

UNIVERSITÉ DES SCIENCES SOCIALES  
TOULOUSE 1

**LE PRINCIPE DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL  
DANS L'UNION EUROPÉENNE**

**THÈSE**

pour le doctorat en droit  
présentée et soutenue le 28 octobre 2003 par

**Stéphanie ARTAUD-VIGNOLLET**

**TOMES I et II**

**MEMBRES DU JURY :**

Monsieur C. BLUMANN  
Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)  
Rapporteur

Monsieur J.F. COUZINET  
Professeur à l'Université des Sciences Sociales (Toulouse I)  
Directeur de la recherche

Monsieur G. GUILLERMIN  
Professeur à l'Université Pierre Mendès-France (Grenoble II)  
Rapporteur

Monsieur C. HEN  
Professeur à l'Université des Sciences Sociales (Toulouse I)

## INTRODUCTION

« L'idée européenne n'est pas une idée neuve<sup>1</sup> », mais les origines de l'Europe que nous connaissons aujourd'hui, remontent au douloureux contexte de l'après Seconde Guerre mondiale.

Au sortir de cette guerre, l'Europe, qui depuis l'Antiquité a été l'un des protagonistes les plus actifs de l'histoire de la Civilisation, a perdu le poids politique qui était le sien sur la scène internationale. A cela, s'ajoutent les terribles pertes économiques entraînant dans leurs sillages une dramatique pauvreté. Il est donc impérieux de rebâtir cette Europe décharnée, de lui redonner de la force et du prestige. Et ce, d'autant plus que désormais le monde se trouve sous l'emprise du difficile « équilibre de la terreur » établi entre le bloc américain et le bloc soviétique, les deux « vrais vainqueurs » de la guerre. Malgré le lourd tribut du sang, les soviétiques ont su vaincre l'Allemagne. Les Etats-Unis quant à eux sortent renforcés de cette guerre, car sans leur débarquement de juin 1944 la libération de l'Europe n'aurait pu avoir lieu. Par conséquent, ces deux nouvelles puissances émergées des cendres de la guerre ont scellé, lors des Conférences interalliées tenues à Yalta et à Potsdam en 1945, le destin de l'Europe.

2. Pourtant la menace potentielle d'une nouvelle guerre, notamment nucléaire, qui serait déclenchée par l'Union soviétique, encourage « la recherche d'une Europe solidaire fondée sur la libre volonté des gouvernements et des peuples<sup>2</sup> ». Il s'agit pour W. Churchill de « refaire la texture de l'Europe, ou la plus grande part possible de celle-ci, et édifier un édifice dans lequel elle puisse vivre dans la paix, la sécurité et la liberté. Nous devons établir une sorte d'Etats-Unis d'Europe. Nous n'avons pas beaucoup de temps devant nous. Nous bénéficions en ce moment d'un instant de répit. Les combats ont cessé mais le danger n'a pas disparu. Si nous devons créer les Etats-Unis d'Europe, nous devons commencer tout de suite. Il appartiendra à l'Allemagne et à la France de reconstruire la famille européenne. Et le premier pas à accomplir dans cette direction sera la création d'un Conseil européen<sup>3</sup> ». Ce discours préfigurait donc en quelque sorte, le nouveau destin d'une Europe unie.

---

<sup>1</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, 2<sup>ème</sup> éd. mise à jour, PUF, 1998, sp. p.15

<sup>2</sup> J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 3<sup>ème</sup> ed., L.G.D.J., 1999, sp. p.21

<sup>3</sup> W. CHURCHILL, Discours prononcé à l'université de Zurich le 19 septembre 1946, cité par A. MATTERA, *De la deuxième guerre mondiale au « projet européen » de Jean Monnet*, RDUE n°1, 2002, p.5, sp. p.15

3. Toutefois, la construction européenne a d'abord pris la forme d'organisations européennes de coopération souvent créées à l'initiative des Etats-Unis, conscients que « leur prospérité et la paix exigent que l'Europe et le Japon ne s'enfoncent pas dans la misère et le chaos, et se réinsèrent dans les circuits économiques internationaux<sup>4</sup> ».

Dans le domaine économique, l'organisation européenne de coopération économique (OECE) est créée le 16 avril 1948 concrétisant de manière institutionnelle le Plan Marshall, destiné à mettre en œuvre un programme de reconstruction de l'Europe. A cet effet, un prêt de douze millions de dollars fut consenti à l'Europe. L'OECE constitue ainsi un cadre multilatéral de travail et de négociation pour les dix-sept pays la composant<sup>5</sup>, dans lequel les Etats-Unis n'interviennent pas puisqu'il n'en sont pas membres. Cette organisation fonctionne selon le mécanisme de l'unanimité, donc de la recherche du compromis. En effet, la Grande-Bretagne est hostile à un système d'intégration impliquant la concession de parcelles de souveraineté au bénéfice d'une institution supranationale. Cette organisation, qui deviendra dès 1962 l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE)<sup>6</sup>, permet à l'Europe de se reconstruire économiquement même si la mise en œuvre de programmes ne résulte pas encore d'une stratégie d'intégration.

Encore traumatisée par la Seconde Guerre mondiale, l'Europe occidentale a besoin d'être rassurée. A cet effet, la France, la Grande-Bretagne et le Benelux concluent le 17 mars 1948 le traité de Bruxelles qui institue l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Bien que ce traité établisse une coopération entre les cinq signataires en matière économique, sociale et culturelle, c'est en réalité un mécanisme militaire qui est mis en place. En effet, l'UEO prévoit une assistance militaire en cas d'agression armée de la part d'une puissance ennemie.

Le traité de l'Atlantique Nord (OTAN) conclu le 4 avril 1949, élargit le cadre de l'UEO aux Etats-Unis, au Canada, au Danemark, à l'Islande, à l'Italie, à la Norvège, au Portugal et au Royaume-Uni. Une alliance militaire permanente en Europe est donc établie.

Enfin, l'Europe occidentale se dote d'une organisation à vocation politique au travers du Conseil de l'Europe créé le 5 mai 1949. La création de cette nouvelle organisation trouve son origine dans les

---

<sup>4</sup> P. MOREAU DEFARGES, *Les institutions européennes*, 4<sup>ème</sup> éd., Dalloz, 1999, sp. p.5

<sup>5</sup> Il s'agit de l'Autriche, l'Allemagne occidentale, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède, la Suisse, la Turquie et le Royaume-Uni.

<sup>6</sup> Elle s'élargit à l'Australie, au Canada, aux Etats-Unis, au Japon et à la Nouvelle-Zélande. Ses fonctions s'orientent alors autour de trois axes principaux : la concertation des politiques économiques des grands pays industriels ; le suivi de l'évolution des économies mondiales notamment par la publication de rapports et l'organisation d'échanges d'informations en matière d'aide au développement.

différents mouvements pan-européens de l'après-guerre, et du Congrès de La Haye tenu du 7 au 10 mai 1948. Au cours de ce Congrès, dix-sept pays se réunirent dont les délégués étaient divisés en deux courants. Le courant fédéraliste qui tend à promouvoir une fédération des peuples européens remplaçant les Etats nations et exerçant en commun leurs compétences souveraines. L'autre courant est celui qui préconise la coopération intergouvernementale dans une Europe où les Etats nations conserveraient leurs prérogatives. Dans ces conditions, les institutions de la confédération dépendraient de la volonté souveraine des Etats. Néanmoins, les résultats du Congrès ne permirent pas de réaliser le processus d'unification européenne, et l'institutionnalisation du Conseil de l'Europe apparaît plutôt comme un compromis. Il est doté de deux organes, le Comité des Ministres et l'Assemblée consultative. Le premier, au sein duquel siègent les représentants des gouvernements, détient le pouvoir de décision et statue en pratique à l'unanimité. Toutefois, les Etats membres n'ont opéré aucun transfert de souveraineté envers cette organisation, bien qu'elle ait pour objectif de réaliser une « union plus étroite parmi ses membres ». De plus, l'échec de l'intégration européenne est confirmé par le fait que l'Assemblée consultative ne dispose d'aucun pouvoir constituant. Finalement, le Conseil de l'Europe apparaît comme « une tribune de la politique internationale<sup>7</sup> » plutôt que comme une instance visant à contrôler les autres organisation européennes existantes.

4. Par ailleurs, à ce développement institutionnel en Europe occidentale répond parallèlement à l'Est, la même édification institutionnelle. Est ainsi créé en janvier 1949 en matière économique, le Conseil d'aide économique mutuelle (CAEM) et en matière militaire en mai 1950, le Pacte de Varsovie qui installent dans la totalité des démocraties populaires des contingents militaires. Il s'agit donc d'institutions centralisatrices, prolongeant les relations par lesquelles les pays d'Europe centrale et orientale sont étroitement liés et ce, sous la domination de l'URSS.

5. Par conséquent, une seule constatation s'impose : celle que ces organisations européennes de coopération qui ne détiennent aucun pouvoir souverain et qui fonctionnent selon le mécanisme de la coopération intergouvernementale, montrent la division des européens sur la voie à emprunter dans l'objectif de l'unification. Ainsi, « la coopération entre les Nations, aussi importante soit-elle, ne résout rien<sup>8</sup> ». Ce qu'il faut chercher c'est une fusion des intérêts des peuples européens et non le simple maintien de l'équilibre de ces intérêts<sup>9</sup> ». C'est dans cette perspective d'intégration que va donc être envisagée l'édification d'un ordre juridique européen nouveau, se traduisant par la création des Communautés économiques européennes, devenues aujourd'hui Communautés européennes.

---

<sup>7</sup> J.C. GAUTRON, *Droit européen*, Mémentos Dalloz, 6<sup>ème</sup> éd., 1994, sp. p.25

<sup>8</sup> J. MONNET, cité par A. MATTERA, *De la deuxième guerre mondiale au « projet européen » de Jean Monnet*, précité, sp. p.23

<sup>9</sup> A. MATTERA, *De la deuxième guerre mondiale au « projet européen » de Jean Monnet*, précité, sp. p.23

C'est l'équipe du Commissariat général du plan de modernisation de l'économie française, dirigée par *J. Monnet*, qui fait naître le projet européen et qui engage la construction européenne sur une voie communautaire. C'est le ministre des Affaires étrangères R. Schuman qui « lança » officiellement l'Europe communautaire lors d'une déclaration historique faite le 9 mai 1950. Dans cette déclaration, le ministre français affirma que « pour que la paix puisse vraiment courir sa chance, il faut d'abord qu'il y ait une Europe. Cinq ans, presque jour pour jour, après la capitulation sans condition de l'Allemagne, la France accomplit le premier acte décisif de la construction européenne et y associe l'Allemagne. Les conditions européennes doivent s'en trouver entièrement transformées. Cette transformation rendra possibles d'autres actions communes impossibles jusqu'à ce jour. L'Europe naîtra de tout cela, une Europe solidement unie et fortement charpentée<sup>10</sup> ».

Les initiateurs du projet européen tirèrent ainsi les conséquences de la création des différentes organisations européennes de coopération. Alors que celles-ci considéraient toujours l'Allemagne comme une puissance ennemie, cette dernière devient désormais un partenaire économique potentiel. Ainsi, « tendre la main à l'Allemagne, lui proposer de s'associer sur un pied d'égalité absolue et de conclure avec elle un pacte de fraternité et de solidarité<sup>11</sup> », conduit à donner une chance à l'indispensable préservation de la paix en Europe.

D'autre part, les organisations européennes de coopération attestent effectivement de l'impossibilité à mettre en place une intégration politique, exigeant le transfert de compétences nationales souveraines ni « d'un seul coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le gouvernement français propose de porter immédiatement l'action sur un point limité mais décisif. Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe<sup>12</sup> ». Il s'agit dans cette perspective, de construire une Communauté européenne en se fixant des objectifs certes limités, mais extrêmement précis de sorte que puisse être instituée une solidarité de fait entre les nations participantes. C'est pourquoi, le choix des premières actions s'est porté sur la coopération économique dans le domaine du charbon et de l'acier car ils ont été l'un des enjeux de la Seconde Guerre mondiale. Dans l'idée de J Monnet et de R. Schuman, la création d'un marché commun du charbon et de l'acier devait conduire au moyen de la mise en place d'une solidarité sectorielle en matière économique, à une unification politique entre les Etats membres.

---

<sup>10</sup> R. SCHUMAN, Déclaration du 9 mai 1950, cité par A. MATTERA, *De la deuxième guerre mondiale au « projet européen » de Jean Monnet*, précité, sp. p.23

<sup>11</sup> A. MATTERA, *De la deuxième guerre mondiale au « projet européen » de Jean Monnet*, précité, sp. p.27

<sup>12</sup> R. SCHUMAN, Déclaration du 9 mai 1950, cité par A. MATTERA, *ibidem*, sp. p.27

La proposition française selon laquelle « la production et la mise en commun du charbon et l'acier seront placées sous le contrôle d'une Haute Autorité dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les autres pays qui adhéreront<sup>13</sup> », envisageait donc véritablement la création d'une sorte de gouvernement européen doté de réels pouvoirs décisionnels. Toutefois, « la peur » du supranationalisme devait être endiguée par le fait que les secteurs confiés à cette Haute Autorité sont finalement précis et limités, de sorte que les pouvoirs souverains qui lui seraient attribués seraient par conséquent tout aussi limités.

C'est avec enthousiasme que cette proposition fut accueillie par l'Allemagne qui vit là une occasion de mettre fin à la tension existant avec la France, notamment au sujet du charbon et de l'acier. Par l'Italie également, qui a souligné qu'il s'agissait de la réalisation d' « une initiative qui peut vraiment devenir historique, riche de conséquences heureuses pour les peuples qui, par-dessus tout, tiennent à la paix<sup>14</sup> ». De même, le Benelux s'est porté candidat à cette aventure européenne car il s'agissait pour ces trois petits pays d'un moyen d'affirmer le poids politique qui était le leur, dans la mesure où cette organisation communautaire avait vocation à fonctionner sur le principe d'égalité, contrairement aux organisations européennes déjà existantes. Cependant, la Grande-Bretagne craignant d'être défaite de ses prérogatives souveraines refusa une telle proposition car elle se sentait « plus proche de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande que de l'Europe par la langue, les origines, les coutumes, les institutions, les conceptions politiques et les intérêts<sup>15</sup> ».

La grande aventure de la Communauté économique européenne lancée le 18 avril 1951 par le traité de Paris, instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), eut donc lieu sans les britanniques.

6. L'objectif de la CECA, entrée en vigueur le 25 juillet 1952, est la mise en œuvre d'un marché commun fonctionnant sur le principe de la libre circulation et de la libre concurrence entre les six Etats membres, et dont la gestion est confiée à une Haute Autorité. Celle-ci, qualifiée de « supranationale », est composée de personnalités indépendantes des Etats membres. Dans le cadre de cette mission de gestion, la Haute Autorité est dotée du pouvoir de prendre des décisions réglementaires ou administratives à caractère obligatoire, s'appliquant directement aux Etats membres mais aussi à leurs entreprises. De plus, pour financer sa liberté d'action elle dispose de ressources propres, et peut

---

<sup>13</sup> R. SCHUMAN, Déclaration du 9 mai 1950, cité par A. MATTERA, *De la deuxième guerre mondiale au « projet européen » de Jean Monnet*, précité, sp. p.27

<sup>14</sup> A. DE GASPERI, Déclaration du 10 mai 1950, cité par A. MATTERA, *De la deuxième guerre mondiale au « projet européen » de Jean Monnet*, précité, sp. p.30

<sup>15</sup> Allocution de l'exécutif du parti travailliste, cité par A. MATTERA, *De la deuxième guerre mondiale au « projet européen » de Jean Monnet*, précité, sp. p.31

exercer un prélèvement sur les entreprises des secteurs concernés. Par ailleurs, ce dispositif institutionnel est complété par un Conseil spécial des ministres, formé des représentants des Etats membres, qui « garantit que la Haute Autorité agit en liaison étroite avec gouvernements nationaux<sup>16</sup> », et par une Assemblée composée de représentants des parlements nationaux assurant le contrôle politique de la Haute Autorité. Ce dispositif est enfin complété par une Cour de justice, créée afin qu'à l'intérieur de ce nouvel ordre juridique le droit soit respecté.

La structure institutionnelle établie par le traité de Paris préfigure ainsi celle qui sera appliquée dans le cadre des traités de Rome quelques années plus tard, et qui deviendra commune aux trois communautés.

7. Avec l'éclatement de la guerre de Corée, des problèmes militaires se posèrent notamment parce qu'il fut question du réarmement de l'Allemagne. En effet, face à la menace soviétique il était impératif que l'Allemagne de l'Ouest participe à la défense de l'Europe. Dans cette perspective, le Président du Conseil français, R. Pleven, proposa la création d'une Communauté européenne de Défense (CED) qui appliquerait au domaine militaire la méthode supranationale de la CECA. Concrètement, il s'agissait de créer une armée européenne intégrée devant par conséquent rapidement conduire à une Communauté politique. Un traité fut donc signé le 27 mai 1952, mais déclencha la première crise institutionnelle de la construction européenne puisqu'il ne fut jamais ratifié. C'est la France qui empêcha le processus de ratification bien qu'étant à l'origine de ce projet, compte tenu de la vive opposition qu'y manifestait l'Assemblée nationale. Le projet de la CED fut donc définitivement rejeté le 30 août 1954, et cet échec entraîna consécutivement l'abandon de l'avant-projet de traité créant une Communauté politique européenne élaboré par l'Assemblée parlementaire de la CECA, et transmis le 9 mars 1953 aux gouvernements des Etats membres. Il faudra donc attendre le traité sur l'Union européenne signé quarante ans plus tard, pour que la perspective d'une politique de sécurité commune se concrétise. En conséquence, cet échec semble montrer que seule la voie de l'intégration économique pourra permettre à long terme une unification européenne totale.

Néanmoins, la Conférence européenne de Messine tenue les 1<sup>er</sup> et 2 juin 1955 marque la relance de la construction européenne. Il s'agit désormais de reprendre et d'approfondir la méthode de la CECA, d'après laquelle « l'Europe ne se construira que par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait et par l'établissement de bases communes de développement économique<sup>17</sup> ». La crise issue de l'échec de la CED fut ainsi surmontée, et sur la base du Rapport Spaak<sup>18</sup> présenté à la

---

<sup>16</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, 7<sup>ème</sup> éd., Dalloz, 1999, sp. p.2

<sup>17</sup> Préambule du traité CECA

<sup>18</sup> Ce rapport se compose d'une partie concernant le Marché commun, d'une partie concernant l'Euratom et enfin d'une partie consacrée aux secteurs d'actions d'urgence tels que l'énergie ou les postes et télécommunications.

Conférence des ministres des Affaires étrangères de la CECA qui se tint à Versailles les 29 et 30 mai 1956, des travaux pour l'élaboration de nouveaux traités démarrèrent. A l'issue des négociations de Val-Duchesse à Bruxelles, les traités instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), furent signés à Rome le 25 mars 1957. Ils entrèrent en vigueur le 14 janvier 1958. Inspirées de la structure institutionnelle de la CECA, ces Communautés s'engagent dans la voie d'« une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens<sup>19</sup> », confirmant ainsi l'approche fonctionnaliste des Pères fondateurs. C'est le traité CEE qui a la portée la plus considérable car, par la mise en place d'un marché commun unique, il étend l'intégration européenne à toute l'économie. A cet effet, l'établissement d'une union douanière dans laquelle les marchandises circuleront librement et qui sera protégée par un tarif extérieur commun, devra être mise en place au cours d'une période de transition s'étendant sur douze ans. Parallèlement à cette libre circulation des marchandises, sont instaurées des règles tendant à assurer celle des personnes, des services et des capitaux. De plus, le traité CEE prévoit que soient mises en œuvre des politiques communes, et la première fut la politique agricole commune.

Sur le plan institutionnel, si le système prévu reprend le modèle CECA il en inverse cependant la composante fondamentale. En effet, l'organe décisionnel n'est plus la Haute Autorité devenue dans le cadre CEE la Commission, mais le Conseil des ministres. Dès lors, l'intégration européenne ne fonctionne plus sur un mode supranational mais tend à privilégier l'intergouvernementalisme puisque le Conseil devient l'organe central, dans la mesure où il évolue en tant qu'autorité législative et exécutive. Dans ces conditions, la Commission dispose du pouvoir de proposition et d'un pouvoir exécutif que lui délègue le Conseil. Quant à l'Assemblée parlementaire, elle est dotée d'un simple pouvoir consultatif. Le dispositif ainsi mis en place met en œuvre trois éléments de fonctionnement. Le Conseil ne peut agir que sur proposition de la Commission, dans la plupart des cas il décidera à la majorité qualifiée, enfin le Conseil ne pourra amender la proposition de la Commission qu'en statuant à l'unanimité. Ainsi, ce système avait pour objectif de dissocier la Communauté d'une simple organisation européenne de coopération intergouvernementale afin « de dépasser l'inefficacité du schéma classique des organisations internationales classiques<sup>20</sup> ». Il offrait donc un pouvoir très important à la Commission, dans la mesure où son quasi-monopole d'initiative lui permettait de « diriger » les décisions du Conseil. De plus, tant que le Conseil n'a pas statué la Commission peut modifier sa proposition.

Or, ce dispositif fut remis en cause par la France, dès le 30 juin 1965, après une opposition sur le mode de financement de la politique agricole commune. Réticente face au pouvoir supranational de la Commission qu'elle jugeait comme pouvant mettre en péril sa souveraineté d'Etat-nation, la France

---

<sup>19</sup> Préambules des traités de Rome

<sup>20</sup> P. PONZANO, *Le processus de décision dans l'Union européenne*, RAE 2001-2002, p.5

refusa pendant une année de siéger au Conseil pratiquant ainsi la politique dite de « la chaise vide ». Elle affichait clairement son opposition au vote à la majorité qualifiée, qu'elle considérait comme un mécanisme permettant à un ensemble d'Etats d'en mettre en minorité sur une question qui lui semble fondamentale. Finalement, c'est l'adoption du « compromis de Luxembourg » le 29 janvier 1966, qui mit fin à cette crise institutionnelle mais au détriment du recours au vote à la majorité qualifiée et du poids politique de la Commission. En effet pendant près de vingt ans la prise de décision communautaire fonctionnera essentiellement sur le mécanisme du consensus réintroduisant de la sorte dans le processus décisionnel le recours au droit de veto. Néanmoins, le ralentissement décisionnel qui suivit n'empêcha pas la construction européenne de se développer, comme en témoignent les nombreux élargissements de la Communauté<sup>21</sup>. Cependant, les difficultés économiques et politiques rencontrées par les Communautés européennes nécessitent de passer à une nouvelle étape, qui permettra d'achever le marché intérieur et d'approfondir l'intégration européenne.

