-ci peuvent se distinguer en fonction de leur portée et de leur but selon qu'ils soient conclus entre les trois institutions, ou que soient des accords bilatéraux.

En ce qui concerne la valeur juridique, il est nécessaire de relever une différence entre les accords négociés entre institutions nommées dans l'article 295 TFUE et institutions exclues de cet article.

Bien que la formulation de l'article 295 TFUE ait éliminé les limitations propres de la déclaration n° 3 annexée au traité de Nice, une telle base juridique ne couvre pas d'accords conclus notamment entre le Parlement et la banque centrale et le Conseil de l'Union européenne.

Bien que la référence à l'article 13 du TUE, et notamment au principe de coopération loyale entre les institutions, n'apparait que dans l'accord relatif à la transmission au Parlement européen et au traitement par celui-ci des informations classifiées détenues par le Conseil regardant des questions autres que celles relevant de la politique étrangère et de sécurité commune²³⁹, conclus entre le Parlement et le Conseil, le Parlement a démontré de privilégier une interprétation plus large de la base juridique consacrant les accords interinstitutionnels dans le droit primaire, en mentionnant dans la partie introductive de la résolution avec laquelle a approuvé le texte de l'accord interinstitutionnel avec la Banque centrale l'article 295 du TFUE.

De plus, la volonté expresse du Parlement européen de conclure des accords interinstitutionnels avec le Conseil européen démontre la volonté du Parlement de régler dans les détails les règles d'interaction au sein du cadre institutionnel et en particulier avec cette "nouvelle" institution.

Le Parlement a manifesté une telle nécessité dans le cadre de la procédure d'adoption du cadre financier pluriannuel et dans la procédure d'élection du Président de la Commission européenne suite aux règles introduites par le Traité de Lisbonne.

En ce qui concerne la première proposition d'accord, il faut remarquer que même si l'article 15 du TUE n'octroie pas au Conseil européen le pouvoir législatif, toutefois il *"donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales"*.

C'est dans la mise en place de cette tâche et dans la pratique institutionnelle issue du traité de Lisbonne, qu'il coopère avec la Commission, le Conseil et le Parlement afin d'établir les priorités de l'Union dans la programmation financière.

Dès lors, le Parlement estime qu'à la lumière de ces quatre années d'expérience, l'amélioration et la formalisation des relations de travail entre le Conseil européen et le Parlement apparaissent nécessaires²⁴⁰.

L'article 17(7) du TUE s'appliquera pour la première fois après les prochaines élections européennes. Cette disposition vise à faire choisir le président de la Commission par les

239

Acte du troisième pilier 2014/401, JO C 095/001, 01.04.2014.

²⁴⁰ Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les relations du Parlement européen avec les institutions représentant les gouvernements nationaux, 2012/2034(INI).

citoyens à travers l'élection de leurs députés, dans la logique d'un régime parlementaire. Le Parlement estime que ce résultat ne peut être obtenu que si les partis politiques européens, le Parlement et le Conseil européen agissent dans cet esprit, conformément à leurs responsabilités respectives, notamment dans le cadre de consultations visant à mettre en pratique la déclaration n° 11 annexée au traité de Lisbonne.

En dernier lieu, la décision des institutions de prévoir des accords interinstitutionnels dans des domaines qui ne le requéraient pas, citons à titre d'exemple le "*Common understanding*" sur l'application de l'article 290 du TFUE régissant la procédure des actes délégués, témoin l'importance de ces actes non seulement en ce qui concerne la coopération entre les institutions mais aussi le respect et l'affirmations des attributions de chaque acteur institutionnel.

PARTIE II

LE ROLE DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL DANS L'ÉVOLUTION DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

Afin de mettre en œuvre les politiques de l'Union, les institutions européennes adoptent les actes juridiques suivant les règles et les procédures décisionnelles définies dans les traités.

La seconde partie de la recherche aborde la problématique du rôle joué par l'équilibre institutionnel dans le cadre de l'évolution des rapports de force entre les institutions, notamment dans le processus législatif, dans l'adoption du cadre financier pluriannuel et dans les compétences d'exécution.

Il est nécessaire de remarquer que peu de domaines auront connu une évolution telle que la fonction législative.

L'évolution a été caractérisée par deux différentes dynamiques: si d'un côté les procédures ont été rationalisées et simplifiées, de l'autre on a assisté à une progressive distinction entre les actes, notamment législatif et non-législatif²⁴¹.

Le traité de Lisbonne consacre le pouvoir législatif et introduit le nouveau concept d'acte législatif, avec des conséquences de grande envergure.

L'un des éléments du pouvoir législatif est la possibilité prévue pour le législateur aux articles 290 et 291 du TFUE de déléguer une partie de son propre pouvoir à la Commission dans un acte législatif dans le premier cas et de conférer des compétences d'exécution à la Commission lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires dans le second.

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'expression "compétences d'exécution" contenue à l'article 202, troisième tiret du TCE recouvrait la compétence pour mettre en œuvre, au niveau de l'Union, un acte législatif de cette dernière ou certaines de ses dispositions, d'une part, ainsi que, dans certaines circonstances, la compétence pour adopter des actes normatifs qui complètent ou modifient des éléments non essentiels d'un acte législatif, d'autre part.

La Convention européenne a proposé une distinction entre ces deux types de compétence, qui apparaît aux articles I-35 et I-36 du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Cette modification a finalement été reprise dans le traité de Lisbonne aux susmentionnés articles.

En dernier lieu, pour ce qui concerne la procédure budgétaire, l'article 312 du TFUE a consacré la pratique institutionnelle de la programmation des perspectives financières à long terme dans le droit primaire. L'absence de parallélisme entre la fonction législative et

241

La nécessité de définir cette distinction dérive en particulier des contentieux interinstitutionnels surgit au fil du processus d'intégration dans le domaine de la délégation des pouvoirs.

budgétaire qui représente un caractère particulier de l'Union, concernant les procédures d'adoption et les majorités requis, a été à l'origine d'un permanent conflit institutionnel dans le cadre du processus d'adoption du budget annuel. Dès lors les institutions ont prévu, par le moyen d'un accord interinstitutionnel, d'établir à l'avance les priorités qui devaient être financées.

Le but de l'analyse est celui de mettre en évidence les nombreuses conséquences de l'évolution des procédures prévues par les traités et de la pratique institutionnelle dans les sur l'équilibre et notamment sur le fonctionnement du cadre institutionnel.

CHAPITRE TROISIÈME

L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL DANS L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF

SOMMAIRE: Section I - La procédure législative ordinaire et le principe de l'égalité de traitement. - entre les Co-législateurs. - §1. La procédure législative ordinaire. - §2. Le pouvoir de la Commission de retirer une proposition législative §3. La programmation de l' Union. - §4. La "Clause passerelle générale" et la procédure législative. - Section II - Les procédures spéciales et la procédure d'adoption du cadre financier pluriannuel. - §1. La procédure de consultation. - §2. La procédure d'approbation. - §3. Le cas d'espèce du cadre financier pluriannuel (CFP). - 3.1. La procédure d'adoption du cadre financier pluriannuel 2014-2020. - 3.2. Les négociations interinstitutionnelles. - Conclusion.

Le troisième chapitre aborde les changements qui ont affecté les procédures législatives, modifiant les rôles des acteurs dans le cadre institutionnel.

Suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le nombre d'actes juridiques de l'Union s'est réduit dans une perspective de simplification. La méthode communautaire s'applique désormais à l'ensemble des politiques européennes, à l'exception de la politique étrangère et de la sécurité commune. Les institutions n'adoptent plus que les instruments juridiques énumérés à l'article 288 du TFUE. La seule exception qui demeure concerne les politiques étrangères, de sécurité et de défenses communes qui, en certains cas, continuent à être soumises à des procédures intergouvernementales. Dans ce domaine, les stratégies communes, les actions communes et les positions communes sont remplacées par les "orientations générales" et par les "décisions qui définissent" les actions et les positions à prendre par l'Union ainsi que les modalités de leur mise en œuvre²⁴².

La codécision, depuis rebaptisée procédure législative ordinaire, est devenue la procédure de prise de décision la plus courante et concerne des domaines revêtant une importance particulière, tels que la politique agricole commune ainsi que la politique relative à la justice et à la sécurité. Le traité de Lisbonne ouvre la voie à ce que l'on pourrait appeler une nouvelle façon de légiférer, fondée sur la collaboration entre le Parlement et le Conseil, d'une part, et la Commission, d'autre part, dans la mesure où le Parlement européen exerce désormais conjointement les fonctions législative et budgétaire avec le Conseil. Plusieurs bases juridiques introduites par le nouveau traité ont favorisé la simplification du processus de prise de décision, réorganisant et démocratisant la fonction législative comme par exemple l'article 15 (1) du TFUE qui établit que "*afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture*". Dès lors "*le Parlement européen siège en public, ainsi que le Conseil lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif*".

242

La deuxième section se concentre sur l'impact des procédures spéciales, et en particulier la procédure d'adoption du cadre financier pluriannuel, sur les équilibres des pouvoirs entre les institutions.

Les conclusions du chapitre mettent en évidence le rôle joué par chaque institution dans les différentes procédures législatives à la lumière des changements apportés par le traité de Lisbonne à la formulation des bases juridiques qui régissent ces procédures et définissent l'équilibre institutionnel dans le cadre de la prise de décision au sein de l'Union.

Section I - La procédure législative ordinaire et le principe de l'égalité de traitement entre les Co-législateurs.

Le traité de Lisbonne abandonne l'ambitieuse hiérarchie des normes du traité constitutionnel, toutefois il introduit un' importante distinction entre les actes législatifs, les actes non législatifs d'application générale et les actes d'exécution.

Les institutions de l'Union ne peuvent arrêter de tels actes juridiques que si une disposition des traités leur en confère la compétence.

Le principe d'attribution, régissant la délimitation des compétences de l'Union, est explicitement consacré à l'article 5, paragraphe 1, du TUE. Le même principe s'applique aux institutions de l'Union conformément aux prescriptions de l'article 13(2) du TUE pour ce qui concerne le choix de la procédure appropriée à l'adoption d'un acte²⁴³.

Toutefois, si les institutions ne disposent pas des pouvoirs d'action nécessaires pour atteindre l'un des objectifs établis par les traités, elles peuvent recourir, sous certaines conditions, à l'article 352 du TFUE²⁴⁴.

Les actes juridiques de l'Union sont énumérés à l'article 288 du TFUE. Ces actes sont le règlement, la directive, la décision, la recommandation et l'avis.

Il existe aussi une série de modes d'action, tels que les recommandations, les communications ainsi que les actes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des institutions, dont la dénomination, la structure et les effets juridiques découlent des diverses dispositions des traités ou des règles arrêtées en application de ceux-ci.

On mentionne également l'importance des livres blancs, des livres verts et des programmes d'action, à travers lesquels la Commission convient des objectifs à long terme.

Peu de secteurs ont connu une évolution comparable à celle qui a caractérisé la fonction législative dans le droit communautaire, puis de l'Union²⁴⁵.

Le droit de l'Union se caractérise par son originalité manifeste au regard notamment d'une fonction législative qui suppose la participation des institutions du triangle institutionnel, participant ainsi à la spécificité incontestable du système européen.

§1. La procédure législative ordinaire

La procédure dite de "codécision"²⁴⁶ fut instaurée par le traité de Maastricht, en 1993. À l'époque, elle s'appliquait seulement à 15 domaines de l'activité communautaire. Son champ s'est considérablement accru avec le traité d'Amsterdam, pour augmenter encore avec le traité de Nice.

²⁴³

S. Prechal, S. de Vries; H. van Eijken, *The Principle of Attributed Powers*, dans L.F.M. Besselink, F. Pennings, S. Prechal (a cura di), *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2010, pp. 213-215.

²⁴⁴ T. Konstadinides, *Drawing the line between Circumvention and Gap-Filling: An Exploration of the Conceptual Limits of the Treaty's Flexibility Clause*, dans *Yearbook of European Law*, vol.31, n.1, 2012, pp. 227-262.

²⁴⁵ P. Craig, *Institutions, Power and Institutional Balance*, dans P. Craig; G. de Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, pp.41-42.

²⁴⁶ Le mot codécision n'a jamais fait apparition dans les traités.

Suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la "codécision" devienne la procédure législative ordinaire et son champ d'application est remarquablement étendu, même à un nombre considérable de domaines d'activité dans lesquels le Parlement n'avait jusqu'alors qu'un droit de consultation ou de simple avis conforme. En particulier l'extension de cette procédure donne au Parlement le droit d'approuver un certain nombre d'accords internationaux conformément à l'article 218 du TFUE ²⁴⁷.

La procédure législative ordinaire repose sur le principe de la parité entre le Parlement européen, élu au suffrage universel et représentant les peuples de l'Union, et le Conseil, représentant les gouvernements des États membres²⁴⁸.

Jouissant de droits et d'obligations égaux, les deux Co-législateurs adoptent les textes législatifs conjointement sur proposition de la Commission. Aucun d'eux ne peut adopter un texte de cette nature sans l'accord de l'autre. La procédure législative ordinaire est établie par l'article 294 du TFUE, qui remplace l'article 251 du TCE. Cependant c'est l'article 289 (1) du TFUE qui en donne une définition établissant qu'elle "*consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission*". Lorsque ces "*actes sont adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs*".

La procédure législative ordinaire se déroule suivant les mêmes étapes que l'ancienne procédure de "codécision", toutefois la formulation de la base juridique qui la discipline a considérablement changé, s'agissant dans la plupart des cas de modification de nature symbolique²⁴⁹, notamment afin de mettre en évidence le rôle égal joué par le Conseil et le Parlement au cours de cette procédure.

Dès lors la procédure législative ordinaire se compose toujours de trois lectures au maximum, les deux Co-législateurs ayant la possibilité de la clore à tout moment s'ils parviennent à un accord.

L'article 293 du TFUE maintient la règle de l'unanimité lorsque le Conseil veut amender une proposition législative de la Commission, comme règle générale, tout en prévoit des cas spécifiques "*visés à l'article 294, paragraphes 10 et 13, aux articles 310, 312, 314 et à l'article 315, deuxième alinéa*".

Le paragraphe deux dudit article affirme que "*Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition tout au long des procédures conduisant à l'adoption d'un acte de l'Union*".

La Commission a interprété cette prescription des traités d'une manière très large jusqu'à en déduire le pouvoir de retirer une proposition législative.

²⁴⁷ B. De Witte; A. H. Trechsel; D. Damjanovic; E. Hellquist; J. Hien; P. Ponzano, *Legislating after Lisbon, New Opportunities for the European Parliament*, EUDO Report n.1, 2010, pp. 45-46.

²⁴⁸ La répartition des pouvoirs législatifs a animé les débats au fil du processus de révision des traités depuis le début des années quatre-vingt-dix, v. P. Craig, *Institutions, powers and institutional balance*, 2010, *op. cit.*, p.72.

²⁴⁹ Par exemple, la position institutionnelle du Parlement européen est renforcée dans la mesure où il est clairement indiqué que le Parlement, comme le Conseil, adopte une position, et non plus un avis en première et en deuxième lecture. En deuxième lieu, désormais la base des négociations menées dans le cadre de la conciliation, sont les positions respectives du Parlement et du Conseil en deuxième lecture et non plus la position commune du Conseil et les amendements en deuxième lecture du Parlement.

§2. Le pouvoir de la Commission de retirer une proposition législative

La prérogative de la Commission de retirer une proposition législative a souvent été au centre de contentieux institutionnels. Afin d'évaluer l'impact de tel pouvoir qui, comme nous l'avons déjà dit ne dérive pas de la lettre des traités, sur l'équilibre institutionnel, suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'analyse prendra en considération deux cas récents soulevés respectivement par le Parlement et par le Conseil.