8. C'est l'Acte unique européen, signé par les Douze les 17 et 28 février 1986 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987, qui permit de relancer la dynamique communautaire. En effet, ce texte, première révision depuis 1957, marque « la volonté politique des Etats membres de mettre fin à la stagnation de la construction communautaire<sup>22</sup> » et vise d'une part, à la modification du traité de Rome notamment en matière institutionnelle et d'autre part, à l'institutionnalisation de la coopération politique européenne.

Le premier objectif de l'Acte unique européen est de faciliter la réalisation d'un grand marché intérieur, prévu pour le 31 décembre 1992. La réalisation d'un tel objectif supposait l'élimination des obstacles fiscaux, techniques et physiques aux frontières intra-communautaires mais également, la mise en place d'une politique de cohésion économique et sociale permettant aux pays les moins favorisés de la Communauté de supporter le poids financier du grand marché intérieur.

Pour que ce marché intérieur soit efficacement réalisé, il était nécessaire d'adapter le traité de Rome dans le domaine institutionnel. Dans cette perspective, l'Acte unique européen réintroduit en l'étendant, le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil « rompant avec une pratique de vingt ans qui avait profondément affecté le fonctionnement de la Communauté<sup>23</sup> ». Par ailleurs, la Commission voit ses pouvoirs exécutifs étendus dans la mesure où il prévoit la systématisation du pouvoir de délégation du Conseil à la Commission. De plus, l'insertion de la procédure de coopération dans le système décisionnel renforce le pouvoir de consultation dont bénéficie le Parlement européen, dans

---

<sup>21</sup> 1973 : adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande ; 1979 : adhésion de la Grèce ; 1985 : adhésion de l'Espagne et du Portugal ; 1995 : adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède

<sup>22</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.8

<sup>23</sup> *ibidem*, sp. p.9

certaines domaines. Enfin, l'Acte unique autorise le Conseil, après avoir consulté la Commission et le Parlement européen, à créer une nouvelle juridiction communautaire de première instance dont le but serait de désengorger le prétoire de la Cour de justice. Ainsi, le Tribunal de première instance a été créé sur décision du Conseil le 24 octobre 1988<sup>24</sup>, et est institué par le traité depuis le traité sur l'Union européenne.

Le second objectif de l'Acte unique européen, est l'institutionnalisation de la coopération politique européenne car l'article 1 précise que « les Communautés européennes et la coopération politique européenne ont pour objectif de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne ». C'est donc le titre III de l'Acte unique européen qui donne une base conventionnelle à la coopération politique européenne, en systématisant le contenu des rapports sur la coopération politique. De cette manière, il se substitue au Rapport Davignon de 1970 prévoyant des rencontres entre les ministres des Affaires étrangères ainsi que la constitution d'un comité politique ; à la Déclaration de Copenhague de 1973 sur l'identité européenne et enfin à la Déclaration de Londres de 1981, qui étend la coopération politique européenne à certains aspects politiques de la sécurité. Parallèlement, l'Acte unique européen consacre l'existence du Conseil européen qui ne reposait jusque là que sur le communiqué du Sommet de Paris de décembre 1974.

Par conséquent, l'Acte unique européen « a le mérite de faire une place à la dimension politique de la construction européenne<sup>25</sup> » préfigurant de la sorte l'unification politique de l'Europe, qui se concrétisa dans le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993.

9. Le traité de Maastricht marque une étape importante de la construction européenne, en créant l'Union européenne sans cesse réaffirmée depuis le Sommet de Paris de 1974. Ce sont les bouleversements dans les relations internationales et notamment l'unification allemande, l'effondrement de l'empire soviétique ou encore la démocratisation dans les pays d'Europe centrale et de l'Ouest, qui ont conduit à l'accélération du processus visant à intégrer la Communauté dans une Union véritablement économique et monétaire, mais aussi politique. Le message du Chancelier allemand H. Kohl et du Président français F. Mitterrand du 19 avril 1990, se situe dans cette perspective lorsqu'il appelle à la convocation d'une Conférence intergouvernementale en vue « de transformer l'ensemble des relations entre les Etats membres en une Union européenne (et de la ) doter des moyens d'actions nécessaires ». C'est à l'issue du Conseil européen de Rome tenu en décembre 1990, que les deux Conférences intergouvernementales l'une sur l'Union économique et monétaire, l'autre sur l'Union politique se sont ouvertes. Il en résultera un texte de 112 pages, comprenant 17

---

<sup>24</sup> JOCE n° L 319 du 25 novembre 1988, p.1

<sup>25</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p.22

protocoles et 33 déclarations, qui n'a pu être acquis que parce qu'une majorité d'Etats membres a accepté de ne pas faire référence à la vocation fédérale de l'Union européenne.

La présentation de ce texte témoigne donc de sa complexité, qui « traduit l'extrême difficulté de parvenir à des compromis politiquement acceptables, fût-ce au détriment de la cohérence de l'ensemble<sup>26</sup> ». Malgré cela, le traité de Maastricht est d'importance dans la mesure où il institutionnalise l'Union européenne, entité nouvelle à laquelle les Communautés européennes ne sont pas soumises. En effet, malgré la formule de l'article premier UE (ex-article A) « les Hautes Parties Contractantes instituent entre elles une Union européenne », celle-ci n'a d'autre existence que politique et permet à cet égard de « réaliser l'unité d'un triptyque composite<sup>27</sup> » puisque le traité de Maastricht précise que « l'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité. Elle a pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les Etats membres et entre leurs peuples<sup>28</sup> ». L'Union européenne va donc poursuivre le rapprochement entrepris par l'Acte unique européen des méthodes d'intégration et de coopération, de sorte que se dégage une « stratégie de l'Union<sup>29</sup> ». Ainsi, va être institutionnalisé « le recours simultané aux procédures communautaires intégrées et à celles de la coopération intergouvernementale en s'efforçant de les réconcilier et de les faire converger<sup>30</sup> ».

Ce « triptyque », est ainsi composé d'un premier pilier communautaire constitué par les Communautés européennes et de deux piliers intergouvernementaux constitué de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale<sup>31</sup>. Cette architecture en forme de « temple (grec ?) à trois piliers<sup>32</sup> » stigmatise ainsi la réticence de certains Etats membres envers la méthode communautaire. Par conséquent, ces trois piliers relèvent de procédures décisionnelles différentes et contiennent chacun un degré variable de communautarisation. Toutefois « l'Union dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis

---

<sup>26</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p.24

<sup>27</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.12

<sup>28</sup> Article 1<sup>er</sup> UE, alinéa 3 (ex-article A)

<sup>29</sup> J.L. QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, 3<sup>ème</sup> éd., Montchrestien, 1998, sp. p.28

<sup>30</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.12

<sup>31</sup> jusqu'au traité d'Amsterdam le troisième pilier était relatif à la coopération dans les domaine de la justice et des affaires intérieures. La nouvelle dénomination de ce pilier correspond à la communautarisation partielle qu'il a subi.

<sup>32</sup> G. ISAAC, *Le « pilier » communautaire de l'Union européenne, un pilier pas comme les autres*, CDE 2000, p.45, sp. p. 46

communautaire<sup>33</sup> », si bien que les institutions communautaires<sup>34</sup> sont également utilisées dans le cadre des deux autres piliers intergouvernementaux. Cependant, leurs compétences et les mécanismes décisionnels ne seront pas les mêmes selon qu'elles agissent dans le premier, le second ou le troisième pilier.

Si cette structure tridimensionnelle peut a priori laisser penser que le pilier communautaire est « fragilisé et en position de faiblesse en face des deux piliers intergouvernementaux<sup>35</sup> », le cadre institutionnel unique, dont le dispositif a été « importé » du traité CE, montre qu'il n'en est rien et qu'il « présente une singularité irréductible<sup>36</sup> » par rapport aux deux autres. Il en résulte la consécration d'une méthode décisionnelle nouvelle, alliant la méthode communautaire du premier pilier à la méthode intergouvernementale des second et troisième piliers. En fait, on se trouve pratiquement dans une situation à mi-chemin du droit international classique où la coopération intergouvernementale est la règle. Aujourd'hui, avec les révisions consécutives du traité sur l'Union européenne opérées par les traités d'Amsterdam<sup>37</sup> et de Nice<sup>38</sup>, la méthode décisionnelle présuppose la généralisation du vote à la majorité qualifiée à l'ensemble des trois piliers et par conséquent, un retour à un mécanisme plus supranational. Ainsi par exemple, l'article 23 UE paragraphe 2 prévoit en ce qui concerne le vote à la majorité qualifiée que « les voix des membres du Conseil sont affectées de la pondération prévue à l'article 205 paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne ». En outre, le troisième pilier a été l'objet, avec le traité d'Amsterdam, d'une communautarisation partielle et désormais les dispositions relatives aux visas, à l'asile, à l'immigration et aux autres politiques relatives à la liberté de circulation des personnes sont intégrées au titre IV de la troisième partie du traité CE. Cette communautarisation, même limitée, montre ainsi que le pilier communautaire « est extensible dans la mesure où il se voit conférer une vocation à absorber les deux autres<sup>39</sup> ».

A cet égard, l'article 42 UE (ex-article K.9) prévoit que « le Conseil, statuant à l'unanimité à l'initiative de la Commission ou d'un Etat membre, et après consultation du Parlement européen, peut décider que des actions dans les domaines visés à l'article 29 relèveront du titre IV du traité instituant la Communauté européenne et, en même temps, déterminer les conditions de vote qui s'y rattachent. Il

---

<sup>33</sup> Article 3 UE (ex-article C)

<sup>34</sup> Parlement européen, Conseil, Commission, Cour de justice et Cour des comptes

<sup>35</sup> G. ISAAC, *Le « pilier » communautaire de l'Union européenne, un pilier pas comme les autres*, précité, sp. p.88

<sup>36</sup> *ibidem*, sp. p.89

<sup>37</sup> Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999

<sup>38</sup> Traité de Nice signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2002

<sup>39</sup> G. ISAAC, *Le « pilier » communautaire de l'Union européenne, un pilier pas comme les autres*, précité, sp. p.78

recommande l'adoption de cette décision par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ». Avec cette disposition, les rédacteurs du traité d'Amsterdam montrent qu'ils envisagent « l'extinction totale du troisième pilier par absorption dans le pilier communautaire (même si) le transfert ne doit pas nécessairement s'effectuer en bloc, mais peut être étalé dans le temps<sup>40</sup> ». Cependant, la perspective de la communautarisation du deuxième pilier soulève certains problèmes, car au-delà des conflits interinstitutionnels il manque encore une réelle cohésion entre les Etats membres en matière de politique étrangère et de sécurité commune. En effet, tous les Etats membres de l'Union européenne ne présentent pas les mêmes engagements en matière de défense. Ainsi n'appartiennent-ils pas tous à l'OTAN ou à l'UEO. De même, en matière de politique étrangère, la position de chaque Etat membre sera variable notamment en raison de sa position géographique. Si les pays méditerranéens privilégient des relations avec les pays arabes, en revanche les pays scandinaves entretiennent des relations avec les pays de l'est. De son côté, le Royaume-Uni cherche à conserver ses rapports privilégiés avec les Etats-Unis comme le montre actuellement son rôle dans la guerre qui les oppose à l'Irak. Par conséquent, pour améliorer la place de l'Union européenne sur la scène internationale, et afin d'envisager une possible communautarisation de ce pilier il conviendrait avant toute chose, d'améliorer la cohésion entre les Etats membres. Celle-ci doit nécessairement passer par une réelle volonté politique, ce qui était plus facilement réalisable dans le cadre du troisième pilier.

L'éventualité de la communautarisation des piliers intergouvernementaux de l'Union européenne, permet de penser que la distinction entre la structure institutionnelle de la Communauté et celle de la coopération politique européenne, et qui a pu nuire au développement efficace de l'Europe, pourra être abolie. Toutefois, malgré l'unification institutionnelle des progrès sont encore à réaliser car le traité de Maastricht a eu pour effet de créer des équilibres institutionnels différents selon le pilier concerné, dans la mesure où chacun comporte un niveau de supranationalité et d'intergouvernementalité plus ou moins élevé. Il semble donc absolument nécessaire à l'heure où se prépare le plus grand élargissement de l'histoire européenne, de réajuster les mécanismes de « check and balance » entre les institutions.

**10.** En tant qu'elle est fondée sur un système de représentation nationale et supranationale, l'architecture institutionnelle européenne est unique et originale, si bien que « pendant près d'un demi-siècle le chemin emprunté par l'intégration européenne n'a pas suivi un modèle cartésien pré-établi. C'est pour des raisons politiques et de manière pragmatique, que le système de gouvernement complexe de l'Union européenne et ses procédures de décisions nombreuses et compliquées ont été établies et perfectionnées par les Etats membres dans les traités successifs. Il est donc difficile de les

---

<sup>40</sup> G. ISAAC, *Le « pilier » communautaire de l'Union européenne, un pilier pas comme les autres*, précité, sp. p.85

décrire en termes de « système constitutionnel » cohérent<sup>41</sup> ». A cet égard, l'ancien président de la Commission J. Delors, a eu l'occasion de présenter l'Union européenne comme « un objet politique non-identifié » dans la mesure où fondée sur des traités elle est plus puissante qu'une organisation internationale classique, sans pour autant être un Etat puisque les traités ne lui reconnaissent pas de personnalité juridique.

L'originalité de ce système mais aussi sa complexité, tient à ce qu'il met en œuvre une confusion normative et exécutive s'éloignant du schéma constitutionnel classique de séparation des pouvoirs, éprouvé dans les ordres juridiques internes. Ce concept institutionnel ne cède donc en rien au mimétisme parlementaire ou fédéral mais au contraire, crée un système politique *euro péen* ne ressemblant finalement à aucun autre, même s'il recèle des caractéristiques du parlementarisme ou du fédéralisme. Aujourd'hui d'ailleurs, ce système est encore en pleine évolution puisque la déclaration n°23 du traité de Nice relative à l'avenir de l'Union « souhaite qu'un débat à la fois plus large et plus approfondi s'engage sur l'avenir de l'Union européenne ».

La particularité intrinsèque de l'Union européenne est l'existence d'un triangle institutionnel, constitué du Parlement européen, du Conseil et de la Commission duquel la Cour de justice a su dégager le principe de l'équilibre institutionnel. Ce principe, censé régir la répartition des pouvoirs entre les institutions, a lui même été soumis aux évolutions de la construction européenne, montrant ainsi que le processus décisionnel ne s'est pas vraiment développé dans la voie souhaitée par les Pères fondateurs. Initialement, la Commission disposait d'un pouvoir considérable qui fut progressivement affaibli au bénéfice du Conseil qui acquiesça, notamment par le biais du « compromis de Luxembourg », la capacité d'arrêter des décisions concernant ses propres priorités, c'est-à-dire privilégiant l'intérêt national au détriment de l'intérêt communautaire. De même, la création du Conseil européen en 1974 a affecté le rôle d'orientation de la politique générale communautaire que détenait la Commission. De plus, cet interétatisme puissant se développa au détriment des pouvoirs du Parlement européen qui, jusqu'à son élection au suffrage universel direct en 1979, ne bénéficiait d'aucune légitimité démocratique réelle. Les premières décennies de la construction européenne s'inscrivirent donc dans un processus largement intergouvernemental, déséquilibrant de la sorte l'équilibre institutionnel originaire (Première Partie).

Toutefois, les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, poursuivant le mouvement initié par l'Acte unique européen, renforcent considérablement la légitimité démocratique de l'ordre juridique communautaire. En effet, ils actionnent un mécanisme de rééquilibrage des relations interinstitutionnelles à l'avantage du Parlement européen, marquant ainsi la volonté des gouvernants de lui conférer un poids politique plus important dans le système décisionnel. Le Parlement européen

---

<sup>41</sup> J.C. PIRIS, *L'Union européenne a-t-elle une Constitution ? Lui en faut-il une ?*, RTDE 199, p.599, sp. p .631

se voit donc légitimer dans sa fonction de représentation des peuples européens, notamment parce qu'il accède grâce au droit de codécision dans la procédure législative.

Par ailleurs, la reconnaissance du Parlement européen en tant qu'institution « décisive » montre la nécessité d'un rééquilibrage institutionnel dans un sens plus démocratique. En outre, ce rééquilibrage pourrait permettre de clarifier le système décisionnel communautaire existant et aboutir ainsi à l'identification d'un véritable gouvernement européen essentiel à la continuité de son développement politique (Deuxième partie).

## **PREMIÈRE PARTIE :**

### **UN PRINCIPE DÉSÉQUILIBRÉ**

Dès son origine, l'Europe apparaît comme un système politique alliant à la fois une démarche d'intégration dans les domaines économiques, et une démarche de coopération dans les domaines relevant de la souveraineté des États membres. Le système juridique européen est donc soumis à cet égard à la volonté des États membres et des institutions européennes de collaborer au développement de la construction communautaire.

C'est pourquoi, les Communautés européennes sont fondées sur une architecture institutionnelle originale qui « consiste en effet à prendre en compte trois légitimités différentes, donc à assurer l'expression de trois catégories d'intérêts souvent contradictoires sous le contrôle de la Cour de justice, gardienne de la construction européenne à travers le droit communautaire : la légitimité et l'intérêt général communautaires, la légitimité et les intérêts des États membres, la légitimité démocratique et les intérêts des citoyens de l'Union européenne<sup>42</sup> ».

**12.** L'ordre juridique communautaire fonctionne donc sur un système complexe de répartition des compétences entre trois institutions politiques formant le « triangle institutionnel », et reposant sur le principe de l'équilibre institutionnel très tôt affirmé par la Cour de justice (Titre 1), et qui connaît une incessante évolution.

A l'origine, c'est au couple Conseil-Commission que les auteurs des traités de Rome ont confié la fonction normative et exécutive, le Parlement européen (alors encore dénommé Assemblée) ne remplissant qu'un rôle purement consultatif. Toutefois, cette logique d'intégration s'est trouvée dénaturée et l'équilibre institutionnel affaibli. En effet, la crise de « la chaise vide » en 1965 entraîna la conclusion, sous la pression du gouvernement français, du compromis de Luxembourg le 29 janvier

---

<sup>42</sup> G. GUILLERMIN, *Un système institutionnel sophistiqué*, article publié sur Internet, p.1

1966, qui mit un terme à une importante crise institutionnelle entre les six Etats membres. Ce texte formalisait ainsi le désaccord régnant entre les six sur la méthode institutionnelle poursuivie, et entérine notamment la règle du vote à l'unanimité au sein du Conseil. Dans ces conditions, le compromis de Luxembourg impose la pratique du consensus comme « mode de délibération de droit commun effectif du Conseil<sup>43</sup> » provoquant de la sorte, l'érosion des pouvoirs de la Commission et favorisant l'émergence de l'intergouvernementalisme au sein du processus décisionnel.

En effet, le recours quasi-automatique au vote à l'unanimité marginalise la Commission au sein de la prise de décision, dans la mesure où la nécessité de l'unanimité pour amender ses propositions devient obsolète. De cette façon, l'alliance existant entre le Conseil et la Commission dans la fonction normative se trouve considérablement affaiblie. Par ailleurs, cette institutionnalisation de la négociation diplomatique renforce la caractère intergouvernemental des décisions, notamment parce que le Conseil confie la préparation de ses décisions au Comité des Représentants permanents mais aussi parce que dès 1974, une instance purement diplomatique conduira la politique générale des Communautés. Il s'agit du Conseil européen.

Le système décisionnel tel qu'il avait été voulu et conçu par les Pères fondateurs des Communautés, devait être fondé sur une « stratégie de l'intégration<sup>44</sup> » et non sur une logique diplomatique. Dans ces conditions, en appliquant jusqu'à l'Acte unique européen le compromis de Luxembourg et en favorisant la méthode intergouvernementale, les Etats membres ont délibérément altéré l'équilibre institutionnel tel qu'il existait jusqu'alors (Titre 2).

---

<sup>43</sup> P. LUTTON, *Les équilibres mouvants du systèmes institutionnels de la Communauté Economique Européenne*, Revue française de science politique, 1985, p. 26, sp. p.35

<sup>44</sup> J.L. QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, 3<sup>ème</sup> éd., Montchrestien, sp. p.11

## TITRE 1 : L’AFFIRMATION DU PRINCIPE DE L’ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL

**13.** Dans leur volonté de créer une Europe économique et politique qui soit forte et durable, les Pères fondateurs des Communautés européennes ont imaginé une structure institutionnelle particulièrement originale. En effet, dans le cadre de la Communauté européenne, qui est une structure internationale, vont être exercés des pouvoirs de nature interne c'est-à-dire issus des délégations de souveraineté consenties par les États membres.

**14.** A l'origine, le traité de Paris du 18 avril 1951 place tous les pouvoirs au sein de la Haute Autorité, laquelle se voit confiée une vocation fédérale. Néanmoins, le caractère supranational de cette Communauté va rapidement être remis en cause et laissera la place le 25 mars 1957, à la Communauté économique européenne dont la structure s'avère être plus intergouvernementale.

Avec la CEE, la mission des institutions communautaires n'est plus seulement de gestion, elle est aussi une mission de réglementation dont le pouvoir, contrairement au modèle CECA, est concentré pour la majeure partie entre les mains de l'instance intergouvernementale que forme le Conseil des ministres. La Haute Autorité devient ainsi la Commission, qui ne dispose plus que d'un pouvoir de proposition. Quant à l'Assemblée parlementaire, elle conserve un rôle purement consultatif. Dans cette structure, ces institutions, sous le contrôle de la Cour de justice, vont devoir remplir les missions qui leur sont conférées par le traité afin de réaliser les tâches confiées à la Communauté.

Cependant, le système de répartition des compétences établit un partage parfaitement inégal aux vues des légitimités que représente chacune des institutions. Notamment, c'est l'Assemblée, censée représenter la voix des peuples européens, qui a le plus souffert de cette inégalité du partage puisque jusqu'au traité d'Amsterdam de 1997 il ne pouvait aucunement être question de la considérer comme le législateur communautaire. Ainsi, en raison des inégalités de pouvoir engendrées par ce partage des compétences, un rapport de force entre les institutions communautaires va se développer.