Bien que les législateurs aient reconnu, d'une manière formelle dans le cas du Parlement²⁵⁰ et informellement dans le cas du Conseil, tel pouvoir, il est néanmoins soumis à des règles d'application, notamment l'accord des législateurs et la perte du caractère d'actualité de la proposition.

La décision de la Commission de retirer sa proposition relative à un règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'indication du pays d'origine de certains produits importés de pays tiers²⁵¹ a été publiée le 8 mars 2012 dans le journal officiel²⁵².

Le règlement concerné avait été adopté par le Parlement en première lecture le 21 octobre 2010, à grande majorité²⁵³. Bien que deux années se soient écoulées depuis lors, le Conseil n'avait pas encore arrêté sa position commune, de sorte que le processus de codécision était en impasse.

Dès lors, dans son programme de travail pour le 2013²⁵⁴, la Commission avait manifesté son intention de retirer ladite proposition. Elle indiqua, outre l'absence d'accord au sein du Conseil, que l'évolution récente dans l'interprétation juridique des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) par son organe d'appel avait rendu cette proposition obsolète. Toutefois, en l'absence de règles harmonisées en vigueur sur l'indication de l'origine de produits importés, à l'exception de certains cas dans le secteur agricole, quant au Parlement, des dispositions communes étaient indispensables pour améliorer la compétitivité entre les pays membres de l'OMC et pour assurer des conditions de concurrence équitables avec les producteurs implantés dans les principaux pays partenaires de l'Union européenne ayant adopté le marquage de l'origine.

Le Parlement s'est opposé à la décision de la Commission de retirer la proposition de règlement approuvée en première lecture par le Parlement, sans l'avoir dûment informé en temps voulu, ni fourni aux Co-législateurs une explication précise de son intention avant de prendre cette décision. En outre la Commission avait procédé à la retraite avant la date indiquée dans le programme de travail.

Cependant le Parlement a demandé à la Commission de revenir sur la décision prévue, à défaut, à proposer une nouvelle législation, compatible avec les règles de l'OMC, qui permettrait à l'Union de traiter les questions ciblées par la proposition originelle.

À cet égard le Parlement a invité la Commission à l'informer du calendrier des mesures

²⁵⁰JO L 304/47, 20.11.2010, précité, article 39: "*La Commission fournit en temps utile des explications circonstanciées avant de procéder au retrait de toute proposition sur laquelle le Parlement a déjà exprimé une position en première lecture*".

²⁵¹COM (2005) 0661.

²⁵²JO C 70 E/211, 8.3.2012.

²⁵³2005/0254/COD.

²⁵⁴Annexe à la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée "Programme de travail de la Commission pour l'année 2012", du 23 octobre 2012, COM(2012)0629.

à prendre à l'avenir pour relancer la procédure législative et sortir de l'impasse actuelle et a également demandé au Conseil de définir sa position commune faisant suite à la position en première lecture du Parlement européen, afin de permettre un débat interinstitutionnel.

Le deuxième exemple concerne la récente demande avancée à la Cour par le Conseil, d'annuler la décision de la Commission, du 8 mai 2013, par laquelle celle-ci a décidé de retirer sa proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macro-financière aux pays tiers²⁵⁵.

En premier lieu, le Conseil soutient que le retrait de la proposition de règlement constitue une violation grave du principe d'attribution des compétences, énoncé à l'article 13(2) du TUE, ainsi que du principe de l'équilibre institutionnel. Selon le Conseil, aucune disposition des traités ne confère expressément à la Commission une prérogative générale pour retirer une proposition qu'elle a soumise au législateur de l'Union. Cependant, si le Conseil ne conteste pas l'existence d'un tel pouvoir de retrait sur le fondement de l'article 293(2) du TFUE, la Commission ne peut pas l'exercer de manière discrétionnaire ou abusive. Le Conseil estime que le retrait d'une telle proposition, à un stade très avancé du processus législatif équivaudrait à octroyer à la Commission une forme de droit de veto à l'égard des Co-législateurs de l'Union. De ce fait, la Commission serait placée au même niveau que ces derniers, ce qui conduirait à un détournement de la procédure législative ordinaire prévue à l'article 294 du TFUE, outrepasserait la compétence d'initiative législative de la Commission prévue à l'article 293 (2) du TFUE, et priverait d'effet utile le droit d'amendement du Conseil prévu à l'article 293 (1) du TFUE. Un tel exercice du pouvoir de retrait entrerait en outre en contradiction avec l'article 10, paragraphes 1 et 2 du TFUE, car la Commission ne serait plus une institution chargée de fonction exécutive, mais participerait au processus législatif au même niveau que les institutions disposant d'une légitimité démocratique.

En deuxième lieu, le retrait de la proposition de règlement constituerait également une violation du principe de coopération loyale, visé à l'article 13(2) du TUE. D'une part, le Conseil soutient que le retrait de la proposition de règlement a été effectué de manière très tardive. À l'issue de nombreuses réunions tripartites ayant eu lieu au cours de la phase de première lecture, la Commission a pourtant retiré sa proposition de règlement le jour où le Parlement et le Conseil devaient parapher le compromis qu'ils avaient atteint. D'autre part, le Conseil reproche à la Commission de ne pas avoir épuisé toutes les possibilités procédurales existantes au sein du règlement intérieur du Conseil avant d'avoir procédé au retrait²⁵⁶.

La Cour ne s'est pas encore prononcé, toutefois la position du Conseil met bien en évidence les conséquences de l'action de la Commission sur l'équilibre institutionnel en l'absence de l'accord des législateurs sur la retraite de la proposition législative.

L'exercice de ce pouvoir pourrait aussi être considéré contraire à la tâche confiée à la Commission par l'article 17(1) du TUE, notamment faciliter les accords interinstitutionnels pour ce qui concerne la programmation annuelle et pluriannuelle.

En particulier pour ce qui relève du premier cas reporté, la Commission a introduit la retraite du règlement dans la programmation législative annuelle sans informer

²⁵⁵COM (2011) 396 final.

²⁵⁶Recours introduit le 18 juillet 2013, *Conseil c. Commission*, affaire 409/13, 2013/C 274/27, JO C 274/15, 21.9.2013.

préventivement le Parlement qui aurait pu essayer de sortir de l'impasse décisionnel avec le Conseil.

§3. La programmation de l' Union

Le traité de Lisbonne a renforcée la logique de programmation stratégique interinstitutionnelle visée à garantir d'une part, l'efficacité de l'activité législative dans son complexe et d'autre part, à améliorer la concertation institutionnelle.

La Commission est au centre de la définition de l'agenda législative grâce à son pouvoir, quasi exclusif, d'initiative²⁵⁷.

En outre si l'article 13(1) du TUE lui confié expressément le rôle de médiateur en ce qui concerne la coopération interinstitutionnelle visé à définir le programme annuelle et pluriannuelle, d'autres disposition des traités, comme par exemple l'article 249 du TFUE, confient à la Commission de taches de " support ", notamment la publication annuelle d'un rapport sur l'activité de l'Union. L'article 312 du TFUE a introduit dans le droit primaire une programmation pluriannuelle dans le domaine budgétaire (CFP). Le paragraphe 6 dudit article demande aux institutions la même coopération requise à l'article 13(1) du TUE dans le domaine législatif. Bien que il s'agisse du domaine budgétaire le CFP influence aussi un grand nombre d'actes législatifs qui disciplinent les programmes de dépenses sectoriels.

Cependant, la Commission n'exerce pas ce rôle de façon indépendante. Le Conseil européen, grâce à l'attribution octroyé par l'article 15(1) du TUE, et en vêtue de son statut d'institution, joue un rôle emportant dans la programmation à long terme, car il *"donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales"*. En outre aux termes de l'article 68 du TUE, le Conseil européen

En dernier lieu la programmation législative sur le court terme est aussi définie par les priorités individués par les présidences tournantes du Conseil.

Ces priorités, conformément à l'article 5 du règlement intérieur du Conseil européen, sont présentées au Parlement.

§4.La "Clause passerelle générale" et la procédure législative

Les deux clauses "passerelle" mise en place par le traité de Lisbonne, déjà mentionnés dans le chapitre consacré aux institutions "politiques" de l'Union, impactent sur l'application de la procédure législative ordinaire et sur l'équilibre des pouvoirs qui en dérive. Cette clause permet l'adoption d'un acte selon des modalités autres que celles prévues par les traités fondateurs, sans pour autant entraîner une modification formelle des traités. La clause passerelle générale concerne deux cas de figure: lorsque les traités prévoient qu'un acte est adopté par le Conseil à l'unanimité, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée; lorsque les traités prévoient que des actes sont adoptés selon une procédure législative spéciale, le

²⁵⁷ Pour un approfondissement sur le mécanisme interne à la Commission en ce qui concerne la définition de l'agenda législative voire M. Hartlapp; J. Metz; C. Rauh, *The Agenda set by the EU Commission: the result of a balanced or biased aggregation of positions?*, dans *LEQS Paper*, n.21, 2010, pp.1-26.

Conseil européen peut adopter une décision autorisant l'adoption desdits actes selon la procédure législative ordinaire.

Dans les deux cas, le Conseil européen statue à l'unanimité et doit obtenir l'approbation du Parlement européen. Chaque parlement national dispose de plus d'un droit d'opposition et peut empêcher l'activation de la clause passerelle générale.

La clause passerelle telle que définie à l'article 48 paragraphes 6 et 7 du TUE s'applique à l'ensemble des politiques européennes, à l'exception de la défense et des décisions ayant des implications militaires. Cependant, le TUE et le TFUE prévoient des clauses passerelles applicables à certains domaines spécifiques. La valeur ajoutée de ces clauses par rapport à la clause générale réside dans certaines particularités procédurales. Notamment, les parlements nationaux ne disposent généralement pas du droit d'opposition.

L'introduction de cette possibilité représente potentiellement un instrument précieux à fin de réduire les blocages au sein du Conseil dans plusieurs domaines sensibles pour certains intérêts nationaux.

Cependant la procédure qui en permet l'application présente deux ordres de questions qui relèvent de la pratique institutionnelle.

En premier lieu le mécanisme doit être "activé" par le Conseil européen, toutefois comme on l'a déjà remarqué, cette institutions a souvent exercé un pouvoir d'arbitrage dans les cas où le Conseil n'arrivait pas à obtenir le consensus nécessaire à adopter sa position. Dès lors le Conseil européen, en activant la clause passerelle soit générale, soit spécifique, pourrait se priver d'une de ses fonctions. En deuxième lieu le Conseil, en dépit des procédures qui prévoyaient l'adoption d'un acte à majorité qualifiée, généralement adopte sa position à l'unanimité.

Dès lors on peut s'interroger sur la possibilité que cet instrument sera utilisé par le Conseil européen à fin de faciliter le processus décisionnel de l'Union.

Par contre, à la lumière des dynamiques qui ont caractérisé le processus décisionnelle suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il semble plus probable que le Conseil envisage le recours au mécanisme du "frein de secours"²⁵⁸ que, loin de résoudre l'impasse dans le cadre de la procédure législative, dans une logique inverse, soumet la question au Conseil européen.

²⁵⁸ Toutefois, comme a déjà été éclairci, au chapitre premier dans le cadre des attributions du Conseil européen, le "frein de secours" est applicable seulement aux domaines prévus de manière ponctuelle par les traités: Articles 48, 82 et 83 du TFUE.

Section II - Les procédures spéciales et la procédure d'adoption du cadre financier pluriannuel

Comme on l'a déjà éclairé dans la partie introductive du chapitre, le traité de Lisbonne a opéré une simplification de procédures décisionnelles, cependant, comme Edward Best le relève "*simplification is usually far from simple*"²⁵⁹.

À côté de la procédure législative ordinaire coexistent la procédure de consultation et la procédure d'approbation. La procédure coopération, introduite par l'Acte unique européen a été supprimé par le traité de Lisbonne.

Ces procédures, loin de constituer une innovation introduite par le nouveau traité demeurent dans le droit primaire depuis les origines du processus d'intégration, pour ce qui concerne la procédure de consultation, et à partir de l'Acte Unique dans le cas de la procédure d'approbation²⁶⁰.

§1. La procédure de consultation

À l'origine, le traité de Rome, de 1957, accordait au Parlement un rôle consultatif dans le processus législatif, c'était la Commission qui proposait la législation et le Conseil qui l'adoptait.

L'Acte unique européen en 1986 et les traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne ont successivement étendu les prérogatives du Parlement. Celui-ci est désormais Co-législateur à égalité avec le Conseil dans la toute grande majorité des domaines où la procédure législative ordinaire est la procédure prévue par les traités. La consultation est devenue une procédure législative spéciale en vertu de l'article 289 du TFUE, utilisée dans un nombre réduit de domaines législatifs, comme les exemptions du marché intérieur et le droit de la concurrence. il s'agit de domaines considérés sensibles par le Conseil.

La consultation du Parlement est également requise, en tant que procédure non législative, lorsque des accords internationaux sont adoptés dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

Avant de statuer, le Conseil doit prendre connaissance de l'avis du Parlement européen et, le cas échéant, du Comité économique et social et du Comité des régions. Le Parlement européen peut approuver ou rejeter une proposition législative, ou proposer des amendements. Le Conseil n'est pas juridiquement tenu de suivre l'avis du Parlement mais, selon la jurisprudence de la Cour de justice, il ne peut statuer sans l'avoir reçu car la compétence octroyé au Parlement par les traités de participer au processus législative, représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel²⁶¹. Lorsque le Conseil entend modifier substantiellement l'acte proposé, il est tenu de consulter à nouveau le Parlement²⁶².

Toutefois le Parlement peut influencer le processus décisionnel à travers une étroite

²⁵⁹

E. Best, *Legislative procedures after Lisbon: fewer, simpler, clearer?*, dans *Maastricht Journal*, vol.15, n.1, 2008, p.85

²⁶⁰ Auparavant cette procédure était dénommée "avis conforme".

²⁶¹ Arrêt du 29 octobre 1980, SA Roquette Frères c. Conseil, affaire 138/79, Rec. 1980, p. 03333.

²⁶² Arrêt du 16 juillet 1992, *Parlement c. Conseil*, affaire 65/90, Rec. 1992, p. I-04593.

coopération avec la Commission.

La Commission dispose, en vertu de l'article 293 (2) du TFUE, du pouvoir d'émender le texte à travers une modification de sa proposition initiale. Dans ce cadre elle pourrait donc envisager d'introduire les amendements approuvés par le Parlement. Dès lors, le Conseil pourra "rejeter" la position du Parlement que à l'unanimité aux termes de l'article 293 (1) du TFUE²⁶³.

§2. La procédure d'approbation

Auparavant dénommée "avis conforme", cette procédure a été introduite par l'Acte unique européen dans deux domaines: les accords d'association et les accords d'adhésion à l'Union européenne. Le champ d'application de la procédure a été étendu par toutes les modifications ultérieures des traités.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la procédure d'approbation devient une procédure législative spéciale. Elle s'applique à un certain nombre de domaines y compris pour ce qui concerne la sphère budgétaire, l'adoption du CFP (article 312 du TFUE) et des ressources propres de l'Union. La procédure d'approbation s'applique aussi à la conclusion d'accords internationaux qui ne relèvent pas de la PESC, conformément à l'article 218 du TFUE.

La procédure est très simple par rapport soit à la procédure législative ordinaire, soit à la procédure de consultation. Le Parlement dispose d'un droit de veto mais ne peut pas présenter des amendements²⁶⁴ à la position adoptée par le Conseil.