**15.** Dans ce contexte, la Cour de justice, chargée d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application<sup>45</sup> » du traité, a contribué à rendre plus cohérent le processus mis en œuvre en permettant une conceptualisation de la répartition des compétences entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans cette perspective, la haute juridiction communautaire a

---

<sup>45</sup> Article 220 CE (ex-article 164 CE)

été amenée dans sa jurisprudence à garantir le respect de ce partage des pouvoirs, en consacrant le principe dit de l'équilibre institutionnel qui est ainsi devenu la pierre angulaire de la structure constitutionnelle communautaire. A cet égard, l'examen de la jurisprudence révèle l'existence d'un principe de nature à la fois constitutionnelle (Chapitre 1) et évolutive (Chapitre 2).

## **CHAPITRE 1 :**

### **UN PRINCIPE DE NATURE CONSTITUTIONNELLE**

16. La création des Communautés européennes a entraîné un transfert de certaines compétences appartenant aux Etats membres vers ces communautés, créant de la sorte un système juridique spécifique, distinct du modèle traditionnel des organisations internationales. En effet, dans l'ordre juridique communautaire la structure institutionnelle repose sur cinq institutions comme cela ressort de l'article 7 CE (ex-article 4 CE), d'après lequel « la réalisation des tâches confiées à la Communauté est assurée par un Parlement européen, un Conseil, une Commission, une Cour de justice, une Cour des comptes ». Ainsi, chacune de ces institutions va être dotée de pouvoirs spécifiques dans le cadre du processus décisionnel communautaire. A cet égard, l'article 7 CE qui prévoit que « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité » instaure une sorte de séparation des pouvoirs entre chacun de ces organes qui ne peut, néanmoins, être assimilée à la théorie de la séparation des pouvoirs telle qu'elle fut développée par Montesquieu au XVIIIème siècle.

17. Une telle comparaison est a priori difficile à établir dans la mesure où la distinction traditionnelle entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sur laquelle repose le principe de la séparation des pouvoirs ne correspond pas à la structure institutionnelle communautaire. En effet, chaque institution communautaire exprimant une légitimité propre, la fusion de ces légitimités va faire naître un schéma constitutionnel différent de celui existant dans les Etats membres, même si l'on y retrouve les fonctions classiques de législation, d'exécution et de contrôle. Ainsi, dans la Communauté européenne l'homologue du législateur national ne sera pas le Parlement européen mais le Conseil qui exerce le pouvoir législatif seul ou conjointement avec l'Assemblée. De plus, le pouvoir budgétaire est partagé et le pouvoir exécutif appartient en théorie à la Commission mais le Conseil peut aussi se réserver le droit de l'exercer. Enfin, si le Parlement européen peut renverser la Commission il ne peut en revanche renverser le Conseil. On constate donc que dans l'ordre juridique communautaire une grande partie des pouvoirs est concentrée au sein du Conseil. Ceci s'explique par le fait que la Communauté européenne, malgré sa spécificité, est une organisation internationale à l'intérieur de laquelle les rédacteurs des traités ont souhaité accorder au Conseil, représentant des Etats membres, une place de choix. Néanmoins, les pouvoirs attribués au Parlement européen ainsi qu'à la Commission tendent à pondérer ceux du Conseil afin que tous les intérêts représentés, c'est-à-dire ceux des peuples européens par l'intermédiaire de l'Assemblée, des Communautés par le biais de la Commission et ceux des Etats membres par le truchement du Conseil, soient pris en compte de la façon la plus équitable qui soit.

18. A cet égard, si jusqu'au traité sur l'Union européenne il résultait de cette répartition des compétences institutionnelles un certain déséquilibre au détriment du Parlement européen, seul organe démocratiquement élu, on constate aujourd'hui que cette situation a profondément évolué. En effet, parallèlement au développement institutionnel des Communautés européennes par les divers traités successifs, la Cour de justice a également contribué à cette évolution en systématisant dans sa jurisprudence les relations entretenues par les institutions communautaires dans l'exercice de leurs compétences. Pour ce faire, la haute juridiction communautaire a très tôt développé une jurisprudence spécifique aux relations interinstitutionnelles symbolisée par le principe de l'équilibre institutionnel. Ainsi, la Cour de justice va s'appliquer dans un premier temps à définir le contenu de l'équilibre institutionnel (Section 1), pour ensuite en préciser sa portée (Section 2).

## SECTION 1 : LE CONTENU DU PRINCIPE DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL

19. Originellement, les traités communautaires ne reconnaissaient le statut d'institution qu'aux seuls Parlement européen, Conseil, Commission et Cour de justice<sup>46</sup>. Par la suite, ces quatre institutions sont devenues communes aux trois Communautés. C'est d'abord la Convention relative à certaines institutions communes signée comme les traités de Rome, le 25 mars 1957, qui décida que serait mis en place une seule Cour de justice des Communautés européennes, ainsi qu'une unique Assemblée. C'est avec le traité de Bruxelles du 8 avril 1965 que les exécutifs fusionnèrent. Ainsi, à partir du 1<sup>er</sup> août 1967 la Haute Autorité CECA, la Commission CEE, la Commission CEEA ainsi que les trois Conseils qui jusqu'alors fonctionnaient de manière parallèle, furent remplacés par une Commission et un Conseil unique. C'est donc dans le cadre d'un « détriement fonctionnel<sup>47</sup> », que les quatre institutions uniques sont amenées à remplir les missions qui sont les leurs dans les trois Communautés différentes.

20. Néanmoins, l'évolution de la construction européenne montre que le système institutionnel mis en place n'a pu se suffire des institutions existantes, si bien que des « organes complémentaires<sup>48</sup> » leur ont été attribuées. De ce fait, si certains organes étaient dès l'origine prévus par les traités comme notamment le Conseil économique et social, d'autres en revanche ne l'étaient pas et furent créés par les institutions elles-mêmes. C'est notamment le cas des comités chargés d'assister la Commission dans ses fonctions d'exécution, ou du Tribunal de première instance.

---

<sup>46</sup> Articles 7 CECA ; 7 CEE ; 3 CEEA

<sup>47</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p. 44

<sup>48</sup> *ibidem*, sp. p.71

21. Ce développement d'organes complémentaires dans l'architecture institutionnelle de base a rendu cette dernière plus complexe, et le partage des compétences s'est avéré encore plus difficile à mettre en œuvre. Dans ce contexte, et afin de rendre une certaine cohérence à cette répartition des attributions, la Cour de justice a donné une définition particulièrement claire du principe de l'équilibre institutionnel (Paragraphe 1) et de ses fonctions (Paragraphe 2).

### ***PARAGRAPHE 1 : LA DÉFINITION DU PRINCIPE DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL***

22. La Cour de justice, tirant le meilleur parti de sa mission d'interprétation et d'application du droit communautaire dans le respect des traités, a élaboré une jurisprudence particulièrement dynamique selon laquelle s'est affiné l'ordre juridique communautaire tel que nous le connaissons aujourd'hui. A cet égard, elle a fait preuve d'une « véritable volonté d'interprétation constructive<sup>49</sup> » des traités originaires. Ainsi, dans le cadre du système institutionnel communautaire la Cour de justice a-t-elle entrepris de combler les silences des traités, afin que les relations entre les institutions soient mieux protégées.

23. Dans ce contexte, la Cour de justice a tiré le maximum des traités afin de donner au principe de l'équilibre institutionnel toute sa dimension. Il en ressort que ce principe, d'origine jurisprudentielle, (A) a pour vocation de structurer *uniquement* les rapports entre les institutions (B).

### ***A. L'APPARITION DU PRINCIPE DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE***

24. C'est à l'occasion des premiers arrêts rendus par la Cour de justice dans le cadre du traité CECA, que celle-ci a systématisé les relations interinstitutionnelles au sein du principe de l'équilibre institutionnel. Principe jurisprudentiel déduit des traités originaires (1), le principe de l'équilibre institutionnel apparaît comme étant le fondement de la structure institutionnelle communautaire ayant par conséquent une portée juridique considérable (2).

#### ***1. Un principe jurisprudentiel***

25. La lecture de la jurisprudence de la Cour de justice montre que le principe de l'équilibre institutionnel est un principe à la fois non écrit et général. Principe non écrit, bien qu'il trouve son origine dans les traités constitutifs (1.1.). Principe général, du fait de son caractère autonome par rapport aux règles écrites, jurisprudentielles ou coutumières (1.2.).

##### ***1.1. Un principe non écrit***

---

<sup>49</sup> J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communauté européennes*, 3<sup>ème</sup> éd., LGDJ, 1999, sp. p.176

26. Dans le cadre du système institutionnel communautaire, la Cour de justice a très tôt fait preuve d'une évidente volonté de combler les lacunes des traités. Ainsi, intervenant à propos de l'annulation d'un acte administratif individuel dans le cadre du traité CECA, le juge communautaire constate que ce « problème de droit administratif est bien connu dans la jurisprudence et la doctrine de tous les pays de la Communauté mais pour la solution duquel le traité ne contient pas de règles ». A cet égard, le juge conclut en conséquence que « sous peine de commettre un déni de justice, (il) est donc obligé de le résoudre en s'inspirant des règles reconnues par les législations, la doctrine et la jurisprudence des pays membres<sup>50</sup> ». Dans ce contexte, la Cour de justice se reconnaît une obligation de statuer dans la mesure où l'insuffisance du traité est formellement mise en évidence. Pour autant, cette lacune ne serait pas comblée par une « création de droit<sup>51</sup> », mais plutôt par « une extension du système des sources incorporant au droit communautaire des principes ou des règles propres aux systèmes juridiques des Etats membres<sup>52</sup> ». Quoiqu'il en soit, la Cour de justice a tenté de tirer le meilleur parti des traités afin d'en donner une réelle interprétation constructive.

27. Ainsi, en ce qui concerne le principe de l'équilibre institutionnel la Cour de justice l'a déduit de « l'économie du système établi par les traités et des objectifs que ceux-ci assignent à l'administration communautaire<sup>53</sup> », dans la mesure où aucune disposition des traités originaires n'en porte l'inscription. De cette manière, on constate que le principe de l'équilibre institutionnel se distingue des principes matériels de droit communautaire comme le principe de non discrimination en raison de la nationalité<sup>54</sup> ou celui de la libre circulation des personnes<sup>55</sup>, auxquels les traités accordent une attention explicite.

28. En conséquence, le principe de l'équilibre institutionnel se présente comme un principe non écrit mais ayant une source conventionnelle. En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que ce principe est issu « d'une technique classique d'élaboration des principes généraux englobant à la fois la généralisation à partir d'un texte, la référence à l'esprit d'un ensemble de textes

---

<sup>50</sup> CJCE 12 juillet 1957, *Algéira*, aff. jtes 7/56, 3/57 à 7/57, Rec. 1957, p.81

<sup>51</sup> J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 3<sup>ème</sup> éd., LGDJ, 1999, sp. p. 176 ; G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.156

<sup>52</sup> J. BOULOUIS, *A propos de la fonction normative de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, dans *Droit communautaire et Droit français*, Rec. d'études, La mémoire du droit, 1999, sp. p.103

<sup>53</sup> J. BOULOUIS et R. M. CHEVALIER, *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, Dalloz, 1994, sp. p.108

<sup>54</sup> Article 12 CE (ex-article 6 CE)

<sup>55</sup> Article 18 CE paragraphe 1 (ex-article 8 A)

et la prise en considération de l'essence des institutions<sup>56</sup> ». Dans cette perspective, la Cour de justice, en se basant sur les rapports qu'entretiennent les différentes institutions dans l'exercice de leur compétences (ceci correspondant à l'essence des institutions), a dégagé dans un premier temps le principe de l'équilibre institutionnel à partir d'une disposition particulière du traité CECA. En effet, c'est à partir de l'article 3 CECA<sup>57</sup> que la haute juridiction communautaire fait naître le principe de « l'équilibre des pouvoirs, caractéristique de la structure institutionnelle de la Communauté », car cet article « impose les objectifs qu'il énumère non à la haute Autorité séparément mais aux institutions de la Communauté dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun<sup>58</sup> ». Par ailleurs, la Cour de justice a vu dans l'alinéa 3 de l'article 95 CECA selon lequel « après l'expiration de la période de transition prévue par la convention sur les dispositions transitoires, si des difficultés imprévues (...) rendent nécessaire une adaptation des règles relatives à l'exercice par la Commission des pouvoirs qui lui sont conférés, des modifications appropriées peuvent y être apportées, sans qu'elles puissent porter atteinte aux dispositions des articles 2, 3 et 4 ou au rapport des pouvoirs respectivement attribués à la Commission et aux autres institutions de la Communauté », « l'équilibre prévu par le traité entre les institutions de la Communauté<sup>59</sup> ». De même, dans le cadre des traités instituant la Communauté européenne, la Cour de justice considère que l'article 7 paragraphe 1 CE (ex-article 4 CE)<sup>60</sup> sous tend la construction institutionnelle et par là même, « l'équilibre voulu par le traité<sup>61</sup> ».

29. Toutefois, dans la plupart des cas la Cour de justice n'aura pas recours à une disposition particulière des traités, mais plutôt à l'ensemble d'un traité ou à l'ensemble des trois traités. En effet, dans le cadre de son arrêt *AETR*<sup>62</sup> la Cour constate « qu'en l'absence dans le traité de dispositions spécifiques applicables à la négociation et à la mise en vigueur de l'accord en discussion, il convient de dégager les règles applicables de l'ensemble des articles du traité concernés par la négociation au

---

<sup>56</sup> J. BOULOUIS et R. M. CHEVALIER, *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, précité

<sup>57</sup> Article 3 CECA : « Les institutions de la Communauté doivent, dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun [...] »

<sup>58</sup> CJCE 13 juin 1958, *Méroni*, aff. 9/56, Rec. 1958, p.11

<sup>59</sup> CJCE , avis 1/59 du 17 décembre 1959, *Procédure de révision au titre de l'article 95 alinéas 3 et 4 CECA*, Rec. 1959, p.533

<sup>60</sup> Article 7 CE paragraphe 1 (ex-article 4 CE) : « La réalisation des tâches confiées à la Communauté est assurée par un Parlement européen ; un Conseil ; une Commission ; une Cour de justice. Une Cour des comptes. Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité. »

<sup>61</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff. 138/79, Rec. 1980, p. 3333

<sup>62</sup> CJCE 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil, Accord européen sur les transports routiers*, aff. 22/70, Rec. 1971, p.263

sujet de l'AETR ». Dans ces conditions, le juge communautaire précise que « la répartition des pouvoirs entre les institutions communautaires pour négocier et mettre en œuvre l'AETR doit être déterminée compte tenu tant des dispositions relatives à la politique communautaire des transports que celles qui régissent la conclusion d'accords par la Communauté. » De plus, dans l'avis relatif à l'accord international sur le caoutchouc, la Cour de justice, en ce qui concerne l'appréciation de la compatibilité d'un accord pris par la Communauté avec le traité CE, a déclaré que « cela peut dépendre non seulement des dispositions de droit matériel mais encore de celles qui concernent la compétence, la procédure ou l'organisation institutionnelle de la Communauté<sup>63</sup> ». Par ailleurs, dans un arrêt *Vreugdenhil* la haute juridiction communautaire a explicitement soutenu que « l'équilibre institutionnel (est) prévu par le traité<sup>64</sup> ». Par conséquent, le principe de l'équilibre institutionnel trouve bien sa source dans le droit communautaire originaire. De même, nous constatons que lorsque la Cour se réfère de manière globale à un traité elle en donne une interprétation systématique, puisqu'elle tient compte de la place et du rôle du principe de l'équilibre institutionnel dans l'ensemble du système communautaire.

**30.** Enfin, la Cour de justice a pu également se référer à l'ensemble des trois traités communautaires (CECA, CE et CEEA) afin d'affirmer sa jurisprudence concernant l'équilibre institutionnel. La référence globale au traité de Paris et aux traités de Rome permet de cette manière à la Cour de justice de respecter l'unification institutionnelle amorcée dès le traité de fusion des exécutifs du 8 avril 1965<sup>65</sup>, et confirmée par le traité sur l'Union européenne qui crée un cadre institutionnel unique dont l'objectif est d'assurer « la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire<sup>66</sup> ». Ainsi, la Cour de justice s'est elle référée à plusieurs reprises à « l'équilibre institutionnel défini par les traités constitutifs des Communautés<sup>67</sup> », ou à « l'équilibre des pouvoirs entre les institutions prévues par les traités<sup>68</sup> ».

**31.** Finalement, le principe de l'équilibre institutionnel, tel qu'il a été dégagé par la Cour de justice depuis le début des Communautés, sous tend l'ensemble de la construction institutionnelle communautaire, s'appliquant de cette façon de manière indistincte dans le cadre des trois traités originaires. Néanmoins, aujourd'hui le principe de l'équilibre institutionnel ne s'applique plus que

---

<sup>63</sup> CJCE avis 1/79 du 4 octobre 1979, *Accord international sur le caoutchouc naturel*, Rec. 1980, p.2871

<sup>64</sup> CJCE 13 mars 1992, *Vreugdenhil*, aff. C-282/90, Rec. I-1990, p.1937

<sup>65</sup> JOCE n°L 152 du 13 juillet 1967, p.1

<sup>66</sup> Article 3 UE paragraphe 1 (ex-article C)

<sup>67</sup> CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, Rec. I-1990, p.121

<sup>68</sup> CJCE 10 juillet 1986, *Wybot*, aff.149/85, Rec. 1986, p.2391

dans le domaine des traités de Rome, car le traité de Paris de 1951 instituant la CECA est arrivé à expiration le 23 juillet 2002.

### 1.2. Un principe général

**32.** Le principe de l'équilibre institutionnel tel qu'il a été déduit par la Cour de justice de l'ensemble des dispositions institutionnelles des traités, peut produire par lui même des effets de droit sans qu'il soit besoin de se référer à un acte écrit. De ce fait, le principe de l'équilibre institutionnel a-t-il été qualifié de principe général de droit communautaire.

**33.** En effet, dans la mesure où le principe de l'équilibre institutionnel est une source non écrite du droit communautaire découverte par la jurisprudence de la Cour de justice « à partir du fonds commun de valeurs et de normes qui constituent la philosophie constitutionnelle et politique de l'ordonnement juridique communautaire<sup>69</sup> », il peut être qualifié de principe général de droit communautaire. L'équilibre institutionnel est donc un principe général issu de la structure même du système communautaire. Ainsi, la Cour de justice a-t-elle institué ce principe dans le seul but que soient exprimés « les objectifs communs et les valeurs communes constituant les bases constitutionnelles de l'ordre communautaire<sup>70</sup> ». Dans ce contexte, le principe de l'équilibre institutionnel apparaît comme faisant partie de la catégorie des principes généraux de caractère institutionnel<sup>71</sup>, à côté du principe général de solidarité. Ce dernier principe est lié à la notion de Communauté et s'impose tant aux Etats membres<sup>72</sup> qu'aux entreprises<sup>73</sup>. Quant au principe de l'équilibre institutionnel, il symbolise la répartition des fonctions et des attributions entre les institutions communautaires telles que définies à l'article 7 CE (ex-article 4 CE) et trouve, de la sorte, à s'appliquer dans le cadre des relations interinstitutionnelles.

**34.** Toutefois, il est à remarquer que la Cour de justice n'a jamais défini le principe de l'équilibre institutionnel en tant que principe général du droit communautaire, puisqu'elle n'a jamais utilisé cette dénomination. A cet égard, et à l'occasion d'une décision qui actuellement semble isolée, ce caractère général du principe de l'équilibre institutionnel a été remis en question. En effet, la haute juridiction communautaire a décidé dans l'arrêt *Vreugdenhil* que le principe de l'équilibre institutionnel ne tend pas à protéger les particuliers qui ne peuvent donc l'invoquer à l'appui d'un recours en responsabilité contre la Communauté, car « le système de répartition des compétences entre les institutions de la Communauté a pour but d'assurer le respect de l'équilibre institutionnel prévu par le traité et non pas

<sup>69</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, 2<sup>ème</sup> éd., PUF, 1998, sp. p.247

<sup>70</sup> *ibidem*, sp. p.250

<sup>71</sup> V. CONSTANTINESCO, *Principes généraux du droit*, Rép. Communautaire Dalloz, 15 avril 1992, sp. p.5

<sup>72</sup> CJCE 7 février 1973, *Commission c/ Italie*, aff. 39/72, Rec.1973, p.101

<sup>73</sup> CJCE 18 mars 1980, *Valsabbia c/ Commission*, aff. jtes 154/78 e.a., Rec.1980, p.907

la protection des particuliers<sup>74</sup> ». La Cour de justice revient donc ici sur sa jurisprudence *Méroni* de 1958, dans laquelle il était permis 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<sup>75</sup> ». Pourtant, le caractère justement général du principe général du droit ne suppose-t il pas qu'il soit appliqué à l'égard de n'importe quelle situation juridique ?

## **2. La valeur juridique du principe de l'équilibre institutionnel**

35. La place du principe de l'équilibre institutionnel dans la hiérarchie des normes communautaires pourrait, a priori, soulever quelques interrogations. En effet, dans la mesure où il n'a fait l'objet d'aucune consécration en tant que principe général de droit communautaire dans la jurisprudence de la Cour de justice, on pourrait douter « de sa portée « structurante »<sup>76</sup> » et, partant, de sa valeur juridique. Néanmoins, la jurisprudence communautaire telle qu'elle a élaboré le principe de l'équilibre institutionnel nous permet d'observer d'une part, que celui-ci se situe au même niveau que le droit originaire et d'autre part, qu'il est un « principe fondateur de l'ordre juridique communautaire<sup>77</sup> » lui conférant de la sorte, une importance toute particulière.