Cependant la pratique institutionnel démontre que cette procédure puisse donner lieu à des négociations très longues et compliquées. À cet égard le paragraphe suivant sera consacré à la procédure d'adoption du CFP 2014-2020.

§3. Le cas d'espèce du cadre financier pluriannuel (CFP)

La programmation financière pluriannuelle a vu le jour en 1988 dans le but d'apporter une solution aux crises budgétaires que l'Union européenne avait connues à la fin des années 1970 et dans les années 1980. Ces crises avaient souvent tourné au conflit ouvert entre le Conseil et le Parlement, qui avait refusé d'adopter les budgets annuels de l'Union pour 1980, 1985, 1986 et 1988 avant que l'exercice budgétaire ne soit largement entamé²⁶⁵.

En fixant le montant annuel maximal des dépenses globales de l'Union, tant en crédits d'engagement qu'en crédits de paiement, ainsi que les plafonds des dépenses de l'Union pour chaque domaine politique, le CFP a pour but premier d'assurer un niveau élevé de prévisibilité et une évolution ordonnée des dépenses en fonction des priorités politiques de l'Union tout en garantissant que le plafond des ressources propres de l'Union n'est pas dépassé.

Alors qu'avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil, le Parlement et la

²⁶³ J-P. Jacqué, 2010, *op. cit.*, pp. 444-445.

²⁶⁴ Dans certains cas, très limités, il s'agit du Conseil qui doit adopter la position du Parlement, à titre d'exemple citons l'article 228(4) du TFUE régissant la fixation du statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur.

²⁶⁵ A-M. Tournepiche, *op.cit.*, 2011, p.71.

Commission définissent le CFP par l'adoption d'un accord interinstitutionnel, le traité de Lisbonne a codifié la pratique de la programmation financière pluriannuelle en précisant que conformément à l'article 312 du TFUE, le CFP est désormais fixé par un règlement du Conseil, pour une période d'au moins cinq ans. Il est adopté par une procédure législative spéciale au cours de laquelle le Conseil statue à l'unanimité après approbation du Parlement européen. Le traité de Lisbonne prévoit également la possibilité d'adopter un accord interinstitutionnel qui complète le règlement sur le CFP.

En outre les trois institutions de l'Union "*prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption*", par conséquent, le traité ne définit pas de procédure concrète pour la participation du Parlement aux négociations relatives au CFP, dès lors ces modalités ont été déterminées par la suite, dans la pratique, par plusieurs accords ad hoc conclus au niveau politique à l'initiative du Parlement.

En dernier lieu, le paragraphe deux du dit article prévoit que "*le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée lors de l'adoption du règlement visé au premier alinéa*". L'introduction de cet instrument doit être interprété à la lumière des blocages passés et qui persistent lors des discussions autour du CFP mais aussi autour du budget annuel.

3.1. La procédure d'adoption du cadre financier pluriannuel 2014-2020

Le paragraphe 5 de l'article 312 du TFUE stipule que "*le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption*", invitant les institutions à surmonter leur divergence pour trouver un compromis.

Outre le montant de cette enveloppe budgétaire pluriannuelle qui doit permettre de poursuivre les objectifs de l'Union en finançant ses différentes politiques, les institutions s'affrontent ces dernières années sur la question des ressources propres, et notamment de l'indépendance du budget de l'État par rapport aux contributions des États membres. La question d'une taxe sur les transactions financière a ainsi été posée mais elle divise les États.

Cependant depuis le traité de Lisbonne, des règles différentes s'appliquent à l'adoption des divers actes législatifs.

Le règlement CFP est adopté par le Conseil à l'unanimité après que celui-ci a obtenu l'approbation du Parlement européen peut approuver ou rejeter la position du Conseil mais ne peut pas adopter d'amendements.

Les cinq actes législatifs relatifs aux ressources propres sont également adoptés par le Conseil, à l'unanimité pour l'acte de base et à la majorité qualifiée pour les actes d'exécution. Le Parlement européen doit approuver l'un des actes d'exécution et rendre un avis sur tous les autres.

Les actes juridiques sectoriels, notamment les actes qui fixent les critères d'admissibilité et de répartition des fonds, relèvent, d'une manière générale, de la procédure législative ordinaire. Cela signifie que le Conseil et le Parlement européen décident ensemble, et que le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Cependant les principaux aspects politiques de ces propositions, qui ont de grandes incidences financières, sont traités dans le cadre du volet politique des négociations relatives au CFP. Les aspects techniques des propositions sont négociés dans les différentes formations du Conseil, dans le cadre du volet législatif.

À partir de la mi-2011, la Commission européenne a présenté environ soixante-dix propositions sectorielles dans des domaines tels que l'agriculture, la cohésion, la recherche, la formation, le développement et d'autres. Ces propositions fixent des règles portant sur les critères d'admissibilité et de répartition des fonds et mettent en place des instruments dans chaque domaine politique. Les principaux aspects politiques de ces propositions, qui ont clairement d'incidences financières, sont traités dans le cadre du volet politique des négociations tandis que les aspects techniques des propositions sont négociés dans le cadre du volet législatif. Le travail législatif ne pourra être finalisé que lorsqu'un accord sera intervenu sur les questions politiques²⁶⁶.

3.2. Les négociations interinstitutionnelles

Les parties à la négociation sont au nombre de trois: le Parlement, le Conseil et la Commission. Chaque institution contribue à l'adoption du CFP. Dès lors, aux termes de l'article 15 du TUE, le Conseil européen donne des indications au Conseil sous la forme d'un accord portant sur les principales questions politiques.

La Commission a présenté le 29 juin 2011 une proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020²⁶⁷ et une proposition de nouvel accord interinstitutionnel sur la coopération en matière budgétaire qui sert de base aux négociations. Les règles générales de la coopération dans le cadre de la procédure budgétaire sont incluses dans le règlement CFP, tandis que le projet d'AII et son annexe contiennent des dispositions plus détaillées.

La proposition sur le CFP de la Commission a été suivie par plus de soixante propositions législatives couvrant l'ensemble des programmes pluriannuels de dépenses²⁶⁸.

Toutefois le Parlement est la première institution de l'Union à avoir présenté sa vision du CFP 2014-2020 évoquant la nécessité de réformer le financement du budget de l'Union, dans le rapport de sa commission spéciale sur les défis politiques et les ressources budgétaires pour une Union européenne durable après 2013²⁶⁹, le 8 juin 2011.

À fin de faciliter les négociations, les présidences du Conseil ont élaboré un document qui expose les principales questions et options du paquet de négociation du CFP. Ce document qui a été mis à jour à mesure que les négociations ont avancé, constitue la base d'un accord unanime au niveau du Conseil européen. Le Conseil a présenté le premier cadre de négociation le 24 mai 2012.

La réunion spéciale du Conseil européen du 23 novembre 2012, n'a pas abouti à un accord entre les chefs d'états et des gouvernements.

Il faudra attendre le sommet du Conseil européen du 8 février 2013 pour que le Conseil européen adopte ses conclusions sur le CFP. Le 13 mars le Parlement a rejeté les conclusions du Conseil européen adoptant une résolution²⁷⁰ qui a entamé ultérieurs

²⁶⁶

²⁶⁷ COM(2011)0398.

²⁶⁸Pour un aperçu des négociations sur les propositions législatives: http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_fr.cfm.

²⁶⁹ Résolution du 8 juin 2011 "Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive", JO C 380 E/89, 11.12.2012.

²⁷⁰Résolution sur les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 concernant le cadre financier pluriannuel, 2012/2803(RSP).

négociations interinstitutionnelles. Un accord politique a dégagé le 27 juin 2013 au plus haut niveau politique entre le Parlement, la présidence irlandaise du Conseil et la Commission, suivi de la résolution du Parlement du 3 juillet avalisant l'accord politique sur le CFP. Dans sa résolution du 3 juillet 2013²⁷¹, le Parlement a validé politiquement, avant d'approuver juridiquement l'acte législatif concernant le CFP.

Cet accord représente l'aboutissement de négociations longues et difficiles, qui ont duré deux ans et demi.

Compte tenu du climat général d'assainissement budgétaire dans les États membres, le Parlement a finalement décidé de ne pas remettre en question les montants globaux approuvés à l'unanimité par les chefs d'État et de gouvernement.

Toutefois, cette position était conditionnée au fait que, notamment, les plafonds fixés dans le CFP pour les crédits d'engagement et les crédits de paiement pourraient être utilisés pleinement lors de la fixation des budgets annuels. Le Parlement a dès lors proposé une nouvelle approche de la flexibilité. Il a estimé que le CFP proposé ne serait pas utilisable sans une "flexibilité aussi grande que possible", notion mentionnée, mais non précisée dans les conclusions du Conseil européen.

L'acceptation des montants proposés par le Conseil européen s'inscrit également dans le cadre de la demande d'une véritable clause de révision post-électorale formulée par le Parlement, étant donné que il estimait de ne pas être en mesure d'accepter un budget d'austérité pour sept ans et d'engager de la sorte le prochain Parlement et la prochaine Commission. Par conséquent, afin de mieux aligner les calendriers électoraux et budgétaires et de pouvoir réagir aux nouvelles évolutions économiques, le Parlement a proposé des modalités spécifiques d'application de la clause de révision, notamment la portée, le calendrier à suivre, et l'utilisation de la clause permettant le passage à la majorité qualifiée.

Le déroulement des négociations interinstitutionnelles, a mis en évidence, la nécessité d'opérer une distinction entre l'aspect législatif et l'aspect budgétaire de l'accord sur le CFP.

En particulier le Parlement a critiqué le rôle joué par le Conseil européen, et le manque de transparence sur la manière dont l'accord politique a été achevé.

L'unanimité juridiquement nécessaire au Conseil n'a pu être obtenue qu'en décidant à l'avance, certains des choix politiques majeurs des règlements législatifs sur les politiques à financer, ce qui a réduit le rôle du Parlement à l'amendement de dispositions secondaires. Cependant le Conseil européen, en dépit des difficultés n'a pas appliqué l'article 132(2) du TFUE, clause passerelle qui aurait permis au Conseil d'adopter le règlement à la majorité qualifiée.

Par la suite le Parlement européen a adopté, le 19 décembre 2013, par 537 voix pour, 126 voix contre et 19 abstentions, une résolution législative²⁷² sur le projet de règlement du Conseil sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, tel qu'issu des négociations interinstitutionnelles.

Le processus décisionnel s'est conclu suite à l'adoption du règlement de la part du

²⁷¹ Résolution du Parlement européen du 3 juillet 2013 sur l'accord politique concernant le cadre financier pluriannuel 2014-2020, 2012/2799(RSP).

²⁷²Résolution législative du Parlement européen du 19 novembre 2013 sur le projet de règlement du Conseil sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, 11791/2013 – C7-0328/2013 – 2011/0177(APP).

Conseil le 2 décembre 2013²⁷³.

²⁷³ Règlement 2013/1311, JO L 347/0884, 20.12.2013.

CONCLUSION

En ce qui concerne les nominations des procédures législatives, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne n'a pas mis fin à la diversité des procédures, même si elles ont été, dans une certaine mesure, rationalisées.

En deuxième lieu, le nouveau traité étend le recours à la majorité qualifiée au sein du Conseil, mais ce ne sera pas suffisant à favoriser le déroulement efficace de la procédure législative si l'unanimité, qui ne facilite pas la formulation de positions communes, persiste.

L'unanimité reste de mise dans certains cas, ce qui est susceptible de créer des conflits politiques et réduit l'influence du Parlement et de la Commission dans le cadre du processus décisionnel.

Le cas d'espèce du cadre financier pluriannuel a été choisi car, grâce à son rapport étroit avec plusieurs actes législatifs adoptés aux termes du traité de Lisbonne conformément à la procédure législative ordinaire, a soulevé de questions d'ordre soit politique que institutionnel, concernant l'application de procédures législatives différents en ce qui concerne le processus décisionnel de l'Union. Ces aspects ont été mis en évidence par le caractère laborieux des négociations visant à l'adoption du CFP, aussi bien au Conseil qu'au niveau interinstitutionnel.

En particulier tous les "cadres de négociation" présentés par les présidences successives du Conseil, puis l'accord final du Conseil européen sur le CFP du 8 février 2013 ont comporté un nombre élevé d'éléments législatifs qui auraient dû être examinés dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

Le fait que l'unanimité juridiquement requise au Conseil pour l'adoption du règlement sur le CFP n'a pu être atteinte qu'au prix de décisions précoces concernant d'importantes modifications des politiques sectorielles de l'Union, a déterminé un affaiblissement des prérogatives du Parlement prévues par les traités au titre de la procédure législative ordinaire.

S'agissant de l'opposition du Parlement à la stratégie de négociation du Conseil, dont les négociateurs étaient tenus de respecter les conclusions du Conseil européen du 8 février 2013 pour des questions relevant de la procédure législative ordinaire, l'on revient à la crainte du Parlement à l'égard de la fonction d'arbitrage du Conseil européen dans le cas d'absence de consensus au sein du Conseil²⁷⁴.

A la lumière de l'analyse consacrée à l'application des dispositions du traité concernant le CFP, on peut affirmer que le résultat de ces négociations ne constitue pas une mise en œuvre satisfaisante des mécanismes de concertation que le traité de Lisbonne a introduit, notamment pour ce qui est du rôle accru et les prérogatives nouvelles que le traité accorde au Parlement européen.

Dès lors la pratique institutionnelle a démontré que, conformément à l'article 312 (5) du TFUE, il est nécessaire établir d'autres modalités de coopération afin de faciliter l'adoption du CFP, tout en respectant les compétences législatives et budgétaires que le TFUE octroie

274

au Parlement et au Conseil²⁷⁵.

La procédure ayant abouti à l'accord sur le CFP 2014-2020 et le débat politique accompagnant les négociations témoignent l'absence de vision commune sur le budget et les priorités politiques de l'Union, qui s'est traduite en des approches très divergentes entre les institutions de l'Union.

Ceci étant le Parlement a plaidé pour l'amélioration et la formalisation des relations interinstitutionnelles avec le Conseil européen, notamment à travers une organisation des respectifs travaux, sous la forme d'un accord interinstitutionnel.

²⁷⁵ Le Parlement a exprimé sa position concernant le déroulement des négociations interinstitutionnelle, dans la résolution " Rapports avec les institutions représentant les États membres", Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les relations du Parlement européen avec les institutions représentant les gouvernements nationaux (2012/2034(INI)). En particulier le Parlement estime que sous la pression de la crise, le Conseil européen avait considérablement étendu son rôle et qu'en évoquant à son niveau des sujets traités normalement au niveau du Conseil, il avait transgressé l'injonction fondamentale du traité prévoyant qu'il ne possède pas de fonctions législatives.

CHAPITRE QUATRIÈME

LE NOUVEL ÉQUILIBRE DANS L'EXERCICE DE LA FONCTION EXÉCUTIVE ET DES POUVOIRS DÉLÉGUÉS DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

SOMMAIRE: Section I - L'application des articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. -§1. L'application de l'article 290 TFUE. - §2. L'application de l'article 291 du TFUE. -2.1. La relation entre les actes délégués et la procédure de réglementation avec contrôle. Section II - Les conséquences des nouvelles procédures concernant la délégation de pouvoirs sur l'équilibre institutionnel. -1§. La Cour de Justice et les critères d'application de l'article 290 et 291 du TFUE. - §2. Les éléments non essentiels d'un acte législative. - CONCLUSION.

Au cours du quatrième chapitre l'analyse a été centré sur le principe de l'autonomie institutionnelle et procédurale des États membres dans le cadre de la compétence d'exécution et sur les pouvoirs exécutifs des institutions européennes.

La procédure de délégation des pouvoirs d'exécution, depuis quand l'Acte Unique européen lui a conféré pour la première fois un fondement textuel, a toujours été au centre d'un contentieux interinstitutionnel fondé sur la volonté persistante du Parlement européen de participer activement à l'accomplissement de la compétence d'exécution.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a significativement modifié la théorie et la pratique de la délégation de compétences d'exécution à la Commission européenne et par conséquence l'équilibre institutionnel dans ce domaine.

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a introduit une distinction entre les compétences déléguées et les compétences d'exécution à travers deux nouvelles catégories d'actes : les actes délégués et les actes d'exécution.

La première catégorie, créée par l'article 290 du TFUE, prévoit que les législateurs peuvent "*déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif*".

Cette procédure s'accompagne d'un certain nombre d'innovations: l'absence d'un cadre horizontal couvrant les actes délégués, de sorte que les législateurs sont libres de fixer les objectifs, la portée, la durée et les conditions de la délégation dans chaque acte législatif; l'absence de comités de comitologie et l'abandon de l'obligation pour la Commission d'obtenir un avis; le Conseil et le Parlement ne sont plus tenus de se fonder sur l'un des trois motifs juridiques prévus par la décision du Conseil modifiée par la révision du 2006²⁷⁶, afin de s'opposer à un acte délégué individuel; enfin le mécanisme de

276

Décision du Conseil du 17 juillet 2006 modifiant la décision 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (2006/512/CE), JO L 200/11, 22.7.2006.

contrôle des actes délégués accorde aux législateurs le droit de révoquer purement et simplement la délégation.

L'article 291 du TFUE, après avoir rappelé que "*les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union*" établit que "*lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil*". L'application de l'article a expressément nécessité un règlement, adopté selon la procédure de codécision, exposant les détails des nouvelles procédures. Les négociations autour de ce règlement ont entraîné d'importantes modifications avec l'entrée en vigueur du nouveau règlement 182/2011 le 1er mars 2011²⁷⁷.

Le but de l'analyse est d'observer quels ont été les développements au sein de l'équilibre interinstitutionnel à la lumière des changements des bases juridiques qui régissent les procédures d'adoption des actes délégués et d'exécution.

Pour conclure, le chapitre expose les principaux défis et opportunités auxquels les institutions concernées seront désormais confrontées par les articles 290 et 291 du TFUE. deux problèmes ont été identifiés: l'interprétation de la notion de "*éléments non essentiels de l'acte législatif*" en ce qui concerne l'article 290 du TFUE; et la délimitation du champ d'application entre les deux bases juridiques.

²⁷⁷ Règlement (UE) No 182/2011 Du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, JO L 55/13, 28.2.2011.

Section I- L'application des articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

En matière d'exécution, le traité de Lisbonne rebat les cartes de l'équilibre institutionnel.

Le nouveau traité a introduit de nouvelles règles et de nouveaux principes généraux "*relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission*"²⁷⁸. Ils remplacent les anciens mécanismes de comités par deux nouveaux instruments: la procédure consultative et la procédure d'examen. Le droit de regard du Parlement et du Conseil y est formellement inscrit et une procédure d'appel est prévue en cas de conflit. Le nouveau Traité a aussi introduit une catégorie d'actes, située entre les actes législatifs et les actes d'exécution. Ces "*actes non législatifs délégués*" sont des actes "*de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif*". En principe, le Parlement dispose du même droit de regard que le Conseil.

Cependant le traité prévoit une majorité différente au sein des deux institutions à fin de révoquer et objecter l'acte, puisque le Parlement européen statue à la majorité des membres qui le composent, tandis que le Conseil statue à la majorité qualifiée.

L'octroi des compétences déléguées et des compétences d'exécution n'est jamais obligatoire, cependant il devrait être envisagé par le législateur lorsque souplesse et efficacité sont requises et ne peuvent être dégagées au moyen de la procédure législative ordinaire.

Toutefois si les actes délégués peuvent être adoptés que par la Commission, aux termes de l'article 291 du TFUE, le Conseil dans des cas limités dument justifiés et en particulier dans le domaine de la PESC, peut se voir attribuer le pouvoir d'adopter des actes d'exécution. Cela ne signifie toutefois pas que le Conseil a un rôle à jouer dans le contrôle de l'exercice des compétences d'exécution lorsque celles-ci sont conférées à la Commission.

§1 L'application de l'article 290 du TFUE et la relation entre les actes délégués et la procédure de réglementation avec contrôle

Il relève de la responsabilité du législateur de définir, au cas par cas, le niveau de détail des actes législatifs et, par conséquent, de décider de la nécessité de déléguer à la Commission des compétences d'adoption d'actes délégués. L'article 290 du TFUE ne contient aucune disposition se référant directement ou indirectement au processus d'adoption des actes délégués. Déléataire des pouvoirs qui lui ont été conférés par le législateur, la Commission adopte les actes qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs assignés par l'acte de base.

Cette disposition n'appelle l'adoption d'aucun acte juridique contraignant de droit dérivé pour en assurer la mise en œuvre; elle se suffit à elle-même et contient tous les éléments dont le législateur a besoin pour définir, au cas par cas, le champ d'application, le

²⁷⁸

contenu et les modalités d'une délégation de pouvoir. Toutefois les trois institutions ont convenue de définir de commun accord un cadre d'application de l'article 290 du TFUE à fin de faciliter l'adoption des actes délégués.

C'est à cet égard que la Commission, le Conseil et le Parlement ont négocié un accord interinstitutionnel dénommé "*Common understanding*"²⁷⁹.

La procédure de négociation, qui s'est terminée avec l'adoption d'un texte commun le 3 mars 2011, découle de la communication de la Commission sur la mise en œuvre des actes délégués présentée au Parlement et au Conseil le 9 décembre 2009²⁸⁰.

La Commission proposait aux législateurs une délégation indéterminée afin "*de ne pas alourdir la tâche des institutions par la mise en place d'un système contraignant de délégations précaires*"²⁸¹. Quant à la Commission les prérogatives des législateurs étaient protégées et garanties par les droits de révocation et d'opposition qui sont indépendantes l'une de l'autre.

La Communication abordait aussi la question des travaux préparatoires à l'adoption des actes délégués. Elle envisageait "*à l'exception des hypothèses dans lesquelles ce travail préparatoire ne nécessiterait aucune expertise nouvelle*" l'intention de consulter de façon systématique les experts des autorités nationales de tous les États membres chargés de la mise en œuvre des actes délégués une fois adoptés²⁸². À cette fin, la Commission proposait la constitution des groupes d'experts ou le recours aux groupes déjà existants.

Cependant la Commission avait précisé que les experts auront eu un rôle consultatif et non un rôle institutionnel dans le cadre du processus de décision.

Le Parlement a exprimé une position très critique face à la proposition de la Commission. Tout d'abord il opposait la délégation indéterminée, en proposant ainsi une délégation de durée limitée avec la possibilité d'un renouvellement périodique. En deuxième lieu, les deux exemples de conditions auxquelles la délégation peut être soumise, les objections et la révocation, qui sont cités à l'article 290(2) du TFUE, devaient être considérés comme les moyens les plus habituels de contrôler l'utilisation par la Commission de pouvoirs délégués et être tous les deux inclus dans chaque acte de base. Il envisageait ainsi la possibilité de soumettre la délégation de pouvoir à d'autres moyens de contrôle, comme une approbation expresse par le Parlement et le Conseil de chaque acte délégué ou la possibilité d'abroger des actes délégués déjà en vigueur. En outre le délai pour la présentation d'objections applicable ne devait pas être déterminé mais fixé au cas

²⁷⁹Common Understanding on delegated Acts, Council of the European Union, 8640/11 PE-L40 INST192, Annex.

²⁸⁰Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Mise en œuvre de l'article 290 du TFUE, 9.12.2009, COM (2009) 673final.

²⁸¹*Ibidem*, Cfr. point 3.2., "*La Commission estime qu'une telle prescription ne consacre pas la pratique dite des "clauses d'extinction" ("sunset clauses") qui, insérées dans un acte législatif, mettent automatiquement un terme aux pouvoirs conférés à la Commission, obligeant celle-ci, en pratique, à présenter une nouvelle proposition législative une fois échu le terme imposé par le législateur. L'article 290 exige avant tout que les pouvoirs délégués soient encadrés de façon claire et prévisible; il n'impose pas, en revanche, que la Commission soit soumise à des "délais couperets"*.

²⁸²L'intention de la Commission de continuer à faire recours aux experts désignés par les États membres pour ce qui concerne le domaine des services financiers, avait déjà été affirmé pendant les travaux de la Conférence intergouvernementale et faisait l'objet d'une déclaration, la déclaration n. 39 ad article 290 du traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne.

par cas dans chaque acte de base en tenant compte de la complexité des sujets traités et il doit être suffisant pour permettre un contrôle efficace de la délégation de pouvoir, sans retarder outre mesure l'entrée en vigueur d'actes délégués qui ne prêtent pas à controverse²⁸³. Il proposait aussi une procédure d'urgence, avec un délai plus court pour la présentation d'objections prévu dans l'acte de base, cependant telle procédure aurait dû être réservée à des cas particulièrement exceptionnels, par exemple liés à des questions de sécurité ou des crises humanitaires. En dernier lieu il objectait la proposition de reconnaître aux experts nationaux un rôle formel.

Les inquiétudes du Conseil portent également sur le processus de décision lui-même, pour ce qui concerne notamment la durée de la délégation, qui n'aurait pas du être illimité, et la composition des comités d'experts pouvant assister la Commission dans la procédure de définition des actes délégués.

La position du Conseil sur ce dernier point été opposé par rapport à celle du Parlement. Il s'agit d'une différence substantielle avec la procédure de comitologie antérieure. Dans le cadre de la comitologie, les comités d'experts nationaux - en fait, de hauts fonctionnaires des administrations centrales compétentes sur le sujet - assuraient un contrôle large, prenant en compte les spécificités nationales de tous les États membres. Cette garantie était supprimée dans le cadre nouveau des comités d'experts choisis par la seule Commission. Dès lors à fin de garantir un certain degré de contrôle sur la procédure, le Conseil demandait de reconnaître un rôle formel aux comités²⁸⁴.

Les compromis qui ont mené à la conclusion de l'accord ont été, pour la plus parte, forgées sur l'expérience pratique, possibilité offerte par l'adoption du règlement du Parlement et du Conseil concernant les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie²⁸⁵. C'est ainsi dans le cadre des négociations interinstitutionnelles sur l'acte législative que les trois institutions ont envisagé la définition d'un période d'opposition fixe et renouvelable et ont trouvé un compromis en ce qui concerne le rôle des experts nationaux²⁸⁶.

Toutefois c'est dans le texte de l'accord-cadre entre le Parlement et la Commission que le Parlement a obtenu une garantie de contrôle sur la procédure. L'accord, en affirmant l'existence d'un partenariat spécial entre les deux institutions assure au Parlement l'accès à "*toutes les informations et toute la documentation disponibles sur ses réunions avec des experts nationaux*"²⁸⁷. En outre à la demande du Parlement, la Commission peut aussi inviter des experts du Parlement à participer aux réunions.

Cependant, suite aux divergences institutionnelles et à l'absence d'une solide expérience pratique, le texte adopté par les présidentes des trois institutions apparaît très générique. Le

²⁸³

²⁸⁴ Conseil de l'Union européenne, Mise en œuvre du traité de Lisbonne - Article 291 du TFUE, 17781/09.

²⁸⁵Règlement (UE) no 438/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 modifiant le règlement (CE) no 998/2003 concernant les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie, JO L 132/3, 29.5.2010.

²⁸⁶G.J. Brandsma; J. Blom-Hansen, *The post-Lisbon battle over Comitology: another round of the politics of structural choice*, EUI working paper, SPS, 2011/03, pp.11-14.

²⁸⁷Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, précité, point 15.

rôle des experts nationaux n'est pas bien défini puisque le texte prévoit que la Commission effectue de consultations appropriées et transparentes, entre autre, avec des experts. En fin, pour ce qui concerne la durée de la délégation du pouvoir l'accord ne prend pas de position nette en prévoyant un choix entre une délégation déterminée renouvelable et indéterminée.

Dans la déclaration du Parlement, du Conseil et de la Commission du 22 décembre 2009, les trois institutions ont établi une période de transition pour le nouveau système, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau règlement. Dès lors, "*entre-temps, la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 reste d'application, à l'exception de la procédure de réglementation avec contrôle, qui n'est pas applicable*"²⁸⁸.

La définition des actes délégués, telle qu'elle résulte du paragraphe 1 de l'article 290, est d'un point de vue strictement rédactionnel très proche de celle des actes qui, dans la décision 1999/468/CE²⁸⁹ "la décision comitologie", relèvent de la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC) introduite le 17 juillet 2006 par la décision 2006/512/CE⁴. Dans les deux il s'agit des actes de portée générale et visent à modifier ou à compléter certains éléments non essentiels de l'acte législatif.

La similitude des critères ne signifie pas pour autant qu'ils seront mis en œuvre de façon identique; dans un contexte institutionnel nouveau, le champ d'application des actes délégués ne sera pas nécessairement la copie conforme de celui de la PRAC.

Pendant les mesures qui peuvent être couvertes par des délégations de pouvoirs, au sens de l'article 290 (1) du TFUE, correspondent en principe à celles couvertes par la PRAC, établie par l'article 5 bis de la décision 1999/468/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

Au moment de l'adoption du règlement (UE) n° 182/2011²⁹⁰ du Parlement européen et du Conseil établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, la Commission s'est engagée à évaluer le nombre d'actes législatifs contenant des références à la PRAC qui sont demeurées en vigueur en vue de préparer les initiatives législatives appropriées et compléter ainsi l'adaptation au nouveau cadre juridique.

Conformément à cette déclaration et à la suite de l'analyse annoncée de la législation en vigueur, la Commission a déposé trois propositions de règlement²⁹¹ qui adaptent à l'article 290 du TFUE une série d'actes législatifs qui prévoient le recours à la PRAC.

La Commission a ainsi réalisé un examen de tous les actes législatifs se référant encore à la PRAC, afin de vérifier si les mesures PRAC couvertes par la décision comitologie satisfont aux critères énoncés à l'article 290 du TFUE.

Lorsque les actes juridiques figurant à l'annexe I prévoient le recours à l'article 5 bis de la décision 1999/468/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués, lorsque les actes juridiques figurant à l'annexe II prévoient le recours à l'article 5

²⁸⁸Conseil de l'Union européenne, Mise en œuvre du traité de Lisbonne - Article 291 du TFUE, 17781/09, LIMITE, JUR574/INST 252, Annexe I.

²⁸⁹JO L 184/ 23, 17.07.1999.

²⁹⁰Règlement (UE) n°182/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, JO L 182, 28.2.2011.

²⁹¹2013/0218(COD) ; 2013/0365(COD) ; 2.013/0220(COD).

bis de la décision "comitologie", la Commission est habilitée à adopter des actes d'exécution.

Le Parlement s'est opposé à la plupart des propositions de la Commission visant à adapter les dispositions sur le recours à la PRAC au régime des actes d'exécution. Par conséquent, hormis quelques exceptions spécifiques, la majorité des dispositions que la Commission a énumérées dans l'annexe II - dispositions d'actes juridiques se référant à la PRAC à adapter au régime des actes d'exécution - ont été déplacées dans l'annexe I - dispositions d'actes juridiques se référant à la PRAC à adapter au régime des actes délégués.

La position du Parlement en première lecture démontre la sensibilité du choix de la base juridique et la préférence du législateur à appliquer la base juridique que lui donne un contrôle direct et effectif sur la procédure.