36. La Cour de justice, dans sa jurisprudence, a montré que le principe de l'équilibre institutionnel bien que non écrit était tout de même issu des traités instituant les Communautés européennes. De plus, la haute juridiction communautaire a établi que le principe de l'équilibre institutionnel est un principe structurel dans la mesure où il s'adresse aux institutions communautaires, qui sont donc soumises à son respect dans l'exercice des compétences qui leurs sont conférées par les traités communautaires. Enfin, le principe de l'équilibre institutionnel s'impose à l'ensemble des actes juridiques que les institutions communautaires sont amenées à prendre. En effet, il peut concerner aussi bien un acte de petite révision du traité CECA<sup>78</sup>, qu'un règlement du Conseil<sup>79</sup> ou qu'un accord international<sup>80</sup>. Dans ces conditions, le principe de l'équilibre institutionnel apparaît comme étant supérieur au droit dérivé.

---

<sup>74</sup> CJCE 13 mars 1992, *Vreugdenhil*, aff. C-282/90, précité

<sup>75</sup> CJCE 13 juin 1958, *Méroni*, aff. 9/56, précité

<sup>76</sup> J.JORDA, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, PU Aix-Marseille, 2001, 685 p., sp. p.120

<sup>77</sup> C. SCHMITTER, *Principe de l'équilibre institutionnel*, dans A. Barav et C. Philip, *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, 1993, sp. p.482

<sup>78</sup> CJCE avis 1/59 du 17 décembre 1959, *Procédure de révision au titre de l'article 95 alinéas 3 et 4 CECA*, précité

<sup>79</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff.25/70, Rec.1970 p.1161

<sup>80</sup> CJCE avis 1/79 du 4 octobre 1979, *Accord international sur le caoutchouc naturel*, précité

37. Par ailleurs, lorsque la Cour, dans son arrêt *Vreugdenhil*<sup>81</sup>, précise que « l'équilibre institutionnel est prévu par les traités » elle confirme l'importance que sa jurisprudence antérieure incitait à reconnaître au principe de l'équilibre institutionnel. En effet, l'arrêt *AETR*<sup>82</sup> est particulièrement révélateur de l'importance que la Cour attache à l'équilibre institutionnel. En l'espèce, le Conseil avait soulevé des exceptions d'irrecevabilité à l'encontre d'un recours de la Commission que la Cour rejeta sur le fondement de la structure institutionnelle de la Communauté, qu'elle avait relevé d'office dans son argumentation<sup>83</sup>. De même en 1990, la haute juridiction communautaire a affirmé 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<sup>84</sup> ». Dans ce contexte, il est apparu que le principe de l'équilibre institutionnel, dans la mesure où son respect relève d'un « intérêt fondamental », pouvait être un principe d'ordre public que la Cour peut examiner d'office<sup>85</sup>. Néanmoins, la Cour de justice n'a jamais explicitement défini le principe de l'équilibre institutionnel comme étant un principe d'ordre public à l'inverse par exemple, de certains cas d'annulation. En effet, concernant le moyen d'incompétence le juge communautaire a estimé que celui-ci est un moyen d'ordre public car « même s'il est exact que ce grief (celui de l'incompétence de la haute autorité) n'a été invoqué de façon formelle ni dans la requête ni dans la réplique, il convient de l'examiner<sup>86</sup> ». Par ailleurs, il en est de même en ce qui concerne la violation des formes substantielles puisque la Cour de justice a, dès l'origine, déclaré avoir « examiné d'office la question de savoir si l'article premier de la décision 2-54 constitue une violation des formes substantielles<sup>87</sup> ». Toutefois, l'absence de déclaration explicite sur le caractère d'ordre public du principe de l'équilibre institutionnel ne remet pas en cause l'importance que la Cour de justice attache à son respect. Finalement, il semble que ce soit l'affirmation permanente du respect de l'équilibre institutionnel auquel sont tenues les institutions communautaires, qui donne sa force et son caractère d'ordre public à ce principe.

---

<sup>81</sup> CJCE 13 mars 1992, *Vreugdenhil*, aff. C-282/90, précité

<sup>82</sup> CJCE 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil, Accord européen sur les transports routiers*, aff.22/70, précité

<sup>83</sup> CJCE 31 mars 1971, point 63 : « Attendu que les questions déférées à la Cour par la Commission concernant la structure institutionnelle de la Communauté [...] »

<sup>84</sup> CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, précité, point 26

<sup>85</sup> G. GUILLERMIN, *Le principe de l'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, J.D.I. 1992, sp. p.327

<sup>86</sup> CJCE 10 mai 1960, *Allemagne c/ Haute autorité*, aff. 19/58, Rec. 1960, p.471

<sup>87</sup> CJCE 21 décembre 1954, *France c/ Haute autorité*, aff. 1/54, Rec. 1954, p.7

38. Enfin, si l'on part du postulat que l'équilibre institutionnel est un principe général de droit alors son incorporation dans le bloc de légalité communautaire rendra sa violation recevable dans le cadre d'un recours en annulation. En effet, la Cour de justice a expressément indiqué que les principes généraux de droit font « partie intégrante de l'ordre juridique communautaire de sorte que (leur) méconnaissance constituerait « une violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application » au sens de l'article 173 CE<sup>88</sup> ». Cette importance si particulière accordée au principe de l'équilibre institutionnel en fait donc l'un des fondements de l'ordre juridique communautaire.

## ***B. L'ORGANISATION DES RAPPORTS INTERINSTITUTIONNELS***

39. Il découle de l'ordre juridique communautaire, un système institutionnel particulier inconnu des modèles constitutionnels classiques. En effet, les délégations de souveraineté consenties par les Etats membres à la Communauté européenne, sont mises en œuvre par des institutions indépendantes et autonomes. Elles constituent ainsi le cœur du système juridique communautaire. Dans ce contexte, elles sont amenées à jouer un rôle primordial d'intermédiaire entre les peuples des Etats membres et la Communauté. De même, les institutions européennes représentent également le point d'équilibre entre la légitimité de la prise de décision et l'efficacité exigée par les traités constitutifs pour la réalisation des objectifs communs.

40. Actuellement, le système institutionnel communautaire repose sur l'existence de cinq institutions prévues par le traité à l'article 7 CE (ex-article 4 CE). Il s'agit du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, de la Cour de justice et de la Cour des comptes, qui depuis le traité sur l'Union européenne, s'est vue élevée au rang d'institution. Elles ont pour mission « la réalisation des tâches confiées à la Communauté<sup>89</sup> ». De la même manière, ces institutions sont intégrées à l'architecture organique de l'Union européenne comme le montre l'article 5 UE (ex-article E) lequel prévoit que « le Parlement européen, le Conseil, la Commission 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 ».

41. Les Communautés et l'Union européenne disposent donc d'un système institutionnel original, ne souffrant aucune comparaison avec d'autres systèmes existants au niveau national ou international. A cet égard, il convient de remarquer deux choses. Premièrement, la spécificité institutionnelle du système communautaire étant devenue au cours de l'évolution des Communautés européennes plus complexe, il est devenu difficile d'appréhender clairement la notion d'institution (1). D'autre part, la

---

<sup>88</sup> CJCE 3 mai 1978, *Töpfer*, aff.122/77, Rec. 1978, p.1019

<sup>89</sup> Article 7 CE (ex-article 4 CE)

spécificité de l'édifice institutionnel communautaire a suscité une répartition originale des pouvoirs fondée sur le principe de l'équilibre institutionnel. Dans ce contexte, l'on parle alors depuis le rapport des trois sages de « triangle institutionnel » ne concernant que les institutions impliquées dans le processus décisionnel, à savoir le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Il apparaît alors que le principe de l'équilibre institutionnel a pour seule vocation de structurer les rapports existants *uniquement* entre les institutions (2).

### ***1. L'incertitude de la notion d'institution***

**42.** L'article 3 alinéa 1 UE (ex-article C) prévoit que « l'Union dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire ». Ainsi, les institutions prévues par l'article 7 CE (ex-article 4 CE) deviennent communes à l'Union et à la Communauté européenne. Néanmoins, l'évolution de la construction institutionnelle a « brouillé » le paysage institutionnel communautaire, de sorte que la notion d'institution ne revêt plus la signification juridique qui était originellement la sienne. En effet, l'insertion du Conseil européen dans le traité de Maastricht comme organe politique de l'Union européenne, ou la consécration de la Cour des comptes comme institution, ont conduit à des incertitudes sur la distinction entre institutions (1.1.) et organes communautaires (1.2.) de sorte que la recherche de critères spécifiques d'application à ces notions paraît nécessaire, mais pas réellement suffisante.

#### *1.1. Les critères applicables à la notion d'institution*

**43.** Ce sont les dispositions des traités qui permettent d'établir avec plus ou moins de certitude, un faisceau d'indices facilitant l'identification d'entités pouvant recevoir la qualification d'institution. Ainsi, les traités originaires réservaient-ils uniquement au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et à la Cour de justice la qualification d'institution des Communautés européennes. A cet égard, il était alors possible d'identifier plusieurs indices permettant de définir les attributs représentatifs d'une institution. Tout d'abord, le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la Cour de justice sont des institutions justement parce que les traités le prévoient expressément<sup>90</sup>. Il convient ainsi de remarquer que l'article 8 du projet de traité sur l'Union européenne<sup>91</sup> établit une distinction claire entre les institutions et les organes communautaires. A l'instar des traités

---

<sup>90</sup> Article 7 CE et 3 CEEA (version antérieure au TUE) : « La réalisation des tâches confiées à la Communauté est assurée par : un Parlement européen ; un Conseil ; une Commission ; une Cour de justice. Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité. » ; Article 7 CECA : « Les institutions de la Communauté sont : une Commission ; un Parlement européen ; un Conseil ; une Cour de justice. »

<sup>91</sup> Projet de traité instituant l'Union européenne dit Projet Spinelli, JOCE n° C 77 du 14 février 1984, p.33

communautaires, sont considérés comme des institutions le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice. Cependant, à l'inverse de ces textes, le projet Spinelli consacre le Conseil européen au rang d'institution.

Par ailleurs, ces quatre institutions « déclarées » sont chacune « représentatives d'un principe déterminé<sup>92</sup> » et expriment de ce fait, une légitimité qui leur est propre. Ainsi dans la mesure où « le Parlement européen (est) composé de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté [...]»<sup>93</sup> celui-ci est le dépositaire de la volonté des citoyens européens. De même, le Conseil qui « est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel [...]»<sup>94</sup> est le garant des intérêts des Etats membres. De plus, la Commission, dont les membres doivent exercer « leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté<sup>95</sup> », représente donc l'intérêt commun. Enfin, dans la mesure où « la Cour de justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité<sup>96</sup> », celle-ci apparaît comme la garante de l'Etat de droit.

En outre, il ressort des différentes dispositions du traité que les institutions communautaires bénéficient d'une autonomie fonctionnelle et procédurale. L'autonomie fonctionnelle des institutions communautaires est prévue par l'article 249 CE (ex-article 189 CE), lequel dispose que « pour l'accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues au présent traité, le Parlement européen conjointement avec le Conseil, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis ». Quant à l'autonomie fonctionnelle de la Cour de justice, celle-ci est prévue de manière spécifique par le traité dans la section relative à cette institution aux articles 229 CE (ex-article 169 CE) à 243 CE (ex-article 186 CE).

Par conséquent, une entité pourra être qualifiée d'institution parce qu'elle dispose d'un pouvoir décisionnel que celui-ci soit étendu ou non.

D'autre part, l'autonomie procédurale des institutions est expressément prévue par les traités<sup>97</sup>. Ainsi, en offrant aux institutions la possibilité d'adopter elles-mêmes leur règlement intérieur celles-ci

---

<sup>92</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.43

<sup>93</sup> Article 189 CE (ex-article 137 CE)

<sup>94</sup> Article 203 alinéa 1 CE (ex-article 146 CE)

<sup>95</sup> Article 213 paragraphe 2 (ex-article 157 CE)

<sup>96</sup> Article 220 CE (ex-article 164 CE)

<sup>97</sup> Article 199 CE paragraphe 1 (ex-article 142 CE) : « Le Parlement européen arrête son règlement intérieur à la majorité des membres qui le composent. » ; Article 207 CE paragraphe 3 (ex-article 151 CE) : « Le Conseil adopte son règlement intérieur. » ; Article 218 CE paragraphe 2 (ex-article 162 CE) : « La Commission fixe son

peuvent régir elles-mêmes leur organisation et leur fonctionnement, même si ceux-ci sont parfois expressément prévus par les traités.

**44.** Avec le traité sur l'Union européenne, une cinquième entité est élevée au rang d'institution expressément prévue par les traités : la Cour des comptes. Créée à l'initiative du Parlement européen par le traité de Bruxelles du 22 juillet 1975<sup>98</sup> afin de remplacer la Commission de contrôle CEE-Euratom et le commissaire aux comptes CECA pour exercer un contrôle financier externe, le statut d'institution de la Cour des comptes a été l'objet d'hésitations. Son insertion dans le système institutionnel communautaire est donc due à une déclaration relative à la Cour des comptes incluse dans l'Acte final faisant suite au traité sur l'Union européenne, dans laquelle il était demandé aux autres institutions de la Communauté d'examiner avec elle tous les moyens pouvant être mis en œuvre pour renforcer l'efficacité de son travail et son autorité.

**45.** Pourtant, cette raison ne pouvait servir à elle seule à justifier la transformation de la Cour des comptes en institution ayant pour mission la réalisation des tâches confiées à la Communauté. En effet, jusqu'au traité de Maastricht de 1992 la Cour des comptes était seulement un « organe complémentaire<sup>99</sup> », créé par le traité du 22 juillet 1975. De plus, même si la Cour des comptes exerce « une magistrature financière qui fait d'elle la véritable « conscience financière de l'Europe<sup>100</sup> » », il n'en reste pas moins que contrairement aux quatre autres institutions prévues originellement par les traités institutifs elle ne représente aucune légitimité particulière. Ainsi, sa consécration au rang d'institution relèverait de « raisons de prestige<sup>101</sup> » car contrairement à sa dénomination, la Cour des comptes n'est pas dotée de fonctions juridictionnelles. Pourtant, dans la mesure où elle incarne le système budgétaire communautaire on peut penser qu'elle trouve sa place aux côtés d'institutions représentant des légitimités correspondant à la répartition classique des pouvoirs dans un système politique. Par conséquent, il semblerait que les critères relatifs à la notion d'institution tirés des traités constitutifs soient devenus moins vérifiables avec l'évolution de la construction européenne, créant de la sorte une certaine incertitude par rapport à cette notion.

**46.** Dans ce contexte, nous remarquons également que le Comité économique et social et le Comité des régions souffrent de la même ambiguïté. En effet, comme les institutions communautaires qualifiées en tant que telles par les traités ( à l'exception de la Cour des comptes), ces comités

---

règlement intérieur [...] » ; Article 245 CE alinéa 3 (ex-article 188 CE) : « La Cour de justice établit son règlement de procédure. »

<sup>98</sup> JOCE n° L 359 du 31 décembre 1977, p.1

<sup>99</sup> G.ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.71

<sup>100</sup> *ibidem*

<sup>101</sup> *ibidem*

consultatifs sont l'expression au niveau de la Communauté de la représentation d'intérêts particuliers. Représentation des intérêts des milieux syndicaux et professionnels en ce qui concerne le Comité économique et social et des entités infra-étatiques en ce qui concerne le Comité des Régions. En outre, ces comités disposent d'une autonomie administrative<sup>102</sup> ainsi que de la maîtrise de leur règlement intérieur<sup>103</sup>. De plus et ce, tel que cela ressort du rôle qui leur confié par le traité à l'article 7 CE (ex-article 4 CE)<sup>104</sup>, ces comités doivent être « obligatoirement consultés par le Conseil ou la Commission dans les cas prévus au présent traité<sup>105</sup> ». Enfin, il est également offert à ces comités consultatifs la possibilité de rendre spontanément des avis d'initiative<sup>106</sup>. Néanmoins, et alors que le Comité économique et social ainsi que le Comité des régions remplissent tous les critères que semblaient exiger les traités pour qu'une entité soit qualifiée d'institution, ce statut ne leur a pas été conféré.

47. De même, on retrouve encore cette ambiguïté dans l'utilisation de la notion d'institution en ce qui concerne le Tribunal de première instance. D'abord créé à l'initiative d'une décision du Conseil du 24 octobre 1988<sup>107</sup>, il fut ensuite consacré par le traité de Maastricht<sup>108</sup>. Cette juridiction, adjointe à la Cour de justice afin de l'aider à désengorger le prétoire, est progressivement devenue une juridiction à part entière dans le système judiciaire communautaire<sup>109</sup> et, est dotée de ce fait, de compétences de décisions sans pour autant être une institution au même titre que la Cour de justice. Le Tribunal de première instance reste donc un organe adjoint à la Cour de justice. Néanmoins, aux vues des différents critères permettant de le définir, il ne paraît pas inenvisageable d'imaginer qu'un jour le Tribunal de première instance se trouvera assimilé à une institution communautaire aux côtés de la

---

<sup>102</sup> Comité économique et social, article 260 CE alinéa 1 (ex-article 196 CE) ; Comité des régions, article 264 CE alinéa 1 (ex-article 198 B)

<sup>103</sup> Comité économique et social, article 260 CE alinéa 2 (ex-article 196 CE) ; Comité des régions, article 264 CE alinéa 2 (ex-article 198 B)

<sup>104</sup> Article 7 CE, paragraphe 2 (ex-article 4 CE) : « Le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité économique et social et d'un Comité des régions exerçant des fonctions consultatives. »

<sup>105</sup> Comité économique et social, article 262 CE (ex-article 198 CE) ; Comité des régions, article 265 CE (ex-article 198 C)

<sup>106</sup> Comité économique et social, article 262 CE in fine (ex-article 198 CE) ; Comité des régions, article 265 CE, alinéa 4 (ex-article 198 C)

<sup>107</sup> JOCE n° L 319 du 25 novembre 1988, p.1

<sup>108</sup> Article 225 CE (ex-article 168 A) : « Il est adjoint à la Cour de justice un tribunal chargé de connaître en première instance, sous réserve d'un pourvoi porté devant la Cour de justice, limité aux questions de droit, dans les conditions fixées par le statut, de certaines catégories de recours déterminées dans les conditions fixées au paragraphe 2. »

<sup>109</sup> Décision du 8 juin 1993, JOCE n°L 144 du 16 juin 1993, pp.21 et s., dans laquelle le Conseil a transféré l'ensemble des recours introduits par les personnes physiques ou morales sur la base des traités CECA, CE et CEEA.

Cour de justice. Tel est d'ailleurs le cas depuis le traité de Nice. Le nouvel article 220 CE paragraphe 1 (ex-article 164) prévoit en effet que « la Cour de justice et le Tribunal de première instance assurent, dans le cadre de leurs compétences respectives, le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité ».

48. Cependant, c'est surtout la Banque centrale européenne créée par l'article 8 CE<sup>110</sup> (ex-article 4 A) qui pâtit le plus de cette équivoque car elle fut considérée par ses créateurs comme un véritable établissement bancaire, indépendant des Etats membres, des institutions ou de tout autre organisme<sup>111</sup>. A cet égard, son statut ne peut que susciter des doutes car elle détient des pouvoirs décisionnels très larges. En effet, ces pouvoirs sont exercés d'une part, sous forme de règlements ayant une portée générale, obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans les Etats membres d'autre part, sous forme de décisions obligatoires dans tous leurs éléments pour leurs destinataires<sup>112</sup>. Aussi, la BCE détient-elle conjointement avec les institutions communautaires des compétences dans le cadre du Système européen des banques centrales en matière de conduite des opérations de change, de la gestion des réserves de change des Etats membres ou du bon fonctionnement du système de paiement. Dans cette perspective, « la BCE dont l'autonomie politique n'est pas sans rappeler celle dont dispose la *Bundesbank* allemande, sera donc forcément appelée à collaborer assez étroitement avec les institutions de l'Union<sup>113</sup> ».

A ce titre, le traité octroie à la Banque centrale européenne un pouvoir de consultation et de décision considérable, dans la mesure où « sans fondamentalement modifier le déroulement de la procédure d'adoption des normes de droit dérivé<sup>114</sup> » il est prévu que la Banque centrale européenne soit consultée pour tout ce qui relève de la politique monétaire. Il en sera ainsi par exemple, pour l'adoption à l'unanimité des dispositions appropriées destinées à remplacer le protocole n°20 sur la procédure applicable en cas de déficit excessif, annexé au traité de Maastricht<sup>115</sup>, ou bien encore pour

---

<sup>110</sup> Article 8 CE : « Il est institué, selon les procédures prévues par le présent traité, un Système européen de banques centrales, (...), et une Banque centrale européenne, (...); ils agissent dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés par le présent traité et les statuts du SEBC et de la BCE [...] »

<sup>111</sup> Article 108 CE (ex-article 107 CE) : « Dans l'exercice des pouvoirs et dans l'accomplissement des missions et des devoirs qui leur ont été conférés par le présent traité et les statuts du SEBC, ni la BCE, ni une banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes communautaires, des gouvernements des Etats membres ou de tout autre organisme (...) »

<sup>112</sup> Article 110 CE alinéas 1 et 2 (ex-article 108 A)

<sup>113</sup> J.-L. CLERGERIE, *Le recours aux accord interinstitutionnels dans le cadre de l'union économique et monétaire*, Europe, juin 1999, n°7, pp. 4 et s., sp.p.6

<sup>114</sup> *ibidem*, sp. p.7

<sup>115</sup> Article 104 CE paragraphe 14 (ex-article 104 C)

conclure à l'unanimité des accords formels portant sur un système de taux de change pour l'euro, vis-à-vis des monnaies non communautaires et pour adopter, modifier ou abandonner les cours centraux de l'euro dans le système des taux de change en vue de parvenir à un consensus compatible avec la stabilité des prix<sup>116</sup>. De même, cette prise de pouvoir décisionnel par la Banque centrale européenne est marquée dans le domaine monétaire par la perte pour la Commission de son monopole de proposition, dans la mesure où désormais celle-ci doit partager son pouvoir d'initiative des décisions les plus importantes avec la Banque centrale européenne. Dans ce contexte, se révèlent ainsi des indices conduisant à la conclusion de l'existence potentielle d'une institution, à savoir l'autonomie fonctionnelle, budgétaire et procédurale de la BCE. De plus, on doit retenir également le fait qu'elle se trouve inscrite dans la première partie du traité relative aux principes. Pourtant, ni le traité d'Amsterdam, ni le traité de Maastricht n'en ont fait une institution communautaire au sens de l'article 7 CE (ex-article 4 CE).

**49.** Il apparaît ainsi que la notion d'institution telle qu'elle fut envisagée au moment de la création des Communautés, a subi les aléas de la construction européenne. Aujourd'hui, il existe à côté des institutions communautaires proprement dites une multitude d'organes qui recèlent en eux des critères justifiant la qualification d'institution. Pourtant, les rédacteurs des traités n'ont pas estimé opportun de leur attribuer ce statut. Alors, même si parfois ces choix peuvent paraître discutables ils n'en sont pas moins sans appel.

### *1.2. Les organes communautaires distincts des institutions communautaires*

**50.** Dans les traités, la distinction entre organes communautaires et institutions communautaires n'est pas claire, car les traités emploient indifféremment le terme d'institution. En effet, nous le trouvons à l'article 7 CE dans lequel est aménagé le cadre institutionnel de la Communauté européenne, mais nous le trouvons également à la cinquième partie du traité intitulée « les institutions de la Communauté » dans laquelle les chapitres 3, 4 et 5 du titre 1 envisagent respectivement le Comité économique et social, le Comité des régions ainsi que la Banque européenne d'investissement comme institutions. Or, littéralement ces « institutions » n'en sont pas puisqu'elles ne font pas partie du système institutionnel établi par le traité dans l'article 7 CE. Par ailleurs, il faut retenir que le terme d'« organe » n'est pas employé par les rédacteurs des traités. En effet, chaque organe est toujours dénommé par son nom propre ce qui renforce l'ambiguïté de la distinction.

**51.** L'incertitude commence alors à ce stade et, de même que certains critères permettent de définir la notion d'institution communautaire, il en existe également permettant d'établir si l'on est ou non en présence d'un organe ou organisme communautaire. A cet égard, dans un premier temps ce

---

<sup>116</sup> Article 111 CE paragraphe 1 (ex-article 109 CE)

sont les traités qui vont permettre de déterminer ces organes puisque ces derniers vont être prévus par les textes. Ensuite, certains organes seront identifiables du fait de leur création par les institutions. Quoiqu'il en soit et contrairement aux institutions communautaires, les organes ou organismes communautaires sont les représentants de légitimités spécifiques contrairement aux institutions qui elles, symbolisent des légitimités certes, plus générales, mais surtout politiques.

**52.** L'architecture institutionnelle connaît aujourd'hui une grande diversité dans les organes qui la composent, dont certains que l'on peut répartir en trois catégories, sont prévus par les traités. On trouve en premier lieu les organes de contrôle. Ceux-ci sont virtuellement de deux types. Il existe un contrôle financier et un contrôle administratif.

Le contrôle financier est exercé par la Cour des comptes, qui depuis le traité sur l'Union européenne est partie intégrante du cadre institutionnel unique. Toutefois, malgré son titre elle ne dispose pas des attributs propres aux institutions, ce qui ne l'empêche pas cependant de procurer aux institutions communautaires bien plus qu'une assistance technique. A ce titre, ses compétences sont largement étendues<sup>117</sup>, car elle est chargée de l'examen de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses des trois communautés ainsi que de la bonne gestion financière du budget communautaire<sup>118</sup>. Dans cette perspective, ses pouvoirs ont été considérablement renforcés par rapport à ceux de la Commission de contrôle car la Cour des comptes prête son assistance aux autorités budgétaires que sont le Conseil et le Parlement européen<sup>119</sup>. Elle assiste notamment l'Assemblée pour l'exercice de son propre droit de contrôle politique de l'exécution du budget. Dans ce contexte, la Cour des comptes pourra être amenée à collaborer avec la commission parlementaire budgétaire. D'autre part, la Cour des comptes est chargée du contrôle permanent des comptes et de ce fait, dispose d'une responsabilité propre dans la mesure où elle exerce cette attribution de façon autonome.

**53.** D'autre part, il existe dans la Communauté européenne un contrôle de type administratif soumis à l'autorité du médiateur. Le médiateur, qui est la transposition dans l'ordre juridique communautaire de pratiques existant dans les Etats membres, est une création du traité de Maastricht qui le consacre dans son article 195 CE (ex-article 138 E). Le médiateur est nommé par le Parlement européen après chaque élection et pour toute la durée de la législature<sup>120</sup>. Il est chargé de « recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal

---

<sup>117</sup> G.ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p. 72

<sup>118</sup> Article 248 CE paragraphes 1 et 2 (ex-article 188 C)

<sup>119</sup> Article 248 CE paragraphe 4, alinéa 4 (ex-article 188 C)

<sup>120</sup> Article 195 CE paragraphe 2 alinéa 1 (ex-article 138 E)

de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles<sup>121</sup>». Dans ce contexte, la mauvaise administration des Etats membres ne pourra être concernée par le contrôle du médiateur.

Pour remplir son rôle, le médiateur a pour mission de « procéder à des enquêtes qu'il estime justifiées, soit de sa propre initiative, soit sur la base de plaintes qui lui ont été présentées directement ou par l'intermédiaire d'un membre du Parlement<sup>122</sup> ». Ainsi, quand le médiateur rencontrera effectivement un cas de mauvaise administration, il devra saisir l'institution concernée qui disposera alors d'un délai de trois mois pour lui faire tenir son avis. Il devra par la suite transmettre au Parlement européen et à l'institution concernée un rapport<sup>123</sup>. Enfin, dans l'exercice de sa mission de contrôle administratif, le médiateur est tenu d'exercer « ses fonctions en toute indépendance » et ne peut solliciter ni accepter « d'instruction d'aucun organisme<sup>124</sup> ». Par ailleurs, pendant toute la durée de son mandat le médiateur ne pourra exercer aucune activité professionnelle qu'elle soit ou non rémunérée<sup>125</sup>.

**54.** D'autres organes prévus par les traités sont les organes de gestion. Un des principaux organes de gestion est l'Agence d'approvisionnement d'Euratom qui est chargée d'assurer la régulation du marché des matières nucléaires. Cette agence est dotée d'une autonomie juridique, c'est-à-dire que compte tenu du caractère commercial de ses activités elle a la personnalité juridique et financière, bien qu'elle soit placée sous la tutelle de la Commission. C'est donc cette dernière qui lui donne des directives, dispose d'un droit de veto sur ses décisions et nomme son Directeur général.

Dans cette catégorie des organes de gestion, existe également la Banque européenne d'investissement dont les liens avec le système décisionnel communautaire ont été renforcés par le traité de Maastricht qui lui consacre un chapitre. Par ailleurs, elle qui se définit elle-même comme l'« institution financière de l'Union européenne<sup>126</sup> ». Pourtant, cette dénomination n'est pas exacte par rapport au traité puisque ce dernier ne l'élève pas au rang d'institution dans l'article 7 CE (ex-article 4 CE). Toutefois, à l'instar de la Banque centrale européenne la Banque européenne d'investissement est assimilable à une institution. En effet, ses statuts font d'elle un véritable établissement public autonome par rapport aux institutions communautaires. Cependant, cette qualité d'organisme communautaire a été confirmée par la Cour de justice dans l'arrêt *SGEEM et R.Etroy c/ BEI* dans

---

<sup>121</sup> Article 195 paragraphe 1 alinéa 1 (ex-article 138 E)

<sup>122</sup> Article 195 paragraphe 1 alinéa 2 (ex-article 138 E)

<sup>123</sup> Article 195 paragraphe 1 alinéa 2 (ex-article 138 E)

<sup>124</sup> Article 195 paragraphe 1 alinéa 2 (ex-article 138 E)

<sup>125</sup> Article 195 paragraphe 1 alinéa 2 (ex-article 138 E)

<sup>126</sup> voir le site juridique Europa, Institutions, Banque européenne d'investissement, [www.europa.eu.int/fr](http://www.europa.eu.int/fr)

lequel, en faisant référence à l'arrêt *Mills c/ BEI* de 1976<sup>127</sup>, elle a décidé que « la Banque constitue un organisme communautaire institué par le traité . Elle est destinée à contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté et s'inscrit donc, en vertu du traité, dans le cadre communautaire (arrêt du 3/3/1988, Commission c/ BEI, point 29, aff.85/86, Rec.1281)<sup>128</sup> ».

**55.** De plus, dans une même affaire *SGEEM et R. Etroy c/ BEI* relative à un recours en indemnité visant à faire condamner la BEI pour un préjudice causé, empêchant de la sorte la société requérante d'être nommée adjudicataire d'un marché public de travaux mais sur le territoire de la République du Mali, le juge communautaire a été amené à préciser les attributions des organes communautaires<sup>129</sup>. Dans le cadre des dispositions de coopération technique et financières de la Convention ACP-CEE de Lomé III signée le 8 décembre 1984, la Cour a jugé qu'il ressort des articles 192 paragraphe 2 et 225 paragraphe 3 que les autorités de chaque Etat ACP sont compétentes pour préparer, négocier et conclure les marchés de travaux financés par la Communauté. Dans ce cadre, la compétence des organes communautaires se borne à la constatation que les conditions du financement sont ou non réunies. Ainsi, il ressort des points 30 et 31 de cet arrêt que « les organes communautaires ont non seulement le droit mais encore le devoir de veiller, dans le cadre des responsabilités qui leur sont conférées en vue d'assurer la bonne gestion des fonds communautaires, à ce que les dispositions procédurales, pertinentes soient respectées et que l'offre choisie soit la plus avantageuse (...), enfin les organes communautaires ont non seulement le droit mais encore le devoir de rechercher les informations nécessaires pour assurer une gestion économique des ressources communautaires dans le cadre des responsabilités qui leur sont conférées dans l'intérêt de la Communauté ». On le voit, dans le cadre de la gestion des fonds communautaires la Cour de justice encadre de façon stricte les compétences des organes communautaires. Enfin, un des organes principaux de gestion est la Banque centrale européenne sur laquelle nous ne reviendrons pas puisqu'elle a été précédemment évoquée.

**56.** D'autre part, la troisième catégorie d'organes communautaires prévue par les traités est celle des organes consultatifs. Il s'agit respectivement du Comité économique et social institué par l'article 257 CE (ex-article 193 CE), du Comité des Régions institué par l'article 263 CE (ex-article 198 A) ainsi que de comités spécialisés. Il s'agit du Comité consultatif des transport prévu par l'article 79 CE (ex-article 83 CE), du Comité économique et financier institué par l'article 114 CE (ex-article 109 C), des comités spéciaux institués en matière de politique commerciale commune de l'article 133 CE (ex-article 113 CE) , des comités spéciaux établis en matière de conclusion d'accords internationaux de l'article 300 CE (ex-article 228 CE), du comité de l'emploi de l'article 130 CE, et enfin du comité du fonds social européen de l'article 147 CE (ex-article 124 CE).

<sup>127</sup> CJCE 15 juin 1976, *Mills c/ BEI*, aff.110/75, Rec.1976, p.1613, point 14

<sup>128</sup> CJCE 2 décembre 1992, *SGEEM ET R.Etroy c/ BEI*, aff. C-370/89, Rec. I-1992, p. 6211, point 13

<sup>129</sup> CJCE 25 mai 1993, *SGEEM et R.Etroy c/ BEI*, aff. C-370/89, Rec. I-1993, p.2583

57. Par ailleurs, certains organes communautaires ont été créés par les institutions communautaires. A cet égard, on constate qu'il s'agit le plus souvent de groupes ou de comités réunis autour du Conseil ou de la Commission, afin de leur fournir toute l'assistance technique dont ces institutions ont besoin. Ainsi, « les organes de la Commission interviennent au stade de la préparation de la « proposition » qui sera transmise au Conseil, ou examinent les projets d'actes qu'adoptera la Commission dans le cadre de ses pouvoirs propres de décision. Les groupes du Conseil interviennent lorsque la « proposition » a été transmise au Conseil et que les avis du Comité économique et social et du Parlement ont été recueillis ; ils ont pour rôle de préparer le texte qu'adoptera le Conseil<sup>130</sup> ».

Dans ce contexte, on relève tout d'abord l'existence de groupes et comités qui ont pour fonction d'assister la Commission dans la rédaction de ses propositions. Ces groupes vont alors être de deux ordres, ceux s'intéressant à l'élaboration de propositions d'actes de droit dérivé et ceux s'intéressant à l'élaboration d'accords internationaux dans le cadre du droit communautaire. La création de ces groupes pourra relever soit de l'initiative de la Commission soit de celle du Conseil. La Commission va créer de façon informelle des groupes ad hoc qui n'émettent pas un avis formel. Mais il convient de distinguer encore à l'intérieur de ces groupes ceux qui suppléent les services de la Commission mais qui ne sont pas vraiment au fait des législations nationales, de ceux qui sont chargés de rédiger des projets de proposition. Ces derniers groupes sont les plus politisés « car laissé(s) entièrement à la discrétion de la Commission<sup>131</sup> ». Quant au Conseil, il a la possibilité de créer auprès de la Commission des comités permanents pour participer à l'adoption de mesures d'exécution des décisions du Conseil. Cependant, il faut distinguer ces comités permanents, des comités de gestion et de réglementation. En effet, les comités permanents sont composés d'experts gouvernementaux et non de représentants des Etats membres, ne disposent pas d'un pouvoir de blocage sur la proposition de mesures et enfin, sont consultés sur des projets d'actes du Conseil. De plus, pourront être institués des comités qui seront consultés sur les propositions de la Commission. Il peut s'agir de comités de fonctionnaires dont la consultation est obligatoire, de comités tripartites apparus en 1957 dans le cadre de la CECA, avec la création d'un organe permanent pour la sécurité et la salubrité dans les mines de houille qui fut supprimé en 1974 et enfin, de comités professionnels qui se caractérisent par leur dépendance vis-à-vis de la Commission.

Il existe également des comités chargés d'assister la Commission dans le cadre de la mise en œuvre du droit communautaire. Il s'agit d'une part, des comités de gestion institués en 1962 dans le cadre de la politique agricole commune, d'autre part des comités de réglementation instaurés à partir de 1968 notamment en matière de législation douanière, de politique commerciale ou bien encore

---

<sup>130</sup> M.AYRAL, *Essai de classification des groupes et comités*, RMC 1975, p.330, sp.p.331

<sup>131</sup> *ibidem*, sp. p.332

d'adaptation au progrès technique ou scientifique des directives d'harmonisation des normes techniques enfin, il s'agira des comités consultatifs.

D'autre part, on a recensé<sup>132</sup> des comités assistant le Conseil dans ses travaux. Il s'agit de groupes qui préparent les délibérations du Conseil, des groupes d'information ou bien encore des groupes qui participent à l'exercice des compétences internationales de la Communauté.

Enfin, la mise en œuvre de certaines politiques a nécessité « une certaine décentralisation, sous la forme de l'octroi de la personnalité juridique et d'une individualisation financière<sup>133</sup> ». Dans cette perspective, ont été institués sur la base de l'article 308 CE (ex-article 235 CE) le Fonds européen de coopération monétaire dont les activités ont préfiguré la Banque centrale européenne, la Fondation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, ou encore l'Agence européenne pour l'environnement<sup>134</sup>.

**58.** Ceci permet donc de mettre en exergue la prolifération et la diversité de ces organes, qui pour la plupart recèlent plus d'une caractéristique pouvant faire d'eux une institution communautaire au sens du traité. Pourtant, il semblerait que si celui-ci réduit à cinq le nombre de ses institutions c'est parce que celles qui sont désignées représentent toutes une légitimité politique indispensable à l'évolution de l'Union européenne. C'est pourquoi, la Cour de justice au travers du principe de l'équilibre institutionnel garantit uniquement les droits de ces institutions.

## ***2. La notion d'institution appliquée au principe de l'équilibre institutionnel***

**59.** Selon la jurisprudence de la Cour de justice, le principe de l'équilibre institutionnel a pour but de régler les relations entre les institutions communautaires dans l'exercice de leurs pouvoirs respectifs. Ainsi, lorsque l'on tient compte à la fois de la notion d'institution dégagée précédemment, et de la jurisprudence communautaire on constate alors que ce principe ne s'applique qu'aux institutions qualifiées comme telles par l'article 7 CE (ex-article 4 CE). Néanmoins, il y a lieu de remarquer que toutes les institutions décrites par le traité ne sont pas concernées par le principe de l'équilibre institutionnel. En effet, si l'on se réfère à l'expression de « triangle institutionnel » apparue pour la première fois dans le Rapport des Trois Sages<sup>135</sup>, il apparaît que seuls le Parlement européen, le Conseil et la Commission constituent l'armature institutionnelle du système communautaire. Cette

---

<sup>132</sup> ibidem, sp. p.336

<sup>133</sup> G.ISAAC, Droit communautaire général, précité, sp.p.79

<sup>134</sup> pour le détail voir G.ISAAC, ibidem ; 1<sup>ère</sup> journée G. ISAAC, Les Agences de l'Union, Toulouse, juin 2001

<sup>135</sup> MM. Biesheuvel, ; Dell et Marjolin, *Rapport des Trois Sages sur les Institutions européennes*, 1979, OPOCE, Luxembourg, 1980

expression a donc cristallisé une situation effectivement triangulaire existant depuis la création des Communautés européennes.

En effet, dès le traité de Paris en 1951 une Commission<sup>136</sup>, un Conseil et un Parlement européen sont prévus afin de réaliser les missions confiées à la Communauté. Par ailleurs, même si les traités de Rome de 1957 modifient le rôle et l'autorité de ces institutions, il n'en reste pas moins que le système institutionnel repose toujours sur une architecture trinôme. Ainsi, l'évolution institutionnelle de l'ordre juridique communautaire qu'entraîna notamment l'insertion par le traité de Maastricht de 1992 de la Cour des comptes dans le cercle des institutions définies par l'article 7 CE (ex-article 4 CE), ne changea en rien l'aménagement institutionnel depuis longtemps établi et éprouvé, dans la mesure où cette institution ne dispose d'aucune autorité décisionnelle. Ainsi, la consécration de la Cour des comptes au rang d'institution communautaire ne perturbe en rien le fonctionnement du principe de l'équilibre institutionnel qui continue de s'appliquer expressément au triangle institutionnel formé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

60. D'autre part, il semblerait que l'application du principe de l'équilibre institutionnel à la Cour de justice ait soulevé quelques divergences dans la doctrine. En effet, certains auteurs estiment que même si elle est citée parmi les cinq institutions devant contribuer à la réalisation des tâches confiées aux Communautés, « il convient cependant (...) d'exclure (la Cour de justice) de l'application du principe de l'équilibre institutionnel<sup>137</sup> ». En effet, lors d'une affaire dans laquelle la Commission lui demandait de prendre en référé des mesures provisoires alors que c'était à cette dernière qu'il appartenait de prendre les mesures qu'elle estimait nécessaires, la Cour de justice répondit à la Commission « qu'il serait en effet contraire à l'équilibre institutionnel résultant du traité, que le juge des référés se substitua à la Commission dans l'exercice d'une attribution qui revient en premier lieu à cette dernière sous le contrôle de la Cour, et en vue de laquelle elle possède tous les éléments d'information<sup>138</sup> ». En conséquence, la Cour de justice « ne pouvant être à la fois juge et partie<sup>139</sup> », elle ne ferait pas partie du bloc institutionnel auquel s'applique ce principe. Pourtant, rien n'empêche que « celle-ci en (soit) une des composantes<sup>140</sup>. » En effet, dans la mesure où elle a déduit des traités le

---

<sup>136</sup> Initialement dénommée « Haute Autorité » dans le traité CECA

<sup>137</sup> G. GUILLERMIN, *Le principe de l'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, précité, sp. p.328

<sup>138</sup> Ordonnance du Président de la Cour du 22 octobre 1975, *National Carbonising Company Limited c/ Commission*, aff. 109/75 R, Rec. 1975, p.1193

<sup>139</sup> G. GUILLERMIN, *Le principe de l'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, précité, sp. p.329

<sup>140</sup> J. BOULOUIS, *A propos de la fonction normative de la jurisprudence, remarques sur l'œuvre jurisprudentielle de la Cour de justice des Communauté européennes*, précité, sp. p.100

principe de l'équilibre institutionnel et l'a systématisé dans sa jurisprudence, son rôle dans sa mission consistant à faire respecter le droit communautaire, est de garantir le respect du principe de l'équilibre institutionnel par les autres institutions, mais également par elle-même.

Effectivement, même si a priori la Cour de justice est absente des conflits dus à la répartition institutionnelle dans la mesure où elle ne dispose d'aucun pouvoir dans le processus décisionnel, elle a été amenée à délimiter sa propre sphère de compétences par rapport aux autres institutions. Ainsi, dans l'arrêt *Köster*<sup>141</sup> la Cour rejeta le moyen selon lequel le Conseil s'arrogeait, par la mise en place d'une procédure de comité de gestion, un droit de cassation contraire au principe de l'équilibre institutionnel puisque par ce biais le Conseil se serait substitué à la Cour de justice. A l'inverse, dans l'ordonnance de 1975<sup>142</sup> la Cour a estimé qu'elle ne pouvait substituer son appréciation à celle de la Commission dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont attribués par le traité. Dans ces conditions, la Cour de justice est une « institution communautaire au même titre et au même rang que le Conseil, la Commission ou l'Assemblée, (ainsi qu') une juridiction unique n'occupant ni le sommet, ni le centre d'une organisation juridictionnelle diversifiée<sup>143</sup> ».

**61.** Néanmoins, même si le principe de l'équilibre institutionnel peut être appliqué à la Cour de justice, il n'en reste pas moins que cette dernière occupe dans le cadre de ce principe une place particulière. En effet, son caractère d'« élément régulateur du système juridique communautaire<sup>144</sup>», fait de la Cour de justice la seule garante du principe de l'équilibre institutionnel qui de cette manière devra « superviser » sa bonne application. Ainsi dans le cadre de la répartition des pouvoirs, les fonctions législatives et exécutives sont séparées de la fonction judiciaire tout en constituant un seul et même ensemble, qui sera protégé de la même manière par le principe général de l'équilibre institutionnel.

## ***PARAGRAPHE 2 : LES FONCTIONS DU PRINCIPE DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL***

**62.** La logique de l'équilibre institutionnel telle qu'elle a été posée par la Cour de justice dans sa jurisprudence, sous-tend l'idée que ce principe a pour fonction la protection juridictionnelle des institutions communautaires. En effet, ce principe s'impose à elles et son respect est contrôlé par la Cour de justice.