Les criticités de la procédure d'alignement sont ainsi confirmées par le Conseil qui, en l'absence d'une position consensuelle, n'a pas encore exprimé sa position en première lecture.

§2. L'application de l'article 291 du TFUE

Le nouveau traité dispose clairement qu'il revient aux États membres, et à eux seuls, de contrôler l'exécution de ces compétences par la Commission si ce contrôle est exigé par un acte juridiquement contraignant de l'Union. Dès lors l'article 291 du TFUE impose le respect du principe de coopération loyale entre l'UE et les États membres²⁹².

Les dispositions du nouveau traité relatives aux actes d'exécution, énoncées à l'article 291 du TFUE, n'accordent aucun rôle au Parlement européen, ni Conseil, en ce qui concerne le contrôle de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

Ce dernier ne peut être exercé que par les États membres. Toutefois un cadre juridique est nécessaire pour instaurer les modalités d'un tel contrôle.

L'article 291 du TFUE prévoit que le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent au préalable les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

La Commission avec la présentation de sa proposition législative le 9 mars 2010 a ouvert la voie à la définition du cadre réglementaire des actes d'exécution.

La proposition s'inspirait d'abord et avant tout des nouvelles dispositions du traité et du nouveau cadre institutionnel, en faisant toutefois référence à la décision 1999/468/CE du Conseil (ci-après la décision "comitologie") et aux enseignements tirés de la mise en œuvre de ladite décision.

La proposition conserve la structure du comité prévue dans la décision "comitologie"²⁹³ mais la simplifie en prévoyant seulement deux procédures: la procédure consultative, qui correspond à la procédure consultative existante; et une nouvelle procédure "d'examen" qui remplace les procédures de gestion et de réglementation existantes²⁹⁴.

²⁹² R. Schütze, *From Rome to Lisbon: "Executive Federalism" in the (New) European Union*, dans *Common Market Law Review*, n. 47, 2010, p.1398.

²⁹³ Article 3 du Règlement

²⁹⁴ *Ibidem*, Articles 4 et 5.

La procédure consultative constitue la règle générale et peut s'appliquer à l'ensemble des domaines d'action et à tous les types de mesures d'exécution contraignantes (article 2, paragraphe 3) et les critères motivant le choix de la procédure d'examen correspondent à ceux prévus dans la décision "comitologie". Toutefois, dans un souci de plus grande cohérence et pour veiller à ce que les modalités procédurales soient proportionnées à la nature des actes d'exécution à adopter, ces critères sont contraignants dans le sens où la procédure d'examen en question ne peut être utilisée que lorsqu'ils sont remplis (article 2, paragraphe 2).

Les négociations interinstitutionnelles qui ont eu lieu au cours de la procédure législative ont été caractérisées par une approche conflictuelle.

En particulier le Conseil et le Parlement opposaient la proposition d'alignement automatique avancé par la Commission car aurait pu déterminer une grave perte de contrôle sur le choix de la procédure. Ils s'opposaient aussi à l'inclusion de la politique commerciale étrangère dans le champ d'application du règlement.

Toutefois au sein du Conseil, et du Parlement²⁹⁵ avec quelque concession de la part de la Commission, ont graduellement accepté un texte assez proche de la proposition législative originale.

²⁹⁵ T. Christiansen; M. Dobbela, *Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game*, dans *European Integration online Papers*, vol. 16, 2012.

Section II - Les conséquences des nouvelles procédures concernant la délégation de pouvoirs sur l'équilibre institutionnel

Les dispositions du nouveau traité mettent également les Co-législateurs sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'octroi des compétences déléguées et des compétences d'exécution.

La délimitation entre les actes délégués et les actes d'exécution, ainsi que les modalités permettant d'effectuer correctement le choix le plus approprié des dispositions à inclure dans l'acte de base, sont des questions qui font partie intégrante de la plupart des négociations sur les propositions législatives.

Les institutions elles-mêmes ont essayé de définir une ligne de démarcation entre les deux bases juridiques dans le cadre de leurs respectives applications. Toutefois les premiers quatre ans d'application des nouvelles bases juridiques ont révélé que les procédures de délégation et d'exécutions continuent à être caractérisé par la présence de conflits interinstitutionnels car elle touche au cœur même de certaines questions fondamentales soulevées par l'intégration européenne.

§1. La Cour de Justice et les critères d'application de l'article 290 et 291 du TFUE

L'arrêt de la Cour de justice du 18 mars 2014, dans l'affaire *Commission contre Parlement et Conseil* a offert, pour la première fois, aux juges de Luxembourg l'occasion de s'exprimer sur la signification et la portée des actes "délégués" visés à l'article 290 du TFUE et sur la définition d'un possible critère de délimitation entre les actes délégués et les actes d'exécution.

Le soi-disant "cas des produits biocides" gère un conflit interinstitutionnel sur la définition des critères appliqués dans le choix de mise en œuvre ou actes délégués dans l'acte législatif de base. La Commission européenne a déposé un recours en annulation visé à abroger la décision du Conseil et du Parlement européen à utiliser la mise en œuvre des actes d'exécution au lieu d'actes délégués par un plaidoyer que les articles 290 et 291 du TFUE ont été appliquées de manière incorrecte.

Il s'agit notamment de l'article 80, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides²⁹⁶.

Ledit article prévoit l'adoption de mesures établissant les redevances exigibles par l'Agence européenne des produits chimiques par un acte fondé sur l'article 291 (2) du TFUE et non par un acte adopté sur le fondement de l'article 290 (1) du TFUE.

La Commission affirme que "*le choix opéré par le législateur de l'Union d'attribuer à la Commission le pouvoir d'adopter un acte délégué ou un acte d'exécution devrait être fondé sur des éléments objectifs et clairs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel*".

À cet égard, la Commission souligne que "*le seul critère décisif permettant d'établir la*

²⁹⁶

La Commission a exprimé la même position qu'elle avait affirmée dans sa communication au Parlement et au Conseil, JO L 167/1, précité.

distinction entre un acte délégué et un acte d'exécution concernerait la nature et l'objet des pouvoirs conférés à la Commission. Si ces pouvoirs visent à adopter des normes de portée générale, non essentielles, ayant la fonction juridique d'achever le cadre normatif de l'acte législatif concerné, ces normes compléteraient l'acte législatif conformément à l'article 290, paragraphe 1, premier alinéa, TFUE. Si, en revanche, ces normes ont uniquement pour objet de donner effet aux règles déjà prévues dans l'acte de base tout en assurant des conditions uniformes d'application dans l'Union, elles relèveraient de l'article 291 TFUE ²⁹⁷.

Les juges de Luxembourg ont tout d'abord remarqué que " *l'article 291 TFUE ne fournit aucune définition de la notion d'acte d'exécution, mais se limite à se référer, à son paragraphe 2, à la nécessité de l'adoption d'un tel acte par la Commission ou, dans certains cas spécifiques, par le Conseil, pour assurer qu'un acte juridiquement contraignant de l'Union est exécuté dans des conditions uniformes dans celle-ci*".

A la lumière d'une analyse fondée sur la formulation des deux articles la Cour a affirmé que " *le législateur de l'Union dispose d'un pouvoir d'appréciation lorsqu'il décide d'attribuer à la Commission un pouvoir délégué en vertu de l'article 290, paragraphe 1, TFUE ou un pouvoir d'exécution en vertu de l'article 291, paragraphe 2, TFUE. Dès lors le contrôle juridictionnel de la Cour, afin de respecter la liberté conféré aux législateurs par les dispositions des traités es limité "aux erreurs manifestes d'appréciation quant à la question de savoir si le législateur a pu raisonnablement considérer, d'une part, que le cadre juridique qu'il a établi (...)n'appelle, en vue de sa mise en œuvre, qu'à être précisé, sans qu'il doive être modifié ni complété en des éléments non essentiels et, d'autre part, que les dispositions du règlement (...) exigent des conditions uniformes d'exécution"* ²⁹⁸.

Dès lors la Cour n'a pas accueillie la position de la Commission.

Comme l'Avocat général Cruz Villalon le relève, affirmant que " *la présente affaire offre à la Cour une occasion de commencer à éclaircir le sens de cette disposition du traité*" ²⁹⁹, la jurisprudence de la Cour relative à l'agencement des actes de l'Union européenne demeure hésitante selon une constante jurisprudence concernant le marges discrétionnaire des législateurs dans l'exercice de leurs pouvoirs législatif ³⁰⁰.

§2. Les éléments non essentiels d'un acte législative

La définition de la portée des éléments non essentiels représente la seconde question individuée au cours de l'analyse comme conflictuelle dans le cadre des négociations interinstitutionnels sur les actes de base pour ce qui concerne la procédure réagissant la délégation des pouvoirs à la Commission.

²⁹⁷ Arrêt du 18 mars 2014, *Commission c. Conseil et Parlement*, affaire 427/12, non encore publié, point 23.

²⁹⁸ Affaire 427/12, précité, point 40.

²⁹⁹ Conclusions de l'A.G. Cruz Villalon, présentées le 19 décembre 2013, *Commission c. Parlement et Conseil*, affaire 427/12, non encore publié, point 3.

³⁰⁰ A. Fritzsche, *Discretion, scope of judicial review and institutional balance in European law*, dans *Common Market Law review*, vol.47, 2010, 368-371.

Une interprétation extensive de cette notion pourrait conduire à des empiètements normatifs sur l'acte de base. En l'absence d'une prise de position de la Cour concernant le système inauguré par le traité de Lisbonne l'on doit faire référence à la jurisprudence précédente. Cela est possible du moment que l'ancien système prévoyait une formulation similaire. Conformément à l'article 2 du règlement "comitologie", la procédure de réglementation est applicable³⁰¹. " "Lorsqu'un acte de base prévoit que certains éléments non essentiels de cet acte peuvent être adaptés ou mis à jour par la voie de procédures d'exécution, ces mesures sont arrêtées selon la procédure de réglementation.

Dans l'arrêt du 10 mai 1995, la Cour a qualifié de "non essentielle" une disposition que ne "*touchait pas [...] l'économie générale*"³⁰² du règlement en cause.

En occasion de l'arrêt Allemagne contre Commission³⁰³, la Cour a fourni des précisions sur la notion d'"éléments essentiels" d'une réglementation donnée qu'il appartient au législateur de définir. L'affaire qui se trouve à l'origine de cet arrêt avait pour objet un recours visant à contester la légalité d'un système de sanctions applicable dans le cadre d'un régime d'aides communautaires, introduit par la Commission en vertu d'une habilitation du Conseil. La République fédérale d'Allemagne soutenait que ces sanctions devaient être considérées comme des éléments essentiels de la réglementation du secteur en cause, dès lors qu'elles avaient une incidence sur les droits fondamentaux des particuliers. Elle soutenait également que les mesures contestées avaient pour objet non pas de mettre en œuvre la réglementation de base, mais de la compléter.

La Cour a répondu que la qualification d'"essentielle" devait être "*réservée aux dispositions qui ont pour objet de traduire les orientations fondamentales de la politique communautaire*"³⁰⁴ et que, en l'espèce, on ne pouvait qualifier de telles des sanctions visant à garantir la bonne gestion financière des fonds destinés à mettre en œuvre ces orientations.

Comme l'Avocat général Mengozzi le relève³⁰⁵, il ressort de la jurisprudence de la Cour que "*les limites des compétences d'exécution sont d'abord définies en référence aux caractéristiques de la politique concernée et au champ d'action plus ou moins large reconnu à la Commission dans la mise en œuvre de cette dernière. Lesdites limites doivent en outre être identifiées sur la base du contenu de la disposition d'habilitation, du contenu et des finalités de l'acte de base, ainsi que de son économie générale*". Dès lors la détermination du caractère essentiel ou non des éléments de la réglementation de base introduits ou modifiés au moyen de l'acte d'exécution doit découler d'une appréciation conduite à la lumière des éléments individués par la Cour³⁰⁶.

La jurisprudence de la Cour se base sur le choix politique du législateur et sur la politique concerné, deux éléments discrétionnaires qui ne permettent pas de trouver et affirmer dans la pratique institutionnelle une solution permanente³⁰⁷.

³⁰¹ Décision du Conseil, du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, 1999/468/CE, JO L/23, 17/07/1999.

³⁰² Arrêt du 10 mai 1995, Parlement c. Conseil, affaire 417/93, Rec.1995, p. I-1185, point 33.

³⁰³ Arrêt du 27 octobre 1992, Allemagne c. Commission, affaire 240/90, Rec.1992, p. I-5383.

³⁰⁴ Affaire 240/90, précité, point 37.

³⁰⁵ Conclusions de l'AG Mengozzi, 17 avril 2012, Parlement c. Conseil, affaire 355/10, non encore publié, point 28.

³⁰⁶ *Ibidem*, point 29.

³⁰⁷ M. Chamon, *How the concept of essential elements of a legislative act continues to elude the*

CONCLUSION

Contrairement aux dispositions du TCE, le nouveau traité établit une distinction claire entre les compétences déléguées à la Commission afin d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif, d'une part, et les compétences conférées à la Commission afin d'adopter des actes d'exécution, d'autre part. Ces compétences sont soumises à des cadres juridiques différents. Toutefois le traité de Lisbonne en opérant une distinction entre les procédures n'a pas éradiqué les éléments discrétionnaires qui dans le passé ont donné lieu à de litiges institutionnels.

Dès lors la délimitation entre les actes délégués et les actes d'exécution, ainsi que les modalités permettant d'effectuer correctement le choix le plus approprié des dispositions à inclure dans l'acte de base, n'apparaissent pas toujours évidents.

Bien que certains auteurs³⁰⁸ partagent l'opinion de la Commission qui considère "*qu'un même acte ne peut pas répondre à une double acception*" et que "*les deux actes ont à l'évidence été conçus par les auteurs du traité comme étant exclusifs l'un de l'autre*"³⁰⁹, la doctrine majoritaire³¹⁰ individu de lignes grises entre les deux bases juridiques.

Les négociations législatives, de plus en plus fréquentes suite à l'extension de l'application de la procédure législative ordinaire ont indiqué que certaines questions sont source d'interprétations divergentes entre les institutions³¹¹.

Les institutions concernées, notamment le Parlement, le Conseil et la Commission devraient ainsi aller plus loin en fixant ses propres critères pour l'application des articles 290 et 291 TFUE, car un application incertaine serait contraire au but de la réforme introduite par le nouveau traité, notamment la simplification et la démocratisation du processus décisionnel.

Jusqu'à présent il n'existe qu'un acte interinstitutionnel consacré à l'application de l'article 290 du TFUE, le "*Common understanding*" conclus entre les présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission. Il prévoit détails pratiques pour la délégation des pouvoirs toutefois, dû à la formulation du document qui n'a pas été adopté conformément à la procédure prévue pour les accords interinstitutionnels, les institutions appliquent un approche "cas par cas" de l'article 290 du TFUE dans un contexte informelle.

La délégation de pouvoirs à la Commission n'est pas une question purement technique mais, au contraire peut soulever des questions d'une importance politique et institutionnelle.

Avec l'instauration des actes délégués qui introduisent une subtile répartition de

Court. Parliament v. Council, in *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, pp. 849–860.

³⁰⁸

B. Driessen, *Delegated legislation after the Treaty of Lisbon: An analysis of article 290 TFUE*, dans *European law review*, vol. 35, n. 6, 2010, p. 837-848.

³⁰⁹COM (2009) 673 final, précité, point 2.2.

³¹⁰ P. Craig, *Delegated acts, implementing acts and the new Comitology Regulation*, dans *European Law Review*, vol. 33 n. 2, 2008, pp.137-166.

³¹¹ A. Héritier; C. Moury, *Contested delegation: The impact of Co-decision on Comitology*, dans *West European Politics*, vol.34, n.1, 2011, pp.145-166.

pouvoir entre l'autorité délégante et l'autorité délégataire, l'équilibre institutionnel a été appelé en refont pour résoudre les inévitables conflits de compétence qui ont surgit. Si dans le système de la comitologie le choix des procédures reposait sur une décision du Conseil, désormais il s'agit de dispositions de droit primaire. Dès lors la décision du législateur doit reposer sur l'interprétation des traités en abandonnant la liberté discrétionnaire qui dans l'ancienne système était légitimé par la nature juridique du processus.

CONCLUSIONS

L'INCIDENCE DU TRAITÉ DE LISBONNE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL DE L'UE

SOMMAIRE: Section I - Principes généraux, bases juridiques et pratique institutionnelle Section. - II
-Le cadre institutionnel, l'équilibre et la Gouvernance.

Suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, deux changements de vaste portée ont concerné les deux dimensions de l'équilibre institutionnel. L'achèvement du long et complexe processus de révision des traités -qui a commencé avec la déclaration de Laeken³¹²- a défini un nouveau cadre institutionnel de l'Union européenne. Nombreuses furent conséquences sur l'architecture institutionnelle ainsi que sur le fonctionnement de l'Union.

L'autre changement est le résultat direct de la réaction de l'Union à la crise économique et financière qui a mis au centre de l'Union le budget et la programmation financière pluriannuelle³¹³.

La nouvelle architecture institutionnelle implique la pleine collaboration des institutions, toutefois l'analyse amenée au fil de la première partie de la recherche atteste que les instruments fournis par les traités sont incomplets et ne répondent pas aux nécessités institutionnelles qui découlent notamment de la pleine reconnaissance du Parlement européen comme l'une des deux branches du pouvoir législatif et budgétaire de l'Union et de l'attribution du rang institutionnel au Conseil européen.

Le changement des priorités à l'ordre du jour de l'agenda de l'Union démontrent que la programmation, au niveau stratégique comme au niveau opérationnel, est désormais essentielle pour assurer l'efficacité et la cohérence de l'action de l'Union, toutefois une telle dynamique n'a pas été accompagnée par une solide coopération.

En particulier la reconnaissance formelle du Conseil européen en tant qu'institution autonome à part entière, dont les compétences sont clairement définies dans les traités, présuppose le recentrement du rôle du Conseil européen sur la tâche fondamentale de donner l'impulsion politique nécessaire et de définir les orientations et les objectifs généraux des activités de l'Union.

On peut donc affirmer que l'interaction entre les deux changements d'ordre respectivement juridique et politique a déterminé le caractère instable de l'équilibre

³¹²

Conclusion de la présidence, Conseil européen, Laeken, 14-15 décembre 2001, SN 300/1/01REV 1.

³¹³ F. De Witte; M. Dawson, Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis, in *The Modern Law Review*, vol.76, n.5, September 2013, pp. 817-844.

institutionnel suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Section I- Principes généraux, bases juridiques et pratique institutionnelle

L'équilibre entre les deux dimensions, communautaire et intergouvernementale, de l'Union, n'est pas radicalement modifié par le Traité de Lisbonne.

Si certaines dispositions renforcent la dimension "communautaire" de l'ordre juridique, comme la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union Européenne ou la suppression de "piliers", l'élection de la Commission et de son président par le Parlement Européen, d'autres dispositions confirment la nature intergouvernementale de l'Union. Il en est ainsi des dispositions concernant la politique étrangère et la sécurité commune, ou encore l'introduction d'un droit de retrait volontaire de l'Union et l'introduction d'une présidence stable du Conseil Européen. L'usage subtil que fait tant la pratique que la jurisprudence de l'équilibre institutionnel montre que ce principe remplit une double fonction: d'une part, maintenir la stabilité de l'ordre constitutionnel existant³¹⁴, d'autre part adapter ce dernier au changement³¹⁵.

En ce qui concerne la question de la valeur juridique de la pratique des institutions - depuis la déclaration sur l'article 10 du traité instituant la Communauté européenne annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Nice, dans un premier temps, puis dans les traités³¹⁶- la référence aux accords interinstitutionnels a été placée dans les traités en ce qui concerne le devoir de coopération loyale.

L'utilisation que les institutions ont faite de ces accords, n'apparaît toutefois pas de façon univoque. L'exclusion des accords bilatéraux dans la susmentionnée déclaration a été introduite à la demande du Conseil. Cette formulation ne semble pas envisager l'idée que deux institutions ne peuvent pas déterminer les règles de leur coopération étant loyales envers la troisième composante du triangle institutionnelle. La position du Conseil devient compréhensible si on effectue une lecture du rôle de ces accords dans le cadre de l'équilibre institutionnel.

Dans le cas spécifique de la déclaration, le Conseil avait exprimé, par le biais de la définition d'accord interinstitutionnel, son opposition à l'accord-cadre négocié entre la Commission et le Parlement en 2000. Diverses dispositions de cet accord, en fait, selon une communication présentée par le service juridique du Conseil, démontrent une tendance à modifier l'équilibre institutionnel résultant des traités en vigueur.

Le traité de Lisbonne a transposé le libellé de la déclaration dans deux bases juridiques distinctes: l'article 13 (1) du TUE, faisant explicitement référence à l'obligation de coopération loyale entre les institutions et l'article 295 TFUE qui prévoit la possibilité pour le Conseil, la Commission et le Parlement d'accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant.

Ces développements ont fait apparaître des questions sur l'existence d'une réelle et substantielle différence entre les accords interinstitutionnels bilatéraux et trilatéraux, sur leur relation avec le principe de coopération loyale et sur le champ d'application de l'article

³¹⁴

Cette fonction a été garantie par le contrôle juridictionnel de la Cour de justice comme nous l'avons observé dans la partie introductive de l'analyse.

³¹⁵ J-P Jacqué 2004, *op. cit.*, p. 383.

³¹⁶ Article 295 du TFUE.

295 du TFUE. Bien que ledit article constitue la base juridique générale des accords interinstitutionnels, il n'envisage pas la conclusion d'accords entre institutions autres que le Parlement, le Conseil et la Commission.

À cet égard, on en revient donc au rapport entre le principe d'équilibre institutionnel et ses principes structurels corollaires.

Apparemment, les accords tripartites semblent être "inspiré" par le principe de coopération loyale tandis que les accords bilatéraux, dans la plupart des cas, affirment de partenariat spéciaux visant à assurer la réalisation des prérogatives non expressément prévues dans les traités en application d'une conception dynamique de l'équilibre institutionnel et du principe d'autonomie des institutions.

Cette hypothèse est partiellement prise en charge par l'intégration de mécanismes d'origine interinstitutionnelle dans les révisions ultérieures des traités³¹⁷.

En ce qui concerne la permanence d'un triangle institutionnel, la doctrine semble partagée entre : ceux qui soutiennent que le triangle institutionnel a été préservé³¹⁸, et ceux qui considèrent que les attributions que les traités ont accordé au Conseil européen et la pratique institutionnelle ont inauguré une nouvelle phase institutionnelle³¹⁹.

Toutefois la doctrine prévalent reconnaît la complexité du nouveau cadre juridique³²⁰.

Bien que la formulation de l'article 295 du TFUE semble reconnaître le triangle institutionnel comme la structure institutionnelle au centre du processus décisionnel, l'évolution de la pratique institutionnelle et ses manifestations ont démontré qu'un nouvel acteur a affirmé son rôle.

Le Conseil européen en se félicitant de l'accord intervenu à l'issue de la Conférence intergouvernementale le 18 octobre 2007 a affirmé que "*le traité de Lisbonne donne à l'Union un cadre institutionnel stable, qui s'inscrit dans la durée. Nous ne prévoyons pas qu'il sera modifié dans un avenir proche, ce qui permettra à l'Union de se consacrer pleinement aux défis concrets*"³²¹. Toutefois l'analyse effectuée a permis de constater que les transformations permanentes paraissent être une des caractéristiques fondamentales de l'ordre juridique de l'Union et notamment de l'équilibre institutionnel.

La déclaration de la Conférence explicite la conception que les institutions intergouvernementales ont exprimée au fil du processus d'intégration avec des observations ponctuelles sur la pratique institutionnelle mise en place par le Parlement et la Commission.

³¹⁷ Par ailleurs, c'est par un accord interinstitutionnel qu'a été introduite dans le droit primaire la fixation des perspectives financières ou encore le contrôle du Parlement sur les dépenses non obligatoires et sur la délégation des pouvoirs.

³¹⁸, S. Van Raepenbusch, *La réforme institutionnelle du traité de Lisbonne : l'émergence juridique de l'Union européenne*, dans *Cahiers de droit européen*, vol. 43, n° 5-6, 2007, pp. 573-621; J. C. Piris, 2010, *op.cit.*, pp.235-237.

³¹⁹ J. Monar, *The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon*, in *The European Union after the Treaty of Lisbon: visions of leading policy-makers, academics and journalists*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, pp. 60-89; D. M. Curtin; I. F. Dekker, *The European Union from Maastricht to Lisbon: Institutional and Legal Unity out of the Shadows*, dans P. Craig, G. de Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, pp.176-177.

³²⁰ En particulier C. Blumann; L. Dubouis, 2010, *op. cit.*, pp.331-332.

³²¹ Conclusions de la présidence, conseil européen de Bruxelles, 14 décembre 2007, 16616/1/07 REV 1, point 6.

Dans ce contexte, le principe d'équilibre institutionnel se situe au centre d'une tension interinstitutionnelle constante entre le besoin de changement ressenti par le Parlement et dans une certaine mesure par la Commission et celui de conservation de l'ordre existant défendu par le Conseil et le Conseil européen. L'équilibre a donc joué un double rôle en laissant les inéluctables évolutions s'accomplir sans remettre en cause les éléments essentiels du modèle institutionnel.

Toutefois, bien que les éléments essentiels conservent une certaine permanence, la logique interne a été modifiée.

Si d'une part, on a assisté à la montée d'influence des institutions intergouvernementales, d'autre part la Commission a continué son processus de politisation grâce à un rapport de plus en plus solide avec le Parlement.

Dans la pratique institutionnelle cette tendance a été traduite en certaines dispositions de l'accord-cadre renouvelé et dans l'élection de la part des partis politiques européens d'un candidat à la présidence de la Commission.

Dès lors le cadre institutionnel se caractérise aujourd'hui par un clivage entre sa composante supranationale qui représente les intérêts des citoyens et l'intérêt général de l'Union et l'intérêt général et sa composante intergouvernementale, notamment le Conseil et le Conseil européen, représentant les États membres.

Section II -Le cadre institutionnel, l'équilibre et la Gouvernance

La crise économique et financière a entraîné un contexte social, économique et financier très problématique, ce qui a placé au centre de l'Union les questions de budget, notamment la programmation financière pluriannuelle ainsi que l'Union économique et monétaire (UEM).

En ce qui concerne le nouveau traité introduit de profondes modifications en matière de finances de l'Union, notamment pour les relations interinstitutionnelles et les procédures décisionnelles.

Le traité de Lisbonne prévoit également des dispositions en matière de contrôle démocratique et de transparence pour les finances de l'Union. Toutefois, de tels mécanismes nécessitent l'adaptation et l'application des instruments de concertation interinstitutionnelle et des méthodes de coopération interne afin de permettre le bon fonctionnement des innovations à la fois démocratiques et institutionnelles.

Le traité de Lisbonne a officialisé la pratique de la programmation financière pluriannuelle en précisant que le CFP est désormais fixé par un règlement du Conseil pour une période d'au moins cinq ans à l'article 312 du TFUE. Il est adopté par une procédure législative spéciale au cours de laquelle le Conseil statue à l'unanimité après approbation du Parlement européen.

Cette formalisation dans le traité de Lisbonne, se situe dans une logique globale de programmation stratégique interinstitutionnelle, notion par ailleurs renforcée par ce même traité.

La programmation financière pluriannuelle a été adoptée pour la première fois sur la base des dispositions du Traité de Lisbonne, qui a non seulement introduit une nouvelle base juridique qui régit la procédure, mais également des dispositions de coopération entre les institutions³²². Toutefois les inconciliables divergences de position quant au montant global du cadre financier et à certaines dispositions spécifiques entre le Conseil et le Parlement, a à la fois permis et nécessité que le Conseil européen joue un rôle très important dans le processus décisionnel.

Le président du Conseil européen s'est vu ainsi confier un rôle de proposition, le plus souvent en liaison avec ses homologues d'autres institutions et, ce faisant, il est devenu de fait le négociateur en chef au nom des États membres pour des sujets qui, depuis le traité de Lisbonne, relèvent de la codécision.

Comme l'article 3 du TUE l'affirme, l'Union européenne établit une Union économique et monétaire qui a marqué une accélération de l'intégration financière.

En ce qui concerne le développement et le renforcement de l'Union économique et monétaire, suite à la crise économique et financière éclatée en 2008, l'institutionnalisation du Conseil européen, qui a joué un rôle perturbateur dans le cadre institutionnel, a eu comme effet de placer l'intégration européenne sous un chapeau intergouvernemental.

En 2010, la *task force*³²³ mise en place par le président du Conseil européen en vue de

³²²

Articles 312 (2) et (5) du TFUE et art. 295 du TFUE.

³²³ Voir Rapport final du Groupe de Travail au Conseil européen, 21 octobre 2010:

renforcer la gouvernance économique a permis de dégager rapidement un consensus entre les États membres et des réunions fréquentes du Conseil européen ont débouché sur des engagements importants et sur des mesures significatives. Comme la Commission³²⁴ l'a relevé, en l'absence d'institutions supranationales fortes au niveau de l'Union, la supervision bancaire a compliqué la gestion de la crise. Les traités prévoient certains mécanismes d'intégration différenciée tels que la limitation du champ d'application territorial, les clauses de sauvegarde, des dérogations, des options de non-participation ou de participation (*opt-out/opt-in*), la coopération renforcée, et encore des dispositions spécifiques pour les États membres dont la monnaie est l'euro permettaient de réaliser la première étape de la création d'une véritable UEM.

La différenciation - qui est à la fois une caractéristique constitutive du processus d'intégration européenne et un moyen pour en assurer le progrès et garantir le respect du principe d'égalité entre les États membres - s'est avérée indispensable pour parachever l'instauration d'une véritable Union économique et monétaire peut suivre trois différents chemins: reposer sur le cadre institutionnel et juridique des traités existantes; amener à une révision des traités ou être réalisé à travers un accord intergouvernemental.

Excluant l'option d'un nouvel accord intergouvernemental³²⁵, le Parlement a appelé les autres institutions à agir rapidement en exploitant au maximum les possibilités offertes par les traités en vigueur et par leurs éléments de flexibilité, mais également à préparer les modifications à apporter aux traités afin de garantir la sécurité juridique et la légitimité démocratique.

De son côté la Commission, adoptant une position très proche à celle du Parlement a affirmé que "*premièrement, l'approfondissement de l'Union européenne doit reposer sur le cadre institutionnel et juridique des traités, dans un souci de légitimité, d'égalité entre les États membres et d'efficacité. Les solutions intergouvernementales ne devraient donc être envisagées qu'à titre exceptionnel et transitoire, lorsqu'une solution à l'échelle de l'Union européenne nécessite une modification des traités, et jusqu'à la mise en œuvre de cette modification. Elles doivent également être soigneusement élaborées, de façon à respecter le droit et la gouvernance de l'Union européenne, et à ne pas créer de nouveaux*

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/117428.pdf

³²⁴ COM(2012) 777 final/2.