---

<sup>141</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff.25/70, précité

<sup>142</sup> Ordonnance du Président de la Cour du 22 octobre 1975, *National Carbonising Company Limited c/ Commission*, aff.109/75, précité

<sup>143</sup> *ibidem*

<sup>144</sup> J.BOULOUIS, *A propos de la fonction normative de la jurisprudence, remarques sur l'œuvre jurisprudentielle de la Cour de justice des Communauté européennes*, précité, sp. p.100

La notion d'équilibre institutionnel a donc permis au juge communautaire en se basant sur l'article 7 CE, paragraphe 1, alinéa 2 (ex-article 4 CE) d'encadrer la répartition des compétences (A) et de faire respecter cette répartition (B). Le principe de l'équilibre institutionnel apparaît ainsi de manière générale comme le garant du respect de la répartition des pouvoirs telle qu'elle a été envisagée par les traités.

### ***A. L'ENCADREMENT DE LA RÉPARTITION INSTITUTIONNELLE DES COMPÉTENCES***

63. D'après la jurisprudence de la Cour de justice, le principe de l'équilibre institutionnel signifie que les traités constitutifs ont attribué à chacune des institutions communautaires une sphère particulière de compétence dans la mesure où « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité<sup>145</sup> ». En effet, les traités « ont mis en place un système de répartition des compétences entre les différentes institutions des Communautés qui attribue à chacune sa propre mission dans la structure institutionnelle des Communautés, et dans la réalisation des tâches confiées à celles-ci<sup>100</sup> ». Ce principe va donc avoir pour but d'organiser les relations entre les différents acteurs du système institutionnel dans l'exercice de leurs compétences respectives et ce, durant tout le processus normatif.

64. Dans ce contexte, le principe de l'équilibre institutionnel va servir de fondement à la Cour de justice dans son interprétation constructive des traités car de cette manière, elle va délimiter les pouvoirs respectifs de chacune des institutions de la Communauté. Ceci signifie que chaque institution dotée de pouvoirs qui lui sont propres, va être tenue de respecter les attributions des autres institutions. A cet égard, la Cour de justice, en se fondant sur le principe de l'équilibre institutionnel, a dans un premier temps appliqué ce caractère limité du pouvoir des institutions aux compétences exécutives dont elles sont dotées, tout en y apportant un tempérament (1). Puis dans un second temps, la Cour de justice a donné une portée plus large et générale à cet encadrement des compétences institutionnelles (2).

#### ***1. La délimitation des compétences exécutives attribuées aux institutions communautaires***

65. Dans le traité CE, mis à part l'article 7 CE (ex-article 4 CE) qui pose de manière générale le principe d'une répartition institutionnelle des compétences, aucune délimitation précise des fonctions législatives et exécutives n'est prévue. Dans ce contexte, la notion d'exécution n'étant pas explicitement énoncée on constate que le traité institue un certain nombre de pouvoirs de décision au profit des institutions, ce qui engendre une certaine confusion entre les actes législatifs et exécutifs. En

---

<sup>145</sup> Article 7 CE, paragraphe 1, alinéa 2 (ex-article 4 CE)

<sup>100</sup> CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, précité

conséquence, les titulaires de ces pouvoirs sont difficilement identifiables d'autant plus que depuis le traité d'Amsterdam l'article 211 CE troisième tiret (ex-article 155 CE) précise que la Commission « dispose d'un pouvoir de décision propre [...] ». C'est donc dans ces conditions qu'est née la « comitologie » afin de tenter une clarification de cette situation.

66. L'enjeu de la comitologie a été le développement de comités interétatiques aux côtés des institutions, afin que le Conseil délègue ses pouvoirs exécutifs à la Commission sans pour autant les perdre dans leur totalité. C'est ainsi que la pratique des comités va se développer dans un premier temps dans le cadre de la politique agricole commune, pour gagner ensuite l'ensemble des activités communautaires. Néanmoins, cette pratique suscita des réactions d'hostilité notamment de la part du Parlement européen, qui mettait en avant la confusion institutionnelle qu'elle engendrait et de là, les risques sous-jacents pour l'équilibre institutionnel. C'est dans ce contexte que la haute juridiction communautaire est venue trancher cette problématique.

67. On pouvait penser que la Cour de justice n'admettrait pas une telle pratique non prévue par les traités, parce qu'elle instituait de nouveaux organes dans le processus d'exécution du droit communautaire alors que celui-ci était soumis au respect de la répartition des compétences institutionnelles de l'article 7 CE. En effet, dans l'arrêt *Méroni*<sup>146</sup> relatif à la création d'organes externes et dans lequel était soulevée la question de la délégation de pouvoirs, la Cour de justice dénia une telle délégation dès lors qu'elle n'était pas fondée sur des pouvoirs d'exécution clairement délimités.

Dans cette affaire, il était demandé au juge communautaire d'examiner la validité de délégations consenties dans le cadre du traité CECA par la Haute Autorité à des organismes dits « de Bruxelles » créés par elle sous la forme de société de droit privé belge pour la gestion du mécanisme financier de péréquation des ferrailles. Ainsi, pour accepter la légalité de ces délégations la Cour de justice va poser des conditions strictes.

Tout d'abord, l'exercice des pouvoirs de l'autorité délégataire doit être soumis aux mêmes conditions que si ces pouvoirs avaient été exercés par l'autorité délégante. En second lieu, l'autorité délégataire ne peut être investie de pouvoirs différents de ceux que l'autorité délégante a reçu du traité. Enfin, « la délégation de pouvoirs ne se présume pas et que même habilitée à déléguer ses pouvoirs, l'autorité délégante doit prendre une décision explicite les transférant ».

Par ailleurs, la Cour distingue la délégation de pouvoirs qui « vise des pouvoirs d'exécution nettement délimités et dont l'usage, de ce fait, est susceptible d'un contrôle rigoureux au regard de critères objectifs fixés par l'autorité délégante », de celle qui vise « un pouvoir discrétionnaire,

---

<sup>146</sup> CJCE 13 juin 1958, *Méroni*, aff. 9/56, précité

impliquant une large liberté d'appréciation, susceptible de traduire par l'usage qui en est fait une véritable politique économique ». Pour le juge, c'est la délégation de second type qui « en substituant les choix de l'autorité délégataire à ceux de l'autorité délégante, opère un véritable déplacement de responsabilité » et devient de ce fait illicite. En effet, cette délégation porterait atteinte « à l'équilibre des pouvoirs, caractéristique de la structure institutionnelle de la Communauté (dans lequel il faut voir) une garantie fondamentale accordée par le traité, notamment aux entreprises et association d'entreprises auxquelles il s'applique » si le pouvoir d'appréciation n'appartenait plus « aux institutions de la Communauté dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun », mais à la seule Haute Autorité séparément.

Il faut ainsi déduire de cette jurisprudence, qu'en encadrant strictement les conditions de la délégation externe la Cour de justice souhaite éviter qu'une institution puisse porter atteinte au principe de répartition des compétences institutionnelles en déléguant un pouvoir qui, selon le traité, relève de l'ensemble des institutions. Donc, une institution a la possibilité de déléguer une partie de ses pouvoirs à des délégataires externes c'est-à-dire étrangers au système institutionnel communautaire, sous certaines conditions.

**68.** D'autre part, la Cour de justice agissant cette fois dans le cadre du traité CE a généralisé la jurisprudence relative aux délégations externes, en reconnaissant la licéité des délégations internes. En effet, dans la mesure où le traité prévoit d'une part, que la Commission « exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit<sup>147</sup> » et d'autre part, que le Conseil « peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution<sup>148</sup> », il apparaît alors que ces deux institutions sont à même d'exercer ce pouvoir exécutif. Dans ce contexte, cela soulève, au regard du principe de l'équilibre institutionnel, la question de savoir quel type de pouvoir exécutif le Conseil peut déléguer à la Commission et quelles sont les modalités d'encadrement de cette délégation, afin qu'il ne soit pas porté atteinte au partage des pouvoirs.

C'est dans l'arrêt *Köster* de 1970<sup>149</sup> relatif à la validité de la procédure dite du « comité de gestion », que la Cour a mis un point final à cette problématique de la délégation des compétences exécutives, en se fondant notamment sur le principe de l'équilibre institutionnel. Ainsi, a-t-elle déclaré que l'emploi de l'article 155 qui est « facultatif, permet au Conseil de déterminer les modalités éventuelles auxquelles il subordonne l'exercice, par la Commission, du pouvoir à elle attribué ; que la procédure dite du « comité de gestion » fait partie des modalités auxquelles le Conseil peut, légitimement, subordonner une habilitation de la Commission (...), que celle-ci peut arrêter des

---

<sup>147</sup> Article 211 CE quatrième tiret (ex-article 155 CE)

<sup>148</sup> Article 202 CE troisième tiret (ex-article 145 CE)

<sup>149</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, précité

mesures immédiatement applicables, quel que soit l'avis du comité de gestion (...), que le comité de gestion n'a donc pas le pouvoir de prendre une décision au lieu et place de la Commission et du Conseil ; que, 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<sup>150</sup> ». Dans ces conditions, « la légitimité de la procédure dite du « comité de gestion » (...) ne saurait dès lors être contestée au regard de la structure institutionnelle de la Communauté<sup>151</sup> ». Avec cette décision qui fut par la suite reprise<sup>152</sup>, la Cour de justice semble considérer que la procédure du comité de gestion n'est pas « une ingérence du Conseil dans le droit de décision de la Commission qui mettrait en cause son indépendance<sup>153</sup> ». En effet, le Conseil n'étant pas assujéti à l'obligation de déléguer ses pouvoirs d'exécution, il a le droit de subordonner cette délégation à l'existence de certains moyens dont la procédure des comités de gestion fait partie. De plus, dans la mesure où le comité n'a qu'une fonction consultative et donc ne décide à la place de la Commission, l'équilibre institutionnel ne se trouve pas compromis. Donc, tant que la délégation interne ne porte pas préjudice à la répartition des pouvoirs mise en œuvre par le traité, elle est autorisée par la Cour de justice.

69. Par ailleurs, dans le cadre du principe de l'équilibre institutionnel, l'analyse de la comitologie devrait également prendre en compte le Parlement européen car depuis que celui-ci détient un pouvoir de codécision, la question de l'exécution des actes adoptés selon cette procédure se pose en termes nouveaux. En effet, la confusion normative actuelle montre qu'en matière d'élaboration des actes juridiques communautaires « les pouvoirs du Parlement européen ne s'arrêtent peut-être pas au seul niveau des actes législatifs mais peuvent avoir vocation à s'étendre également à des mesures d'exécution<sup>154</sup> ». A cet égard, lorsqu'un acte est adopté sur la base de la procédure de codécision pourquoi le Parlement européen ne serait-il pas associé à la décision de conférer à la Commission des compétences exécutives et d'encadrer leur exercice en choisissant le comité ? Pourtant, les rédacteurs des traités n'ont pas jugé opportun de réformer l'article 202 CE (ex-article 145 CE) afin de tirer les conséquences du pouvoir codécisionnel attribué au Parlement européen par le traité de Maastricht, et amplifié par le traité d'Amsterdam.

---

<sup>150</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, point 9

<sup>151</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, point 10

<sup>152</sup> voir par exemple CJCE 29 mars 1979, *Nippon Seiko e.a. c/ Conseil et Commission*, aff. 119/77, Rec. 1979, p.1303

<sup>153</sup> C. SCHMITTER, (*Principe de l'Équilibre institutionnel*, dans A. Barav et C. Philip (dir.), Dictionnaire juridique des Communautés européennes, précité, sp. 479

<sup>154</sup> C. BLUMANN, *Le Parlement européen et la comitologie : une complication pour la Conférence intergouvernementale de 1996*, RTDE janvier-mars 1996, pp.1-24, sp. p.2

## 2. *L'extension de la délimitation des compétences attribuées aux institutions communautaires*

70. L'équilibre institutionnel déduit des traités par la Cour de justice et apparu à propos de la notion d'exécution, a désormais une portée plus large. En effet, les développements jurisprudentiels ont montré que le principe de l'équilibre institutionnel trouvait à s'appliquer en matière législative mais également dans le cadre de la conclusion des accords internationaux, concernant ainsi de manière générale le triangle institutionnel composé du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

Avec l'évolution de la construction européenne, le Parlement européen a acquis un poids plus important dans la procédure décisionnelle communautaire. A cet égard, si les traités prévoient les cas dans lesquels les institutions communautaires seront amenées à consulter le Parlement européen en revanche, ils ne précisent aucunement les conditions de cette consultation. De ce fait, la Cour de justice a été amenée à étendre sa jurisprudence en matière d'équilibre institutionnel afin que soit protégé le pouvoir consultatif dont jouit le Parlement européen.

71. Il ressort de la jurisprudence communautaire que la consultation du Parlement européen est obligatoire dans les cas que les traités prévoient et fait, en conséquence, partie de l'équilibre institutionnel déduit de ces textes. C'est dans l'arrêt *Roquette* de 1980, que pour la première fois la Cour de justice intervint pour mettre en œuvre la protection de l'obligation de consultation du Parlement européen<sup>155</sup>. Dans cette affaire, il était demandé à la Cour d'annuler un règlement du Conseil établissant des dispositions communes en matière d'isoglucose, au motif que le Conseil n'avait pas respecté la procédure de consultation imposée par l'article 37 CE, paragraphe 2, alinéa 3 (ex-article 43 CE), ce qui constituerait une violation des formes substantielles au sens de l'article 230 CE (ex-article 173 CE). Ainsi, au point 33 de cet arrêt la Cour de justice déclare que « la consultation prévue par l'article 43, paragraphe 2, alinéa 3, comme d'autres dispositions parallèles du traité, est le moyen qui permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté. Cette compétence représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité ».

C'est donc en se fondant sur le principe de l'équilibre institutionnel que le juge communautaire ajoute que la consultation « est le reflet, bien que limité, au niveau de la Communauté d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une Assemblée représentative ». Dans ces conditions, « la consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité constitue dès lors une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné ».

72. Donc, la consultation effective du Parlement européen est une nécessité imposée par le principe de l'équilibre institutionnel dans le cadre du déroulement démocratique du processus

---

<sup>155</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff.138/79, précité

décisionnel communautaire. Cette jurisprudence a par la suite été réaffirmée à diverses reprises<sup>156</sup>. Toutefois, la Cour de justice a été amenée à considérer qu'« aucune finalité d'ordre institutionnel ou procédural (...) n'impose au Conseil de s'abstenir de tout examen de la proposition de la Commission ou de toute recherche d'une orientation générale, voire même d'une position commune en son sein, avant que l'avis du Parlement soit rendu, pour autant qu'il n'arrête pas sa position définitive avant d'en avoir pris connaissance<sup>157</sup> ».

D'un autre côté, la haute juridiction communautaire a affirmé que, dans les cas où la consultation du Parlement européen est requise, la modification de la proposition de la Commission par le Conseil après que le Parlement européen se soit prononcé est une modification substantielle nécessitant la « reconsultation » de l'Assemblée. En effet, « dans la mesure où la répartition des compétences entre le Conseil et la Commission est affectée par la nouvelle proposition, le principe de l'équilibre institutionnel impose que le Parlement européen soit une nouvelle fois consulté<sup>158</sup> ».

**73.** D'autre part, dans le cadre de la procédure de coopération, la Cour de justice a reconnu de manière implicite que cette procédure était un élément de l'équilibre institutionnel dont la violation contreviendrait au principe de la répartition des pouvoirs établi par le traité. Dans un arrêt de 1991<sup>159</sup>, relatif à l'annulation d'une directive du Conseil fixant les modalités d'harmonisation des programmes de réduction de la pollution provoquée par les déchets de l'industrie du dioxyde de titane, la Commission reprochait au Conseil d'avoir adopté cet acte sur la base de l'article 175 CE (ex-article 130 S) au lieu de l'article 95 CE (ex-article 100 A). A l'égard de ce motif d'invalidité de la base juridique choisie, la Cour de justice observe en premier lieu que « dans la mesure où la compétence d'une institution repose sur deux dispositions du traité, celle-ci est tenue d'adopter les actes correspondant sur le fondement des deux dispositions en cause. Toutefois cette jurisprudence ne saurait être applicable en l'espèce<sup>160</sup>. » Effectivement, un tel cumul de base juridique « serait de nature à vider la procédure de coopération de sa substance même<sup>161</sup> », car la référence simultanée aux articles 95 CE et 175 CE donnerait ainsi la faculté au Conseil de voter à l'unanimité réduisant à néant le vote à la majorité qualifiée prévu par la procédure de coopération. Dans ces conditions, « la participation du Parlement européen au processus législatif de la Communauté, serait remis en cause<sup>162</sup> » et, de ce fait,

---

<sup>156</sup> voir par exemple CJCE 2 mars 1994, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-316/91, Rec.1994, p.625 ; CJCE 5 juillet 1995, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-21/94, Rec. 1995 p. I 1827

<sup>157</sup> CJCE 10 mai 1995, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-417/93, Rec. 1995, p. I 1185, point 10

<sup>158</sup> CJCE 11 novembre 1997, *Eurotunnel*, aff. C-408/95, Rec. 1997, p. I 6315

<sup>159</sup> CJCE 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil*, aff. C-300/89, Rec.1991, p. I 2867

<sup>160</sup> CJCE 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil*, aff. C-300/89, précité, point 17

<sup>161</sup> CJCE 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil*, aff. C-300/89, précité, point 18

<sup>162</sup> CJCE 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil*, aff. C-300/89, précité, point 20

la répartition des compétences telle qu'elle est prévue par le traité serait compromise. En conséquence, nous pouvons penser que dans cette espèce la Cour de justice s'est servie du principe de l'équilibre institutionnel, bien qu'elle ne l'ait pas explicitement énoncé, pour protéger le rôle du Parlement européen afin que l'action législative du Conseil ne soit pas privilégiée à son détriment.

74. Enfin, dans le cadre de la conclusion d'accords internationaux la Cour de justice a été amenée à considérer dans un arrêt *France contre Commission* du 9 août 1994 que l'article 300 CE (ex-article 228 CE) vise « établir un équilibre entre (les institutions)<sup>163</sup> ». En effet, dans cet arrêt la France demandait à la Cour d'annuler l'accord signé par la Commission et le gouvernement des Etats-Unis concernant l'application de leur droit de la concurrence, signé le 23 septembre 1991, au motif de l'incompétence de la Commission pour conclure un tel accord. Pour fonder sa décision la Cour de justice donne tout d'abord une définition exégétique de l'article 300 CE<sup>164</sup> (ex-article 228 CE) en se référant à l'article 7 CE, paragraphe 1, alinéa 2 (ex-article 4 CE) qui dispose que « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité ». Dans ces conditions, la Cour relève que « le terme « reconnues » utilisé dans le version française de l'article 228 du traité, ne peut signifier autre chose qu' « attribuées » ». Dans ce contexte, la Cour reprenant les conclusions de son avocat général remarque alors que « l'article 228 constitue en matière de conclusion des traités, une norme autonome et générale de portée constitutionnelle, en ce qu'elle attribue aux institutions communautaires des compétences déterminées. Visant à établir un équilibre entre ces dernières, il prévoit que les accords entre la Communauté et un ou plusieurs Etats sont négociés par la Commission, puis conclus par le Conseil, après consultation du Parlement dans les cas prévus au traité. La compétence pour conclure des accords est toutefois attribuée au Conseil « sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine »<sup>165</sup> ».

75. Par conséquent, la Cour de justice considère que « même si la Commission est compétente, sur le plan interne, pour prendre des décisions individuelles d'application des règles de la concurrence, domaine couvert par l'accord, cette compétence interne n'est pas de nature à modifier la répartition des compétences entre les institutions communautaires en matière de conclusion d'accords internationaux, répartition qui est fixée par l'article 228 du traité<sup>166</sup> ». Ainsi, dans cette affaire, dans la mesure où l'accord administratif de la Commission dépassait sa nature d'accord technique octroyant

---

<sup>163</sup> CJCE 9 août 1994, *France c/ Commission*, aff. C-327/91, Rec.1994, p. I 3641

<sup>164</sup> Article 300 CE paragraphe 2, alinéa 1(ex-article 228 CE) : « Sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine, la signature, qui peut être accompagnée d'une décision d'application provisoire avant l'entrée en vigueur, ainsi que la conclusion des accords sont décidées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. [...] »

<sup>165</sup> CJCE 9 août 1994, *France c/ Commission*, aff. C-327/91, précité, point 28

<sup>166</sup> CJCE 9 août 1994, *France c/ Commission*, aff. C-327/91, précité, point 41

de la sorte à la Commission un pouvoir qui ne lui appartient pas, la Cour de justice a annulé la décision portant conclusion de cet acte sinon la répartition des compétences au sein du système institutionnel aurait été modifiée.

76. Finalement, les institutions ne pourront se départir de leur obligation d'agir dans les limites des compétences qui leurs sont attribuées par le traité, que dans le respect du principe de l'équilibre institutionnel.

## ***B. LA PROTECTION DE LA RÉPARTITION INSTITUTIONNELLE DES COMPÉTENCES***

77. Si le principe de l'équilibre institutionnel empêche toute délégation à un organe externe ou à une autre institution, lorsque cette délégation a pour conséquence de modifier la répartition des pouvoirs organisée par les traités, ce principe empêche également tout « empiètement » d'une institution sur les compétences d'une autre institution. Dans ce contexte, nous constatons alors que l'équilibre institutionnel, tel qu'il a été défini par la jurisprudence de la Cour de justice, tend à reconnaître à chaque institution communautaire l'exclusivité de ses compétences (1).

78. Par ailleurs, si dans un premier temps la jurisprudence communautaire pouvait laisser penser que l'objet du principe de l'équilibre institutionnel était la protection des intérêts des institutions ainsi que des particuliers, il semble qu'aujourd'hui la Cour de justice ait tempéré cette position (2).

### ***1. L'exclusivité des compétences des institutions communautaires***

79. Dans la mesure où, comme le prescrit l'article 7 CE, paragraphe, alinéa 2 (ex-article 4 CE), « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité », celles-ci ont pour obligation de respecter les pouvoirs qui leurs sont conférés par les traités et en conséquence, elles ne peuvent, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, empiéter de quelque manière que ce soit sur les compétences des autres institutions. Ainsi, chaque institution détenant des pouvoirs qui lui sont propres, le principe de l'équilibre institutionnel suppose qu'elles détiennent l'usage exclusif de leurs pouvoirs. Néanmoins, compte tenu du fait que les pouvoirs respectifs des institutions vont devoir s'articuler entre eux tout le temps que va durer le processus décisionnel, « la sphère de compétences de chaque institution s'articul(era) sur celles de chacune des autres<sup>167</sup> », faisant inévitablement naître des conflits de compétence.

80. Cette notion d'exclusivité des compétences a tout d'abord montré que l'empiètement d'une institution sur les pouvoirs d'une autre, pouvait se rencontrer dans le cadre de la revendication du Parlement européen à exercer une fonction législative au travers de son pouvoir budgétaire. En effet,

---

<sup>167</sup> C. SCHMITTER, (*Principe de l'Équilibre institutionnel*, précité, sp. p.476

originaires les traités n'accordaient au Parlement européen en matière législative, qu'une place consultative puisque l'essentiel du pouvoir législatif était concentré dans les mains du Conseil. Cependant, les traités budgétaires du 22 avril 1970 et du 22 juillet 1975 partagèrent le pouvoir budgétaire entre le Conseil et le Parlement européen qui devint de cette manière le codétenteur de l'autorité budgétaire.

**81.** Dans ce cadre, l'Assemblée qui désormais dispose d'un droit d'amendement sur les dépenses non obligatoires, a tenté, en créant des lignes budgétaires nouvelles et en y inscrivant des crédits, de disposer d'un droit d'initiative législative qui serait suffisant pour que, en application de l'article 274 CE alinéa 1 (ex-article 205 CE), « la Commission exécute le budget, conformément aux dispositions des règlements pris en exécution de l'article 279, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués [...] ». Cependant, cette revendication se heurta aux objections du Conseil pour qui « le budget ne saurait être que la traduction financière de choix arrêtés antérieurement et ne pourrait à lui seul, fonder correctement une action de la Communauté<sup>168</sup> ». De plus, la Commission ne devait-elle alors exécuter une dépense que si celle-ci était fondée sur une norme arrêtée par le Conseil ou bien au contraire devait-elle exécuter le crédit voté et inscrit par le Parlement européen, même en cas d'absence de base normative ? Ce conflit de compétences trouva sa solution dans la Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 30 juin 1982<sup>169</sup> qui, grâce à la médiation de la Commission, établit un compromis entre le Parlement européen et le Conseil. Ce texte dispose que « l'exécution de crédits inscrits au budget pour toute nouvelle action communautaire significative nécessite l'arrêt préalable d'un règlement de base. Dans le cas où de tels crédits seraient inscrits au budget avant qu'une proposition de règlement ait été soumise, la Commission est invitée à présenter une proposition pour la fin janvier au plus tard. Le Conseil et le Parlement européen prennent l'engagement de tout mettre en œuvre afin que le règlement en question soit arrêté au plus tard à la fin mai. »

**82.** En outre, la Cour de justice condamne la substitution d'une institution à une autre dans le cadre des pouvoirs que cette dernière s'est vu confier par les traités. La substitution signifie donc qu'un acte sera entaché d'illégalité lorsque son auteur n'avait pas le pouvoir légal de l'adopter, et conduira donc naturellement à l'annulation de l'acte en cause. A cet égard, compte tenu du fait que dans l'ordre juridique communautaire « chacune des institutions ne possède que des compétences d'attribution, on aurait pu penser que ce moyen jouerait un rôle fondamental pour sanctionner les actes intervenus dans les domaines non couverts par les traités ou réservés à une autre institution<sup>170</sup> ».

---

<sup>168</sup> V. CONSTANTINESCO, *Les institutions communautaires*, JscI. Europe, fasc. n° 200, 1989, sp. p.18

<sup>169</sup> Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire, JOCE n° C 194 du 28 juillet 1982, p.1

<sup>170</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.257

Cependant, bien qu'il s'agisse d'un moyen d'ordre public que la Cour de justice examine d'office<sup>171</sup>, peu d'arrêts se sont prononcés sur ce moyen d'annulation. Il existe tout de même une jurisprudence en la matière. Ainsi, dans une décision de 1991<sup>172</sup> la Cour de justice eut à examiner la compétence de la Commission en matière de concurrence. Dans cette affaire, il était reproché à la Commission d'avoir empiété sur les compétences conférées au Conseil par les articles 83 CE (ex-article 87 CE) et 95 CE (ex-article 100 A) en mettant en œuvre les pouvoirs qui lui avaient été attribués par l'article 86 CE (ex-article 90 CE). Cependant, la Cour, en se référant à sa jurisprudence antérieure du 6 juillet 1982<sup>173</sup>, rappelle que « l'éventualité d'une réglementation édictée par le Conseil en application d'un pouvoir général qu'il détient en vertu d'autres articles du traité et comportant des dispositions qui toucheraient au domaine spécifique de l'article 90 ne fait pas obstacle à l'exercice de la compétence que ce dernier article confère à la Commission ».

83. Par ailleurs, dans une jurisprudence récente du 13 décembre 2001<sup>174</sup>, la Cour posa explicitement le principe selon lequel une institution ne peut se substituer à une autre dans l'adoption d'un acte, sous peine de voir ce dernier entaché d'illégalité au motif tiré de l'incompétence de son auteur. En l'espèce, il s'agissait d'un règlement du Conseil dont l'objet essentiel était de proroger la validité des règles relatives au système d'étiquetage facultatif des viandes bovines élaborées par le règlement n°820/97, dont l'article 19 prévoyait que serait mis en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000 un système d'étiquetage obligatoire dans tous les Etats membres. A l'appui de son argumentation, le Parlement européen fait valoir qu'en prorogeant le système d'étiquetage établi par le règlement n° 820/97 le Conseil ne prend pas une mesure d'exécution de ce règlement mais le modifie sans respecter les formalités substantielles relatives à son adoption que prévoient le traité. A cet égard, la Cour de justice, dans son appréciation de la compétence du Conseil, rappelle dans un premier temps que « conformément à l'article 7, paragraphe 1, alinéa 2, les institutions de la Communauté ne peuvent agir que dans les limites des attributions qui leur sont conférées par les traités ». Or, selon la dernière phrase de l'article 19 du règlement 820/97 « le système d'étiquetage prévu par le présent règlement reste en vigueur jusqu'au 31 décembre 1999 ». En conséquence, « en prorogeant par le règlement attaqué la validité des règles relatives au système d'étiquetage facultatif, le Conseil a, en réalité, modifié le champ d'application dans le temps du règlement 820/97 ». La Cour constate donc l'incompétence du Conseil, dans la mesure où la modification générée par le règlement attaqué aurait

---

<sup>171</sup> CJCE 10 mai 1960, *Allemagne c/ Haute Autorité de la CECA*, aff. 19/58, précité, relatif à la compétence contestée de la Haute Autorité à propos de laquelle la Cour de justice déclare que « s'il est exact que ce grief n'a été invoqué de façon formelle ni dans la requête, ni dans la réplique, il convient de l'examiner. »

<sup>172</sup> CJCE 19 mars 1991, *France c/ Commission*, aff. C-202/88, Rec. 1991, p. I 1223

<sup>173</sup> CJCE 6 juillet 1982, *France, Italie et Royaume-Uni c/ Commission*, aff. 188/80, 189/80 et 190/80, Rec.1982, p.2545

<sup>174</sup> CJCE 13 décembre 2001, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-93/00, Rec.2001, p.I-10119

du intervenir sur la même base juridique que celle ayant servi pour élaborer le règlement n°820/97, c'est-à-dire « sur le fondement du traité lui-même et dans le respect du processus décisionnel prévu par ce dernier ».

**84.** Enfin, dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs exclusifs, une institution ne pourra porter atteinte à l'indépendance d'une autre institution. Cela signifie que dans les relations que les institutions entretiennent les unes avec les autres, elles ne doivent en aucune manière « chercher à se subordonner alors que le Traité leur ménage une position d'indépendance<sup>175</sup> ». Ainsi, lorsque dans le cadre de l'ouverture du processus décisionnel le Parlement européen a revendiqué un droit d'initiative au même titre que la Commission en souhaitant reprendre à son compte des résolutions d'initiative, la Commission, qui dispose d'un quasi-monopole, a considéré comme une atteinte à son indépendance cette volonté du Parlement européen. Dans ce contexte, alors qu'elle a toujours refusé d'accéder aux demandes du Parlement européen, la Commission a en revanche accepté le principe d'une meilleure information entre elle et le Parlement européen au moment de la préparation de sa proposition.

**85.** Par ailleurs, on peut également penser que le traité comporte, dans son article 208 CE (ex-article 152 CE) selon lequel « le Conseil 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 », une altération à ce principe d'indépendance. En effet, ce texte pourrait impliquer que la Commission soit soumise à l'obligation de respecter la volonté du Conseil et donc de lui soumettre une proposition à chaque fois qu'il en exprime la demande, remettant ainsi en cause la liberté dont dispose la Commission dans son droit d'initiative.

**86.** Ainsi, le principe de l'équilibre institutionnel garantit l'exercice autonome des compétences attribuées aux institutions communautaires. En outre, sa fonction de garantie a longtemps joué à l'égard des ressortissants des Etats membres puisque dans l'arrêt *Méroni* de 1958, la Cour de justice déclarait voir « dans l'équilibre des pouvoirs caractéristiques de la structure institutionnelle de la Communauté une garantie fondamentale accordée par le traité aux entreprises et associations d'entreprises auxquelles il s'applique<sup>176</sup> ». Néanmoins, une décision rendue par la Cour de justice en 1992<sup>177</sup> conduit à douter d'une telle portée.

---

<sup>175</sup> V. CONSTANTINESCO, *Les institutions communautaires*, précité, sp. p.20

<sup>176</sup> CJCE 13 juin 1958, *Méroni*, aff. 9/56 précité

<sup>177</sup> CJCE 13 mars 1992, *Vreugdenhil*, aff. C-282/90, précité

## 2. Une protection déniée aux particuliers

87. Dans le cadre de sa fonction de protection, il convient de se demander si le principe de l'équilibre institutionnel permet également de protéger les particuliers qui peuvent avoir intérêt à ce que la répartition des compétences entre les institutions communautaires soit respectée.

88. Dans l'arrêt *Vreugdenhil* de 1992<sup>178</sup> rendu dans le cadre d'un recours en responsabilité extracontractuelle de la Communauté européenne, il apparaît que l'atteinte portée au principe de l'équilibre institutionnel n'est pas une condition suffisante pour engager la responsabilité de la Communauté. En l'espèce, la société *Vreugdenhil* a introduit un recours en vertu des articles 235 CE (ex-article 178 CE) et 288 CE, alinéa 2 (ex-article 215 CE) afin d'obtenir la réparation d'un préjudice qu'elle aurait subi à la suite de l'adoption par la Commission de l'article 13 bis du règlement n°1687/76, établissant les modalités communes de contrôle de l'utilisation et/ou de la destination de produits provenant de l'intervention.

Cet article fut déclaré invalide par la Cour de justice dans un arrêt du 26 juin 1989<sup>179</sup>, au motif qu'en adoptant cette disposition la Commission a dépassé les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs. Néanmoins, la Cour constate en l'espèce que l'incompétence de la Commission n'est pas de nature à engager la responsabilité de la Communauté. En effet, pour que la responsabilité extracontractuelle de la Communauté soit engagée pour un préjudice subi par des particuliers, il faut qu'il y ait une « violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers », tel que cela ressort notamment de l'arrêt *HNL* de 1978<sup>180</sup>. La Cour déclare ainsi que « le système de répartition des compétences entre les différentes institutions de la Communauté ont 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<sup>181</sup> ».

89. Ce raisonnement de la Cour de justice peut conduire à penser que le principe de l'équilibre institutionnel aurait en conséquence moins d'intensité dans son application, puisque son atteinte n'est plus une condition suffisante à la protection des personnes privées. De cette manière, le juge

---

<sup>178</sup> CJCE 13 mars 1992, *Vreugdenhil*, aff. C-282/90, précité

<sup>179</sup> CJCE 29 juin 1989, *Vreugdenhil*, aff. 22/88, Rec. 1989, p. 2049

<sup>180</sup> CJCE 25 mai 1978, *HNL c/ Conseil et Commission*, aff. 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, Rec. 1978, p. 1209

<sup>181</sup> CJCE 13 mars 1992, *Vreugdenhil*, aff. C-282/90, précité, points 20 et 21

communautaire opère « une dissociation entre l'équilibre institutionnel et la protection des particuliers<sup>182</sup> », privant désormais la décision *Méroni* de toute efficacité.

Cependant, de telles conclusions sont à manier avec précaution du fait tout d'abord des circonstances particulières de l'espèce. En effet, la substitution d'une institution communautaire à une autre est une violation des règles de compétences, mais l'atteinte portée à l'équilibre institutionnel ne présente pas ici une importance capitale, d'autant que le caractère protecteur de la règle violée n'a pas été démontrée de manière suffisamment convaincante par les requérants. Donc, la Cour de justice en l'espèce établit une sorte de gradation dans la fonction protectrice du principe de l'équilibre institutionnel. Pour que ce principe protège les opérateurs économiques, ceux-ci doivent prouver la violation de leurs droits subjectifs par une éventuelle atteinte à l'équilibre institutionnel. En conséquence, le principe de l'équilibre institutionnel n'aurait pas pour fonction directe la protection des particuliers, et son champ d'application se limiterait de la sorte au seul contentieux intéressant les institutions communautaires.

**90.** Toutefois, cet arrêt reste une décision isolée qui ne remet peut-être pas totalement en cause la solution dégagée en 1958. A cet égard, la Cour a récemment déclaré dans le cadre du contentieux de l'annulation que l'application du principe de l'équilibre institutionnel est indépendante du point de savoir si le requérant est individuellement et directement concerné par l'acte attaqué<sup>183</sup>. Dans ces conditions, il semblerait donc que la fonction de protection juridictionnelle du principe de l'équilibre institutionnel ne soit pas menacée. Néanmoins, son invocation ne saurait permettre d'assouplir les conditions d'engagement de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté européenne ni les conditions d'ouverture du recours en annulation.

## **SECTION 2 : LA SIGNIFICATION DU PRINCIPE DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL**

**91.** Le principe de l'équilibre institutionnel est un principe de droit communautaire relatif à l'attribution des compétences issues des traités. Ce principe évoque donc, a priori, la notion de séparation des pouvoirs telle qu'elle est connue dans les systèmes constitutionnels classiques. En effet, l'objectif de ces deux notions est bien de définir et justifier une répartition des pouvoirs au sein d'un système juridique donné.

---

<sup>182</sup> F. FINES, JCP II 1993, Ed. G n°28, 29, note sous arrêt, n°22093, p.286, sp. p.290

<sup>183</sup> Ordonnance de la Cour de justice, 10 mai 2001, *Fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France e.a. c/ Conseil*, aff. C-345/00 P, Rec. I-2001, p.3811

Ainsi, comme le prône la théorie de la séparation des pouvoirs, l'équilibre institutionnel impose que chaque institution connaisse en vertu de l'article 7 CE (ex-article 4CE) des compétences limitées attribuées par le traité. Pourtant, le principe de l'équilibre institutionnel ne peut être complètement assimilé à la théorie de la séparation des pouvoirs dans la mesure où il n'induit pas une répartition stricte des pouvoirs. A cet égard, on constate néanmoins que le contenu de ce principe et le terme même d'équilibre ne sont pas dépourvus de toute ambiguïté (Paragraphe 1). Toutefois, malgré cette ambiguïté le principe de l'équilibre ne perd rien de son intensité et demeure la base essentielle de l'ordonnement institutionnel communautaire. Ainsi, le processus institutionnel fonctionne-t il selon une logique d'équilibre qui lui est propre et qui, inévitablement, nécessite une protection juridictionnelle (Paragraphe 2).

### ***PARAGRAPHE 1 : UN PRINCIPE AMBIGU***

92. Dans son contenu, le principe de l'équilibre institutionnel peut paraître porteur d'une certaine ambiguïté, car il présente certaines analogies avec la théorie de la séparation des pouvoirs telle qu'elle est appliquée en droit constitutionnel interne (A). D'autre part, cette ambiguïté se révèle dans sa dénomination, qui ne rend pas exactement compte de la situation réellement existante dans le système institutionnel communautaire (B).

#### ***A. L'AMBIGUITÉ DU CONTENU DU PRINCIPE***

93. Dans la doctrine, la plupart des auteurs s'accordent à dire que le principe de la séparation des pouvoirs existant dans les droits constitutionnels internes ne trouve pas son équivalent en droit communautaire dans le principe de l'équilibre institutionnel. Effectivement, le schéma traditionnellement appliqué dans les droits nationaux implique une séparation stricte et rigoureuse entre le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire (1). En droit communautaire, par contre, un tel schéma n'est pas transposable car les Communautés européennes ne sont pas un Etat mais un ensemble transnational<sup>184</sup>, c'est-à-dire une organisation qui bénéficie d'importants transferts de compétences de la part des Etats membres. Dans ce contexte, la répartition des pouvoirs telle qu'elle a été imaginée par les auteurs des traités montre l'importance de la place laissée aux différentes légitimités politiques incarnées par les institutions communautaires prévues par l'article 7 CE.

94. Toute l'ambiguïté du contenu du principe de l'équilibre institutionnel réside alors dans le fait que sans être le pendant communautaire exact de la séparation des pouvoirs, il en est tout de même très proche. En effet, la logique des rédacteurs des traités est la même que celle qui a guidé

---

<sup>184</sup> P. PESCATORE, *L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome*, C.D.E. 1978, p.387, sp. p.388

Montesquieu dans l'élaboration de sa théorie. Dans le système institutionnel communautaire, il s'agit également d'éviter dans une certaine mesure que soit concentrée entre les mains d'un seul et même organe la totalité des pouvoirs.

On peut donc avancer que, malgré sa spécificité, le principe de l'équilibre institutionnel qui est la pierre angulaire de la structure constitutionnelle communautaire, est une représentation spécifique de la séparation des pouvoirs dans les Communautés européennes (2).

### ***1. La séparation des pouvoirs héritée des philosophes***

**95.** Le concept de séparation des pouvoirs trouve son origine dans la naissance du libéralisme. Les philosophes représentatifs de ce courant, et principalement Locke et Montesquieu, ont ainsi démontré que pour sauvegarder la liberté il est important de mettre en place des institutions capables de rendre cette liberté effective.

Nous pouvons alors constater qu'est déjà présente chez Locke l'idée d'une séparation des pouvoirs (1.1.), permettant l'esquisse des grands régimes politiques contemporains (comme le régime parlementaire ou le régime présidentiel américain) et qui sera plus tard formalisée par Montesquieu, dans l'Esprit des Lois (1.2.).

#### ***1.1. La séparation des pouvoirs chez Locke***

**96.** Pour Locke, l'origine de la société civile se trouve dans la volonté de quitter l'état de nature qui ne permet pas aux êtres et aux choses d'évoluer dans une société organisée. Dans cet état de nature, les hommes cherchent à préserver leurs vies et leurs propriétés<sup>185</sup>. A la différence de Hobbes, qui considère cet état de nature comme un état de guerre, Locke, plus optimiste, pense que cet état de nature est « un état de paix, de bonne volonté, d'assistance mutuelle et de conservation<sup>186</sup> ». De cette manière, il fonde sa conviction sur « le sentiment que chaque individu a de sa propre sauvegarde et sur la réciprocité des comportements<sup>187</sup> ». C'est donc l'absence d'autorité commune pour régler les conflits entre les individus qui pour Locke signe la transition vers un état de société. De plus, l'usage de la monnaie et l'appropriation de biens qu'elle permet va entraîner des inégalités, qui rendront impossible la vie en société si les biens des hommes ne sont pas protégés. En conséquence, cette protection doit être garantie par une organisation adéquate qui ne peut être qu'une organisation politique.

---

<sup>185</sup> Pour Locke la propriété signifie les biens matériels mais aussi les libertés

<sup>186</sup> cité par M. PRELOT, *Histoire des idées politiques*, 3<sup>ème</sup> éd., Dalloz, 1966, sp. p.379

<sup>187</sup> ibidem

97. Locke va donc établir une théorie de l'Etat limité, c'est-à-dire celui dans lequel, pour échapper au risque d'insécurité et pour être à la fois libres et propriétaires, les hommes vont s'unir en une société politique. Dans cette société, les hommes vont renoncer à leur pouvoir d'exécuter la loi naturelle ( c'est-à-dire se faire justice eux-mêmes) pour le céder à l'ensemble que représente la société. Selon Locke, la société politique doit accepter de renoncer à une justice privée en faveur d'un pouvoir supérieur contraignant, chargé de punir les violations de la loi. L'adhésion des hommes, la manifestation d'une volonté positive est donc la clé de la société civile car dans ces conditions ils savent qu'ils ne mettent pas en péril leur liberté.

98. Toutefois, pour que soit garantie cette liberté il faut mettre en place des institutions fortes, capables de maintenir cette liberté et de la rendre effective. Dans ce but, Locke élimine l'idée d'un gouvernement despote qui pour lui n'est pas un état social mais un état de guerre. Par contre, pour Locke le pouvoir absolu est un état social car il n'est pas tyrannique ou arbitraire dans la mesure où « c'est une erreur de croire que le pouvoir suprême ou législatif peut faire ce qu'il veut, disposer arbitrairement des biens des sujets ou leur enlever une partie à son gré<sup>188</sup> ». Toutefois, il sait que la dérive du pouvoir absolu à l'arbitraire est facile, et c'est pourquoi il préconise des institutions capables d'assurer la liberté des individus. Pour Locke, la sauvegarde de cette liberté va d'abord passer par la séparation des pouvoirs ou à tout le moins leur distinction.

Chez Locke, le pouvoir est divisé en trois activités que sont la législation, l'exécution de la loi par l'administration et la justice et la fédération qui, comme son nom ne l'indique pas, est le pouvoir de traiter avec les puissances étrangères et de manière générale d'appliquer les règles du droit international public et privé.