³²⁵ Selon la résolution du Parlement concernant les "*Problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne*" (2012/2078(INI)12/12/2013), toute modification ultérieure des traités devrait placer l'intégration différenciée au rang d'instrument permettant de parvenir à une intégration plus poussée tout en préservant l'unité au sein de l'Union. L'intégration différenciée devrait rester ouverte et être visées à l'inclusion de tous les États membres.

Parmi les propositions de modifications des traités, le Parlement a suggéré d'introduire une nouvelle catégorie de membre associé de l'Union qui permettrait l'intégration partielle des États concernés dans des domaines spécifiques des politiques de l'Union. Entre autres recommandations, il suggère de faire de l'Eurogroupe une formation informelle du Conseil "Affaires économiques et financières" et demandé que le commissaire aux affaires économiques et monétaires soit ministre du budget et vice-président permanent de la Commission. Enfin, le Parlement demande, dans le cadre de la prochaine convention de considérer la possibilité d'introduire une procédure législative spéciale, requérant les quatre cinquièmes des voix du Conseil et la majorité des membres qui composent le Parlement, pour l'adoption d'un règlement fixant le cadre financier pluriannuel et l'adoption de la décision relative aux ressources propres.

*problèmes en matière de transparence*³²⁶. Cependant, la crise financière et économique a favorisé, sous l'impulsion du Conseil européen, la prolifération de mécanisme externe aux traités.

L'analyse consacrée aux développements récents relève que dans les deux cas le Conseil européen a été efficace pour arrêter les orientations générales de l'action de l'Union, mais également pour surmonter des blocages dans le processus décisionnel communautaire³²⁷. On peut en revanche se demander si, en raison du caractère intergouvernemental de son statut et de ses méthodes de décision, le Conseil européen ne freine pas l'évolution fédérale de l'ensemble de la construction européenne et si, même, il ne met pas en péril l'acquis supranational du système communautaire. Une première évaluation des changements institutionnels introduits par le Traité de Lisbonne relève une coopération incomplète entre les deux composants du cadre institutionnel.

Bien que le président du Conseil européen accomplisse régulièrement les prescriptions "formelles" des traités en présentant au Parlement les conclusions des sommets du Conseil européen et invitant le président du Parlement à exposer la position de l'institution qu'il représente, cela ne s'est pas traduit dans une coopération substantielle.

En particulier le Conseil européen, bien que de nombreuses négociations législative ont relevé de difficultés dans la définition d'une position partagé au sein du Conseil, il n'a jamais appliqué les dispositions des traités que, dans le cadre d'une procédure simplifiée des révisions des traités, prévoient que il puisse adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée lorsque les traité prévoient que il adopte un acte à l'unanimité a la majorité qualifié des votes³²⁸.

L'analyse menée relève que la pratique institutionnelle a graduellement modifié la distribution des pouvoirs établis par les traités suite à l'introduction dans le cadre institutionnel d'une quatrième institution, le Conseil européen qui a su à la fois exploiter la nécessité d'une gouvernance forte - qui n'était pas offerte par les traités aux institutions de l'Union - et affirmer une forte coopération avec l'autre institution représentant les États membres.

³²⁶ COM(2012) 777 final/2.

³²⁷ Pour une analyse approfondie sur les conséquences de l'intégration différenciée et notamment du Fiscal Compact voire L.S. Rossi, *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, dans G. Bonvicini; F. Brugnoli, *Il Fiscal Compact*, 2012, pp. 29-34.

³²⁸ Article 48(7) du TUE. En outre, pour ce qui concerne le cadre financier pluriannuel cette possibilité est expressément prévue par la formulation de l'article 312 du TFUE qui discipline la procédure d'adoption. La formulation dudit article, en reconnaissant le climat conflictuel qui a caractérisé la procédure d'adoption du cadre financier dans le passé, donne aux institutions un important instrument à fin de surmonter les divisions internes au cadre institutionnel.

Liste des abréviations

AG: Avocat général
BCE: Banque centrale européenne
CIG: Conférence intergouvernementale
CFP: Cadre financier pluriannuel
COM: Commission de l'Union européenne
COREPER: Comité des représentants permanents
JO: Journal Officiel de l'Union européenne
OMC: Organisation mondial du Commerce
PESC: Politique étrangère et de sécurité commune
PRAC: Procédure de réglementation avec control
REC: Recueil de la Jurisprudence
TCE: Traité instituant la Communauté européenne
TFUE: Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE: Traité sur l'Union européenne
UE: Union Européenne
UEM: Union économique et monétaire

Bibliographie

- R. Adam; A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino: Giappichelli, 2010;
- M. Andenas; A. Turkt, *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2000;
- S. Andersen, *The Functional Overlap of Enforcement and Implementation Tools*, in *Cyelp*, 3/2007, pp. 193-227;
- A. Arnall, *Judicial activism and the European Court of Justice: How Should Academics respond?*, in M. Dawson; B. De Witte; E. Muir, *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Cheltenham 2013, pp. 211-232;
- A. Ballmann; D. Epstein; S. O'Halloran, *Delegation, Comitology and the Separation of Powers in the European Union*, in *International Organization*, vol. 6, n. 3, 2002, pp. 551-574;
- R. Baratta, *Appunti sul Trattato di Nizza - The Declaration on the interinstitutional agreements*, in *Diritto dell'Unione Europea* n.4, 2001, pp. 744-749;
- G. Barrett, *Creation's Final Laws: The Impact of the Treaty of Lisbon on the 'Final Provisions' of Earlier Treaties*, in *Yearbook of European law*, 2008, pp. 3-46;
- F. Bassan, *Regolazione ed equilibrio istituzionale nell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, vol. 13, n. 5, 2003, pp. 973-1036;
- G. Bebr, *Court of Justice, Case C-70/88, European Parliament v. Council, Judgment of the Court of Justice of 22 May 1990*, in *Common Market Law Review*, vol. 28, 1991, pp. 663-680;
- E. Best, *Legislative procedures after Lisbon: fewer, simpler, clearer?*, dans *Maastricht Journal*, vol.15, n.1, 2008, pp.85-96;
- R. Bieber, *The settlement of institutional conflicts on the basis of article 4 of the EEC Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1984, vol. 21, pp. 505-523;
- H-J. Blanke; S. Mangiameli (a cura di), *The Treaty on European Union (TEU), A Commentary*, 2013;
- J. Blom-Hansen, *The origins of the EU comitology system: a case of informal agenda-setting by the Commission*, in *Journal of European Public Policy*, v.15 n. 2, 2008, pp. 208-226;
- C. Blumann; L. Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Lexis Nexis, 2010;
- K. St. Clair Bradley, *Sense and sensibility: Parliament v Council continued*, in *European Law Review*, vol. 16, n. 3, 1991, p. 245-257.

- K. St. Clair Bradley, *The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?*, in *European Law Journal*, vol. 3, n. 3, 1997, pp. 230-254;
- K. St. Clair Bradley, *Halfway House: The 2006 Comitology Reforms and the European Parliament*, in *West European Politics*, vol. 31, n. 4, 2008, p. 837;
- G. J. Brandsma; J. Blom-Hansen, *Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, n. 6, 2012, pp. 18-25;
- G.J. Brandsma; J. Blom-Hansen, *The EU comitology system : what role for the Commission?*, dans *Public administration*, v. 88, n. 2, 2010, pp. 496-512;
- F. Breuss, G. Fink, S. Griller (a cura di), *Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Amsterdam, Entstehung und Zukunft der EU*, Berlino: Springer, 2000;
- M. Busuioc, M. Groenleer, *The Agency phenomenon in the European Union, Emergence, Institutionalisation and everyday decision-making*, Manchester: Manchester University Press, 2012;
- S. Cassese, *La Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, v.11, n.2, 1991, pp. 48-307;
- M. Chamon, *How the concept of essential elements of a legislative act continues to elude the Court. Parliament v. Council*, in *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, pp. 849–860;
- M. Chang, J. Monar, *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises, Between Political Leadership and Policy management*, in *College of Europe Studies*, vol. 16, Bruxelles: Editions Scientifiques Internationales, 2013;
- C. Chevalier-Govers, Article 13 (The Institutions), dans H-J. Blanke; S. Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU), A Commentary*, 2013, p.529-586;
- T. Christiansen, *The European Union after the Lisbon Treaty: An elusive "Institutional Balance"?*, dans A. Biondi; P. Eeckhout; S. Ripley, *EU law after Lisbon*, Oxford University press, 2012, pp. 228-247;
- T. Christiansen, M. Dobbels, *Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game*, dans, *European Integration online Papers*, vol. 16, 2012;
- T. Christiansen; M. Dobbels, *Implement and Delegated Acts after Lisbon: Towards the Parliamentarisation of Policy Implementation?*, Paper for Presentation at the Workshop "Decision Making in the European Union Before and After Lisbon", Leiden, 8-9 November 2011;
- T. Christiansen; B. Vaccari, *The 2006 Reform of Comitology: Problem solved or dispute Postponed?*, in *EIPAscope*, n. 3/2006;
- G. Conway, *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, in *European Law Journal*,

- vol. 17, n. 3, 2011, pp. 304-322;
- O. Costa; R. Dehousse; A. Trakalova, *La codécision et les "accords précoces" : progrès ou détournement de la procédure législative?*, in *Notre Europe: Penser l'Europe autrement*, Paris, 2011;
- P. Craig, *European Governance: Executive and Administrative Powers Under the New Constitutional Settlement*, in J. Weiler; C.L.Eisgruber, (a cura di), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04;
- P. Craig, *Institutional Structure: A Delicate Balance*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 1, n. 1, 2005, pp. 52-56;
- P. Craig, *EU administrative law*, Oxford: Oxford University Press, 2006;
- P. Craig, *The Treaty of Lisbon, process, architecture and substance*, dans *European Law Review*, vol. 33 n. 2, 2008, pp.137-166;
- P. Craig, *Delegated acts, implementing acts and the new Comitology Regulation*, dans *European Law Review*, vol. 36, n. 5, 2011, pp. 671-687;
- P. Craig, *Institutions, Power and Institutional Balance*, dans P. Craig; G. de Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, pp.41-83;
- L. Cram, *Introduction to Special Issue on the Institutional Balance and the Future of EU Governance: The Future of the Union and the Trap of the "Nirvana Fallacy"*, in *Governance – Malden*, v. 15, n.3, 2002, pp. 309-324;
- M. Curtin, *Executive power of the European Union - Law, practices, and the living Constitution*, Oxford: Oxford University Press, 2009;
- D. M. Curtin; I. F. Dekker, *The European Union from Maastricht to Lisbon: Institutional and Legal Unity out of the Shadows*, dans P. Craig, G. de Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, pp. 155-175;
- M. A. Dausès, *Quelques réflexions sur la signification et la portée de l'article 5 du traité CEE*, in R. Bieber; G. Ress, *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/ The dynamics of EC-law*, Baden-Baden: Nomos, 1987;
- M. Dawson; B. de Witte; E. Muir, *Judicial activism at the European Court of Justice*, Cheltenham: Edward Elgar, 2013;
- G. de Búrca, *Limiting EU Powers*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 1, n.1, 2005, pp. 92-98;
- H. De Waele, *The role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary Assessment*, dans *Hanse law review*, vol. 6, n.1, 2010, pp. 3-26;

- B. De Witte, *The role of Institutional Principles in the judicial Development of the European Union legal order*, in F.G. Snyder, *The Europeanisation of law: the legal effects of European integration*, Oxford: Hart, 2000;
- B. De Witte; A. H. Trechsel; D. Damjanovic; E. Hellquist; J. Hien; P. Ponzano, *Legislating after Lisbon, New Opportunities for the European Parliament*, EUDO Report n.1, 2010;
- B. De Witte, *European Stability Mechanism and the Treaty on Stability, Coordination and Governance: Role of the Institutions and Consistency with the EU Legal Order*, in European parliament: Directorate General for Internal Policy Department C, *Challenges of multi-tier governance in the European Union: Effectiveness, efficiency and legitimacy*, 2012;
- F. De Witte; M. Dawson, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-crisis*, in *Modern Law Review*, vol. 76, n. 5, pp. 817-84, 2013;
- Y. Devuyst, *The European Union's institutional balance after the Treaty of Lisbon: "community method" and "democratic deficit" reassessed*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2008, pp. 247-79;
- Y. Devuyst, *EU Decision-Making after the Treaty establishing a Constitution for Europe*, European Center for West European Studies Policy Paper, n. 9, 2004;
- C. Dhéret, A. Martinovici, F. Zuleeg, *The state of play on the EU Multiannual Financial Framework (MFF) 2014 – 2020, interinstitutional negotiations*, in *European policy centre*, 2012;
- D. G. Dimitrakopoulos, *Unintended Consequences: Institutional Autonomy and Executive Discretion*, dans *European Union Journal of Public Policy*, v. 21, n. 2, pp. 107-131, 2001;
- M. Dony, *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008;
- B. Driessen, *Interinstitutional conventions and institutional balance*, in *European law review*, vol. 33, n. 4, p. 550-562, 2008;
- A. Duff, *The struggle for Europe's constitution*, London: IB Tauris, 2009;
- V. Edjaharian, *Title II Provision on the institutions, Article 15th European Council*, pp.615-680, dans H-J. Blanke, S. Mangiameli (Eds.), *The treaty on the European Union, a commentary*, Springer, 2013;
- I. Eiselt, J. Pollak, P. Slominski, *Codifying temporary stability? The role of Interinstitutional Agreements in budgetary politics*, dans *European law journal*, vol. 13, n. 1, pp. 75-91, 2007;
- I. Eiselt; P. Slominski, *Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content and Legal value of Interinstitutional Agreements in the EU*, dans *European Law Journal*, 2006, Vol. 12, n. 2, pp.209-225;
- L.D. Elles, *The influence of practice of the E.C. organs in interpreting the Treaties*, dans R. Bieber;

- G. Ress, *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/ The dynamics of EC-law*, Baden-Baden: Nomos, 1987;
- N. Emiliou, *Opening Pandora's Box: the Legal Basis of Community Measures Before the Court of Justice*, in *European Law Review*, vol. 19, n. 5, pp. 488-507, 1994;
- D. Epstein, S. O'Halloran, *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under separate Powers*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999;
- L. Erkelenz; S. Blockmans, *Setting up the European External Action Service: an act of institutional balance*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 8, n. 2, 2012, pp. 246-279;
- H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe*, in *Integration online Papers*, n. 3/2002;
- G. Fiengo, *Brevi riflessioni in tema di natura giuridica ed efficacia degli accordi interistituzionali alla luce del trattato di Nizza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2002, pp. 13-23;
- A. Fritzsche, *Discretion, Scope of Judicial Review and Institutional Balance dans European Law*, in *Common Market Law Review*, vol. 47, 2010, pp. 361-403;
- M. Gomez-Leal Pérez, *Le Parlement en tant que co-législateur: l'évolution de la pratique institutionnelle*, in *R.A.E-L.E.A.*, 2012/1, 2012, pp.17-41;
- D. Grandguillot, *Les institutions de l'Union européenne: institutions politiques, institutions judiciaires, institutions financières*, Paris: Gualino, 2011;
- L. Guilloud, *La loi dans l'Union européenne, contribution à la définition des actes législatifs dans un ordre juridique d'intégration*, LGDJ, 2010;
- B.P. Haar, *Open Method of Coordination: A New Stepping Stone in the Legal Order of International and European Relations*, in *Nordic Journal of International Law*, vol. 77, 2008, pp. 235-251;
- G. Haibach, *Council Decision 1999/468 –A New Comitology Decision for the 21st Century!?*, *EIPAscope*, 1999;
- G. Haibach, *Separation and Delegation of Legislative Powers: A Comparative Analysis*, in M. Andenas; A. Türk (a cura di), *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2000;
- T. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford: Oxford University Press, 1998;
- T. Hartley, *The European Court: An Objective Interpreter of European Law?*, in F. Breuss; G. Fink; S. Griller, *Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Amsterdam, Entstehung und Zukunft der EU*, Wien New York: Springer, 2000;
- A. Héritier, *Institutional Change in Europe: Co-decision and Comitology Transformed*, dans

- Journal of Common Market Studies*, vol.50, n.1, 2012, pp. 38-54;
- A. Héritier; C. Moury, *Contested Delegation: The Impact of Co-decision on Comitology*, in *West European Politics*, vol. 34, n. 1,2011, pp. 145-166;
- C. Hillion, *Mixity and Coherence in EU External Relations: the Significance of the 'Duty of Cooperation*, dans C. Hillion and P. Koutrakos, *Mixed Agreements Revisited: the EU and its Member States in the World*, Oxford: Hart, 2010;
- H. Hofmann, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, in *European Law Journal*, Vol. 15, n.4, 2009, pp. 482-505;
- O. Hoing; W. Wessels, *The European Commission's position in the Post-Lisbon Institutional Balance, Secretariat or Partner to the European Council?*, in M. Chang, J. Monar, *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises, Between Political Leadership and Policy management*, in *College of Europe Studies*, vol. 16, Bruxelles: Editions Scientifiques Internationales, 2013;
- W. Hummer, *From Interinstitutional Agreements to Interinstitutional Agencies/Office?*, dans, *European law journal*, vol. 13, n. 1, 2007, pp. 47-74;
- W. Hummer, *Annex: Interinstitutional Agreements concluded during the period 1958-2005*, in *European law journal*, vol. 13, n. 1, 2007, pp. 92-109;
- A. Ibanez, *The administrative Supervision and Enforcement of EC law: Powers, procedures and Limits*, Hart: Oxford, 1999;
- F. Jacobs, *Isoglucose Resurgent: two powers of the European Parliament upheld by the Court*, dans *Common Market Law Review*, n.2, 1981, pp.219-226;
- J-P. Jacqué, *La pratique des institutions communautaires et les developpement de la sructure institutionnelle communautaire*, dans R. Bieber; G.Ress, *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The dynamics of EC-law*, Baden-Baden: Nomos, 1987, pp. 377-406;
- J-P. Jacqué, *Le Labyrinthe Décisionnel*, dans *Pouvoirs* n. 69, 1994, pp. 23-34.
- J-P. Jacqué, *The principle of institutional balance*, in *Common Market Law Review*, vol. 41, 2004, pp. 383-391;
- J-P. Jacqué, *Droit Institutionnel de l'Union Européenne*, Paris : Dalloz, 2009;
- J. Jupille, *The Legal Basis Game and European Governance*, in *SIEPS*, n. 12/2006;
- M. Kaeding, A. Hardacre, *The Execution of Delegated Powers after Lisbon. A Timely Analysis of the Regulatory Procedure with Scrutiny and its Lessons for Delegated Acts*, in *EUI Working Papers RSCAS*, n. 2010/85;

- D. Kietz; A. Maurer, *The European Parliament in Treaty Reform: Predefining ICGs through Interinstitutional agreements*, in *European law journal*, vol. 13, n. 1, 2007, pp. 20-46;
- M. Klamert, *Conflict of legal basis: no legality and no basis but a bright future under the Lisbon Treaty?*, in *European Law Review*, vol. 35, n. 4, 2010, pp. 497-515;
- T. Konstadinide, *Division of powers in European Union law: the delimitation of internal competence between the EU and the member states*, Alphen Van den Rijn: Kluwer Law International, 2009;
- T. Konstadinides, *Drawing the line between Circumvention and Gap-Filling: An Exploration of the Conceptual Limits of the Treaty's Flexibility Clause*, dans *Yearbook of European Law*, vol.31, n.1, 2012, pp. 227-262;
- S. Kotz; G. Schusterschitz, *The Comitology Reform of 2006, Increasing the Powers of the European Parliament without Changing the Treaties*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 3, 2007, pp. 68-90;
- K. Lenaerts, *Regulating the Regulatory Process: delegations of Powers in the European Community*, in *European law Review*, vol. 18, 1993, pp. 23-49;
- K. Lenaerts, *In the Union We Trust– Enhancing Principles of Community Law*, in *European Law Journal*, v.41, n. 2, 2004, pp. 317-343;
- K. Lenaerts, *The Principle of Democracy*, in *The International and comparative law quarterly*, vol. 62, n. 2, 2013, pp. 271-315;
- K. Lenaerts; A. Verhoeven, *Towards a Leal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision*, in *Common Market Law Review*, v. 37, 2000, pp. 645-686;
- K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*, in *Common market law review*, vol. 47, n. 6, 2010, pp. 1629-1669;
- C. Lord, *Legitimacy, Democracy and the EU: when abstract questions become practical policy problems*, in *Policy Paper*, n. 03/2000;
- A. Lucarelli; A. Patroni-Griffi, *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione Europea*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2009;
- G. Majone, *Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity*, in *European Law Journal*, vol. 8, n. 3, 2002, pp. 319-33;
- G. Majone, *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e Mercato*, vol. 67, 2003, pp. 3-38;
- G. Majone, *Institutional Balance Versus Institutional Innovation*, dans G. Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford: Oxford

- university press, 2006, pp.83-106;
- F. Mancini; D.T. Keeling, *Democracy and the European Court of Justice, The Undemocratic Nature of the European Community's Original Constitution*, in *Modern Law Review*, vol. 57,n.2, 1994, pp. 175-190 ;
- F. Mancini, *La nascita di una Costituzione per l'Europa*, in F. Mancini, *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2004;
- S. Mangiameli, Title III, Article 14 The European Parliament, dans H-J. Blanke; S. Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU), A Commentary*, 2013, pp. 587-614;
- A. Manzella, *Is The EP legitimate as a Parliamentary Body in EU Multi-tier Governance?*, dans European parliament: Directorate General for Internal Policy Department C, *Challenges of multi-tier governance in the European Union: Effectiveness, efficiency and legitimacy*, 2012, pp. 138-151;
- A. Manzella, *Dinamiche istituzionali e democrazia nell'Unione europea*, in G. Amato, R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze: Astrid, 2013;
- L. Marini, *Osservazioni in tema di atti comunitari atipici*, dans *Rivista di diritto europeo*, vol. 38, n. 3, 1998, pp. 517-539;
- G. Martinico; O. Pollicino, *Between Constitutional Tolerance and Judicial Activism: The 'Specificity' of European Judicial Law*, dans *European Journal of Law Reform*, v. 10, n.1, 2008, pp. 97-126;
- A. Maurer, H.P. Schiffauer, *(Co)governing after Maastricht: the European Parliament's institutional performance, 1994-1998*, Luxembourg: EP Directorate General for Research, 1999;
- C. Möllers, *The Three Branches, A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford: Oxford university press, 2013;
- J. Monar, *Interinstitutional Agreements: the Phenomenon and Its New Dynamics After Maastricht*", dans *Common Market Law Review*, vol. 31, 1994, pp. 693- 703;
- J. Monar, *The unsettled institutional balance*, in *CFSP Forum*, 3/94;
- J. Monar, *The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon*, in *The European Union after the Treaty of Lisbon : visions of leading policy-makers, academics and journalists*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, pp. 60-89;
- J. Monar, *The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon*, Global Jean Monnet/Ecsa- World Conference, 2010;
- B. Nascimbene, L. Daniele, *Il ricorso di annullamento nel trattato istitutivo della Comunità europea*, Milano: Giuffrè, 1998;

- D. Naurin, A. Rasmussen, *New External Rules, New Internal Games: How the EU Institutions Respond when Inter-institutional Rules Change*, in *West European Politics*, vol. 34, n. 1, 2011, pp.1-17;
- D. Naurin, A. Rasmussen, *Linking inter- and intra-institutional change in the European Union*, dans *West European Politics*, vol. 34, n. 1, 2011, p. 171-179;
- C. Neuhold, *Taming the 'Trojan Horse' of Comitology? Accountability issues of Comitology and the Role of the European Parliament*, in *Integration online Papers*, n. 8, 2008;
- S. Novak, *La prise de décision au Conseil de l'Union européenne, pratique du vote et du consensus*, Dalloz, 2011;
- E. Oddvar; J.E.Fossum, *Representation through deliberation: The European case*, ARENA Working Paper, n. 5/2011;
- A. Pace, *La Dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2002, pp.613-650;
- Y. Pascouau, *The Schengen evaluation mechanism and the legal basis problem: breaking the deadlock*, dans *Policy Briefing*, European Policy Centre, 2012;
- R. Perissich, *Dal "metodo comunitario" al "metodo dell'Unione"*, dans G. Amato; R. Gualtieri, *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze: Astrid, 2013;
- J. Pinder, *Steps towards a Parliamentary Democracy for Europe: The development of the European Parliament from the Seventies to the Nineties*, dans F.Breuss; G. Fink; S. Griller, *Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Amsterdam, Entstehung und Zukunft der EU*, Wien, New York: Springer, 2000;
- J. C. Piris, *The Lisbon Treaty: A legal and political Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010;
- J.C. Piris, *After Maastricht, are Community institutions more efficacious, more democratic and more transparent?*, dans *European Law Review*, vol.19, n.5,1994, pp. 449-487;
- M. Poiares Maduro, *We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford: Hart Publishing, 1998;
- M. Poiares Maduro, *How Constitutional Can the European Union Be? The Tensions Between Intergovernmentalism and Constitutionalism in the European Union*, dans J. Weiler; C.L.Eisgruber, *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04;
- M. Poiares Maduro, L. Azoulai, *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford: Hart Publishing, 2010;
- P. Ponzano, *Le droit d'initiative législative de la Commission européenne: théorie et pratique*, in

- R.A.E.-L.E.A., n.1, 2009/2010, pp.27-35;
- P. Ponzano, *Un nuovo metodo dell'Unione*, in G. Amato; R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze: Astrid, 2013;
- P. Ponzano, *Democrazia e Governance europea*, dans *Papers di Diritto Europeo*, n.1, 2013, pp. 7-14;
- S. Prechal; S. de Vries; H. van Eijken, *The Principle of Attributed Powers*, dans L.F.M. Besselink; F. Pennings; S. Prechal, *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2010;
- F. Priollaud; D. Siritzky, *Le Traité de Lisbonne*, La documentation française, 2008;
- S. Puntischer Riekman, *The cocoon of power: democratic implications of interinstitutional agreements*, in *European law journal*, vol. 13 n. 1, 2007, pp. 4-19;
- C. Rapoport, *Aménager les procédures ou s'arranger avec les procédures ? : A propos du nouvel accord-cadre Parlement-Commission*, dans *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 550, 2011, pp. 461-468.
- J.W.R. Reed, *Political Review of the European Court of Justice and its Jurisprudence*, Jean Monnet Working Papers, n. 13/1995;
- S. Roland, *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la separation des pouvoirs*, Bruxelles : Bruylant, 2008;
- L. S. Rossi, *Il progetto di Trattato-Costituzione, verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2004;
- L. S. Rossi, *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, dans G. Bonvicini e F. Brugnoli, *Il Fiscal Compact*, 2012, pp. 29-34;
- L. S. Rossi, *Gli instabili equilibri istituzionali dell'Unione europea*, dans G. Amato, R. Gualtieri, *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze: Astrid, 2013, pp. 303-311;
- M. T. Salvemini, *Il nuovo bilancio dell'Unione*, dans G. Amato; R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze: Astrid, 2013, pp.99-112.
- A.M. Sbragia, [Conclusion to Special Issue on the Institutional Balance and the Future of EU Governance: The Treaty of Nice, Institutional Balance, and Uncertainty](#), in *Governance*, vol. 15, n. 3, 2002, pp. 393-412;
- G. Schusterschitz; S. Kotz, *The Comitology Reform of 2006: Increasing the Powers of the European Parliament Without Changing the Treaties*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 3, n. 1, 2007, pp. 68-90;

- R. Schütze, *From Rome to Lisbon: "Executive Federalism" in the (New) European Union*, dans *Common Market Law Review*, 2010, n. 47, pp.1385-1427.
- L.A.J. Senden, *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, dans *Utrecht Law Review*, vol. 1, n. 2, 2005, p. 79;
- P. Slominski, *The Fabric of Governance: Interinstitutional Agreements in the EU*, dans *European law journal*, vol. 13, n. 1, 2007;
- B. Smulders; K. Eisele, *Reflections on the Institutional Balance, the Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon*, dans *Yearbook of European Law*, vol. 31, n. 1, 2012, pp. 112-127;
- F. Snyder, *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, in *EUI working paper*, n. 93/5, 1993;
- F. Snyder, *Interinstitutional Agreements: Forms and Constitutional Limitations*, in G. Winter, *Sources and Categories of European Union Law: a Comparative and Reform Perspective*, Baden-Baden: Nomos, 1996, pp. 453-462;
- K. Strøm; W.C. Müller, *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2004;
- A. Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, Padova: Cedam, 1998;
- G. Tosato, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. Bonvicini e F. Brugnoli, *Il Fiscal Compact*, 2012, pp. 15-27;
- A-M. Tournepiche, *Les Accords Interinstitutionnels dans l'Union Européenne*, Bruxelles: Bruylant, 2011;
- E. Triggiani, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, dans *Studi sull'integrazione europea*, vol. 5, n. 1, 2010, pp. 9-34;
- D.M. Trubek et al, "Soft law", "Hard law", and EU Integration, dans G. de Búrca e J. Scott, *Law and New governance in the EU and the US*, Oxford: Hart Publishing, 2006;
- B. Vaccari, *Le processus Lamfalussy: enjeux, leçons et perspectives*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2007;
- M. Van De Steeg, *Public Accountability in the European Union: is the European Parliament able to hold the European Council accountable?*, dans *EIOP*, vol.13, n.3, 2009;
- R. Van Ooik, *The European Court of Justice and the Division of Competences in the European Union*, dans D. Obradovic; N. Lavranos, *Interface between EU Law and National Law*, Groningen: Europa Law Publishing, 2007;
- S. Van Raepenbusch, *La réforme institutionnelle du traité de Lisbonne : l'émergence juridique de*

- l'Union européenne*, dans *Cahiers de droit européen*, vol. 43, n° 5-6, 2007, pp. 573-621;
- J. Von Bernstorff, *Procedures of Decision Making and the Role of Law in International Organizations*, in *German Law Journal*, vol. 9, n. 11, 2008, pp. 1946-1947;
- M. Waelbroeck, *Les "déclarations communes" en tant qu'instruments d'un accroissement des compétences du Parlement européen*, dans J-V. Louis, M. Waelbroeck, *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnel*, Bruxelles, 1989;
- J.H. Weiler, *Pride and Prejudice - Parliament v. Council*, in *European Law Review*, vol. 14, 1987, pp. 334-351;
- J.H. Weiler, F. Martines, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna: Il Mulino, 2003;
- K.C. Wellens; G.M. Borchart, *Soft Law in EC Law*, dans *European law review*, vol. 14, 1989, pp. 267-304;
- M. Westlake, *The Commission and the Parliament: Partners and Rivals in the European Policy-making process*, London, Dublin, Edinburgh, 1994;
- J. Wouters, *Institutional and constitutional challenges for the European Union - some reflections in the light of the Treaty of Nice*, dans *European Law Review*, vol. 26, n. 4, 2001, pp. 342-356;
- Z. Xhaferri, *Delegated Acts, Implementing Acts, and Institutional Balance Implications Post-Lisbon*, dans *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 20, n. 4, 2013, pp. 557-575;