Toutefois, pour Locke cette distinction n'est pas suffisante car pour assurer le maintien de la liberté, ces différents domaines d'action ne peuvent être confiés au pouvoir de la même personne. Dans cette optique, Locke prévoit la séparation des fonctions gouvernementales car l'élaboration des lois doit être séparée de leur exécution. Le pouvoir d'édicter des lois doit revenir à une assemblée, tandis que le pouvoir de faire exécuter ces lois doit revenir à un nombre restreint de membres de la société. Ces fonctions sont donc bien séparées, puisque l'assemblée qui fera la loi ne l'exécutera pas et que ceux qui exécuteront la loi ne seront pas présents à l'assemblée. Locke pose une seconde distinction, puisqu'il prévoit que le pouvoir législatif sera un pouvoir discontinu afin qu'il n'abuse pas de sa supériorité, alors que le pouvoir exécutif sera continu. Par ailleurs, Locke n'impose pas que le pouvoir fédératif soit indépendant du pouvoir exécutif. C'est pourquoi on peut dire que finalement Locke prévoit une division entre deux pouvoirs : le législatif et l'exécutif, puisqu'en matière d'exécution le domaine interne et le domaine international se recoupent. Néanmoins, si cette

---

<sup>188</sup> cité par M. PRELOT, *Histoire des idées politiques*, précité, sp. p.384

conception d'une séparation des pouvoirs pour garantir la liberté des individus est bien à la base du libéralisme politique, elle reste incomplète dans sa division. C'est ce que Montesquieu en 1749 est venu compléter.

### *1.2. La séparation des pouvoirs selon Montesquieu*

**99.** De son observation de la Constitution anglaise, Montesquieu tire l'idée que doit être créé un gouvernement modéré, un gouvernement qui permettrait l'épanouissement de la liberté politique. Dans ce contexte, et à partir de l'observation des régimes anciens et de ceux de son époque, Montesquieu distingue trois formes de gouvernement qu'il différencie selon leur nature et leur principe. Il y a la monarchie absolue ou le despotisme, dont la nature est celle d'un gouvernement unique où un seul possède le pouvoir et gouverne selon sa propre volonté. Par conséquent, ce mode de gouvernement suscite la crainte de ses sujets. Par ailleurs, il y a la monarchie dont la nature suppose de gouverner seul mais selon des lois fixes et établies de sorte que l'autorité supérieure de ce gouvernement sera reconnue par le peuple. Enfin, la république dans le cadre de laquelle le peuple gouverne soit en totalité (c'est la démocratie), soit en partie (c'est l'aristocratie). Ainsi, dans une démocratie c'est l'intérêt général qui prime sur l'intérêt particulier, et dans une aristocratie la modération doit être de rigueur ce qui suppose la cohésion du corps des nobles.

De cette étude, Montesquieu tire le constat que « tout homme ou tout organisme qui dispose d'un certain pouvoir a tendance à en abuser et à mettre en péril cette liberté ». Ainsi, pour éviter de tels abus de pouvoir il faut que « par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ». C'est donc pour éviter une concentration de l'ensemble des pouvoirs entre les mêmes mains, ce que symbolise la monarchie absolue dont Montesquieu est l'un des opposants, qu'il va renforcer la théorie de la séparation des pouvoirs déjà avancée par Locke en préconisant une théorie des contrepoids, afin que soit garanti un équilibre entre les pouvoirs et les groupes sociaux.

**100.** Montesquieu, au chapitre VI du livre XI de l'Esprit des Lois, va donc affirmer l'existence de trois pouvoirs qui sont « la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens<sup>189</sup>, la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil<sup>190</sup> ». En conséquence, dans chaque Etat trois fonctions doivent être remplies. La fonction législative, qui est celle de faire des règles générales applicables à tous les citoyens sans exception. La fonction d'exécution, qui consiste à appliquer les règles générales aux cas particuliers, et à garantir la paix et la sécurité qui permettent l'entrée en vigueur des lois. Enfin, la fonction judiciaire qui consiste à punir les

---

<sup>189</sup> c'est le pouvoir fédératif de Locke

<sup>190</sup> c'est la puissance judiciaire d'aujourd'hui

crimes et les violations de la loi. Elle permet également de trancher les litiges relatifs à l'application de la loi.

**101.** Pour mettre en œuvre ces fonctions, Montesquieu considère que les trois pouvoirs ne peuvent être concentrés au sein d'un seul et même organe car « lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté (...). De même « il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive ». Néanmoins, le philosophe n'établit pas une rigoureuse répartition de ces pouvoirs. En effet, Montesquieu se concentre particulièrement sur le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, dans la mesure où il considère que la puissance judiciaire « est en quelque façon nulle<sup>191</sup> », et en déduit que « dans la constitution fondamentale du gouvernement (...) le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher. Toutes les deux seront liées par la puissance exécutive, qui le sera elle-même par la législative ». Ainsi, « ces trois pouvoirs devraient former un repos ou une inaction. Mais comme, par le mouvement nécessaire des choses, elles seront contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert ». Finalement ici, c'est l'harmonie entre les pouvoirs que Montesquieu paraît privilégier.

**102.** Cette absence d'indication précise sur les relations entre les trois pouvoirs décrit par Montesquieu a donné lieu à deux interprétations, celle d'une séparation des pouvoirs rigide et celle d'une séparation des pouvoirs souple.

Selon la conception rigide de la séparation des pouvoirs qui est illustrée par le régime présidentiel américain, aucun pouvoir ne peut empiéter sur un autre ce qui signifie trois choses. D'une part, cela traduit une séparation organique dans la mesure où aucun pouvoir ne procède d'un autre. Cela signifie ensuite une séparation fonctionnelle, puisque les assemblées législatives ont l'exclusivité de la fonction législative et que l'exécutif a l'exclusivité de la fonction exécutive. Enfin, il y a une hiérarchie entre les organes et donc une absence de hiérarchie entre les pouvoirs.

Dans le cadre de la conception souple de la séparation des pouvoirs, l'idée qu'un dialogue puisse permettre le fonctionnement régulier des pouvoirs est soutenue. Ainsi, les trois pouvoirs seront appelés à collaborer au travers de différents moyens d'action tels que le droit de dissolution que possède l'exécutif sur l'assemblée ou le droit de censure du législatif à l'encontre de l'exécutif pour mettre en jeu sa responsabilité gouvernementale. Cette collaboration se caractérise également par l'intervention du législatif dans les fonctions gouvernementales, et inversement l'intervention de l'exécutif dans les fonctions législatives. Cette dernière conception correspond d'ailleurs au modèle de la Vème République.

---

<sup>191</sup> dans le sens où elle n'est pas une force active

**103.** Cette doctrine élaborée par Montesquieu trouva d'abord un premier écho dans l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui dispose que « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution », avant de devenir la doctrine fondamentale des Etats démocratiques d'aujourd'hui. En effet, cette distinction désormais classique entre le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire constitue « un schéma d'organisation dont les données conditionnent de manière effective le fonctionnement de l'Etat<sup>192</sup> ».

## ***2. La séparation des pouvoirs dans les Communautés européennes***

**104.** La structure institutionnelle communautaire est fondée sur l'existence de quatre institutions<sup>193</sup> auxquelles revient la mission de réaliser les tâches confiées à la Communauté. Cette structure « quadripartite<sup>194</sup> » qui est une caractéristique fondamentale et spécifique du système institutionnel communautaire, montre que le processus décisionnel se joue entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. La Cour de justice intervenant à titre judiciaire.

Toutefois, cette architecture fondée sur quatre institutions n'a pas en tant que telle été acceptée immédiatement par tous. Cette structure s'est trouvée confrontée aux conceptions constitutionnelles classiques, lesquelles sont fondées sur la répartition tripolaire des pouvoirs dans les Etats démocratiques. De ce fait, certains ont tenté d'imposer à la structure institutionnelle communautaire le schéma traditionnel de la séparation des pouvoirs tel qu'il a été avancé par Montesquieu, alors qu'il n'est pas transposable à la spécificité institutionnelle communautaire (2.1.). Ce que montre la séparation des pouvoirs telle qu'elle a été envisagée par les auteurs des traités (2.2.).

### *2.1. Les tentatives de réduire le quadripartisme communautaire à un tripartisme classique*

**105.** Tout ce qui est nouveau en général dérange et c'est pourquoi, au commencement des Communautés européennes, l'ordonnement institutionnel établi a été l'objet de certaines incompréhensions car il est apparu inconcevable que la puissance exécutive puisse appartenir à deux organes de nature différente. En effet, le Conseil est un organe représentatif dans le sens où il est composé de représentants des Etats membres. La Commission quant à elle n'est pas empreinte de cette

---

<sup>192</sup> P. PESCATORE, *L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome*, C.D.E. 1978, précité, sp. p.388

<sup>193</sup> Depuis le traité sur l'Union européenne la Cour des comptes a été élevée au rang d'institution des Communautés.

<sup>194</sup> Nous devons cette expression au professeur Pescatore et nous pensons que c'est elle qui convient le mieux à la description du système institutionnel communautaire, car les traités ne donnent pas à la Cour des comptes le même pouvoir décisionnel qu'aux quatre institutions originelles.

représentativité, dans la mesure où ses membres sont choisis par les Etats en fonction de leur compétence générale. Donc, intrinsèquement, ces deux institutions ne sont pas appelées à exercer les mêmes fonctions et pourtant, le traité s'attache à ne pas distinguer un unique organe exécutif. C'est ce qui dérange. Comment l'organe représentatif du pouvoir exécutif national pourrait-il partager cette fonction avec un organe « administratif » qui n'a pas la même vocation ? C'est donc cette inaptitude à différencier entre le droit constitutionnel national et le droit (constitutionnel) communautaire qui a permis à certains d'essayer de réduire le quadripartisme communautaire à un tripartisme classique, existant dans les structures constitutionnelles nationales. Ainsi, comme le montre le Professeur Pescatore, il a été tenté de réunir à l'aide d'un « télescopage mental<sup>195</sup> » le Conseil et la Commission dans le même moule du bicéphalisme, c'est-à-dire de l'exécutif à deux branches.

**106.** De cette manière la doctrine favorable à une séparation tripolaire des pouvoirs envisage de créer un exécutif bicéphale dans lequel le Conseil et la Commission formeront le gouvernement européen. C'est-à-dire que « c'est leur action commune qui donne expression à la fonction exécutive communautaire<sup>196</sup> ». Pourtant, bien que cette théorie mette en exergue la relation qui doit exister entre le Conseil et la Commission, elle n'est pas transposable à la réalité communautaire. D'une part, elle efface toute trace de l'intérêt politique que représente chacune des institutions. D'autre part, elle met en danger leur indépendance l'une par rapport à l'autre.

**107.** Par ailleurs, une autre théorie, fédéraliste, a tenté de démontrer le rôle de « Chambre des Etats » qu'est amené à jouer le Conseil dans la mesure où il exerce une fonction législative puisque c'est lui qui adopte les règlements et les directives. Dans ces conditions, et selon cette théorie, le Conseil aurait vocation à évoluer vers ce qui serait une chambre haute c'est-à-dire une assemblée représentant les Etats membres, et qui de la sorte serait le corollaire au Parlement européen, représentant des peuples des Etats membres. Dans cette conception, la séparation des pouvoirs en trois fonctions représentées par des organes distincts est ainsi rétablie et met en évidence le fait que la Commission est le gouvernement de la Communauté. Cette thèse montre la volonté de « renforcer le rôle de la Commission et de mettre, corrélativement, un frein à la toute-puissance des Etats membres<sup>197</sup> ». Pourtant, cette doctrine n'est pas transposable au système institutionnel communautaire car il s'agit juste d'un « artifice » destiné à amoindrir la puissance des Etats membres qui « dans l'ensemble communautaire est considérablement plus consistante, plus accusée que celle des « Etats », « provinces » ou « cantons » à l'intérieur d'un Etat fédéral<sup>198</sup> ».

---

<sup>195</sup> P. PESCATORE, *L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome*, précité, sp. p.389

<sup>196</sup> *ibidem*, sp. p.390

<sup>197</sup> *ibidem*, sp. p.390

<sup>198</sup> *ibidem*, sp. p.390

**108.** Finalement, si ces théories ont échoué dans leur tentative de ramener la structure institutionnelle des Communautés européennes au schéma traditionnel constitutionnel existant dans les Etats membres, c'est parce qu'elles ont omis de prendre en considération le fait que les institutions communautaires, avant d'être les organes d'une fonction, sont l'émanation de plusieurs légitimités distinctes. Et c'est la relation entre ces différentes légitimités qui conditionne la séparation des pouvoirs, telle qu'elle peut exister dans l'ordre juridique communautaire.

## *2.2. La spécificité de la séparation des pouvoirs dans l'ordre juridique communautaire*

**109.** Le fonctionnement du triangle institutionnel composé du Parlement européen, du Conseil et de la Commission a généré un processus de décision original, qui, a priori, ne souffre d'aucune comparaison avec la théorie de la séparation des pouvoirs présidant à l'organisation des Etats démocratiques et constitutionnels actuels. Ce processus qui a produit un « véritable système en réseau<sup>199</sup> », est arbitré par une Cour de justice indépendante qui est à la source du droit communautaire, tel qu'il est aujourd'hui applicable dans le droit national des Etats membres.

En effet, le système décisionnel ne connaît pas de répartition des pouvoirs stricte mais est plutôt fondé, à l'origine, sur la prédominance de l'organe intergouvernemental c'est-à-dire le Conseil autour duquel gravitent la Commission et le Parlement européen. Ainsi, le Conseil apparaît-il comme l'organe fort de la Communauté dans la mesure où ses membres ont le pouvoir d'exprimer la volonté de leur Etat et d'assumer les engagements qu'ils prennent en son nom. Donc, le Conseil des ministres de l'Union européenne représente « l'expression authentique de la volonté politique et juridique des Etats membres et la capacité de lier ceux-ci en vertu de leur participation (par leur vote ou leur consensus) à la formation des actes du Conseil<sup>200</sup> ». Ainsi, lui est explicitement confié la charge « d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent traité et dans les conditions prévues par celui-ci (...)»<sup>201</sup>. Dans ces conditions, le Conseil va devoir assurer la coordination des politiques économiques générales des Etats membres<sup>202</sup> mais surtout il va disposer d'un pouvoir de décision<sup>203</sup> et du pouvoir de conférer à la Commission « dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit<sup>204</sup> ».

---

<sup>199</sup> J.L. QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, 3<sup>ème</sup> éd., sp. p.34

<sup>200</sup> P. PESCATORE, *L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome*, précité, sp. p.390

<sup>201</sup> Article 202 CE (ex-article 145 CE)

<sup>202</sup> Article 202 CE, 1<sup>er</sup> tiret

<sup>203</sup> Article 202 CE, 2<sup>ème</sup> tiret

<sup>204</sup> Article 202 CE, 3<sup>ème</sup> tiret

Ici apparaît la première source de complexité de la structure décisionnelle communautaire, ainsi que la contradiction avec les systèmes nationaux. En effet, dans la mesure où il représente les gouvernements des Etats membres, le Conseil devrait être un organe exécutif à part entière. Or, il n'est un organe exécutif qu'au seul sens du droit constitutionnel interne puisqu'il a également pour fonction d'élaborer des actes législatifs. Par conséquent va s'établir une relation difficile d'une part, entre le Conseil et la Commission, car celle-ci est l'organe exécutif de droit commun<sup>205</sup> et d'autre part, entre le Conseil et le Parlement européen qui de par sa nature parlementaire devrait être le législateur communautaire. Or, ce n'est pas encore aujourd'hui tout à fait le cas.

**110.** En ce qui concerne le pouvoir exécutif communautaire, les traités ne donnent aucune indication précise sur l'organe détenteur de ce pouvoir. On constate donc que le Conseil et la Commission détiennent de façon concurrente le pouvoir exécutif dans la Communauté. Il est indiqué à l'article 211 CE dernier tiret (ex-article 155 CE) que la Commission « exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit ». La Commission ne se voit donc reconnue par le traité aucune compétence exécutive générale. Ainsi, jusqu'à l'Acte unique européen la confusion entre la fonction législative et la fonction réglementaire profitera surtout au Conseil, car « il est le maître de l'intensité normative des actes qu'il adopte. Et rien ne lui interdit de descendre très loin dans le détail de la réglementation, rendant ainsi superflue toute marge de pouvoir réglementaire supplémentaire au profit de la Commission<sup>206</sup> ». Cependant, avec le dernier tiret inséré à l'article 202 CE (ex-article 145 CE) par l'Acte unique le Conseil est désormais tenu de déléguer à la Commission « les compétences des règles d'exécution qu'il établit ». En conséquence, la Commission se voit promue au rang d'exécutif de droit commun, car selon l'article 202 CE ce n'est seulement que dans des cas spécifiques qu'il n'appartient pas au Conseil de définir, qu'il peut choisir de ne donner aucune habilitation à la Commission. Néanmoins, l'existence de la procédure des comités montre que malgré tout le Conseil tient encore à se réserver une part du pouvoir exécutif communautaire.

**111.** De même, on constate que dans le domaine législatif le pouvoir appartient sans partage au Conseil et ce jusqu'au traité sur l'Union européenne. En effet, le Parlement européen ne détient un pouvoir de décision finale qu'en matière budgétaire. Pour ce qui est du pouvoir législatif, il est cantonné à un simple rôle consultatif faisant du Conseil le législateur de droit commun. Cependant, si dans le cadre des pouvoirs du Parlement européen la compétence législative est la plus faible, dans les autres domaines il demeure plus important. Ainsi, lui est-il reconnu la compétence, en matière de

---

<sup>205</sup> Cette qualité lui est conférée par le 3<sup>ème</sup> tiret de l'article 202 CE même si ce principe du transfert exécutif obligatoire comporte plusieurs limites.

<sup>206</sup> C. BLUMANN, *La Commission, agent d'exécution du droit communautaire. La comitologie*, dans *La Commission au cœur du système institutionnel des Communautés européennes*, ULB, 1989, sp. p.55

contrôle politique, de renverser la Commission par le vote d'une motion de censure<sup>207</sup>, ou bien encore en matière budgétaire un pouvoir de décision finale<sup>208</sup>.

**112.** Par conséquent, dans l'ordre juridique communautaire la séparation des pouvoirs ne doit pas être comprise au sens d'une répartition organique stricte des pouvoirs, tel que cela existe dans le cadre d'un Etat de droit traditionnel. Dans le système décisionnel communautaire, la structure mise en place privilégie la collaboration (obligée) entre les pouvoirs, et l'évolution des rapports entre ces derniers invite à avoir une vision souple et fonctionnelle de leur séparation. Ainsi, la répartition des pouvoirs en droit communautaire répond-elle plus à une logique d'équilibre entre les pouvoirs, qu'à une logique de pure séparation fonctionnelle et organique de ceux-ci.

### ***B. L'AMBIGUITÉ DE L'ÉNONCÉ DU PRINCIPE***

**113.** Montesquieu dans sa théorie de la séparation des pouvoirs, n'exige à aucun moment une superposition stricte de la séparation fonctionnelle et de la séparation organique des pouvoirs. C'est cette absence d'une répartition rigoureuse des pouvoirs que l'on retrouve dans le système communautaire. Ainsi, la Communauté européenne qui associe des Etats dans le but de réaliser des missions communes dispose d'une structure quadripartite correspondant à un système de représentation des intérêts. C'est dans ce contexte que va s'organiser la séparation des pouvoirs au sein du processus décisionnel communautaire qui, sans obéir parfaitement à la théorie avancée par Montesquieu, va cependant poursuivre les mêmes objectifs d'harmonie et d'équilibre entre les pouvoirs.

**114.** Dans le système institutionnel communautaire, c'est le rapport entre les différentes institutions dans l'exercice de leurs pouvoirs respectifs, qui va marquer cette répartition. Mais dans l'ordre juridique communautaire on ne parlera pas de « séparation », mais d' « équilibre » entre les pouvoirs ou institutionnel.

Cette notion dégagée par la Cour de justice est ambiguë dans son énoncé parce qu'elle ne traduit pas un équilibre au sens strict du terme (1), mais plutôt une balance des intérêts variable et évolutive (2).

---

<sup>207</sup> Article 201 CE paragraphe 2 (ex-article 144 CE) : « Si la motion de censure est adoptée à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui composent le Parlement européen, les membres de la Commission doivent abandonner collectivement leurs fonctions. »

<sup>208</sup> depuis le traité de Bruxelles du 22 juillet 1975

### ***1. Un équilibre institutionnel qui n'est pas une égalité de pouvoirs***

**115.** Le partage des compétences entre les différentes institutions communautaires tel qu'il est prévu par les auteurs des traités, est dénommé par la Cour de justice « équilibre institutionnel » ou « équilibre des pouvoirs ». Pourtant, il ne faut pas se fier au sens strict de ce terme car il n'est pas représentatif de la situation institutionnelle communautaire. Effectivement, dans l'esprit de la Cour de justice le principe de l'équilibre entre les pouvoirs tel qu'elle a eu l'occasion de le définir dans l'arrêt *Méroni* de 1958, n'exprime en rien l'idée selon laquelle il existerait une répartition équivalente des pouvoirs entre les différents organes. Il s'agit plutôt de la répartition des intérêts que représentent les institutions, selon l'importance que les Etats y ont accordé à un moment donné. Dans ces conditions, l'équilibre institutionnel n'est que la représentation d'un « rapport imparfait et provisoire des pouvoirs de chaque institution<sup>209</sup> ».

De ce fait, il s'agit d'un principe variable soumis à la volonté des rédacteurs des traités d'accroître ou de diminuer l'importance de l'une des institutions. Ainsi, dans l'ordre juridique communautaire il semble plus juste d'évoquer les rapports de force politique entre les institutions plutôt que la séparation des pouvoirs, puisque c'est en fonction de l'ensemble des pouvoirs confiés à une institution que celle-ci aura un poids plus ou moins important dans l'équilibre institutionnel.

**116.** Cette structure institutionnelle montre clairement l'existence d'une dissociation entre la fonction et l'organe car « aucun organe n'a une fonction exclusive, aucune fonction n'est exercée par un seul organe<sup>210</sup> ». Dans ces conditions, et afin que soit garantie l'intégration il doit y avoir une excellente articulation entre les pouvoirs de chacune des institutions. Pourtant pendant longtemps ces rapports institutionnels ont été dominés par le pouvoir écrasant du Conseil qui était à la fois le centre de décision politique et le législateur de droit commun. La Commission avait peu de pouvoirs autonomes. Quant au Parlement européen il jouait essentiellement un rôle consultatif.

Alors, même si la notion d'équilibre institutionnel ne suppose pas au sens de la Cour de justice une équivalence parfaite des pouvoirs, on ne peut qu'être marqué par le profond déséquilibre qui a présidé à l'organisation institutionnelle communautaire pendant des décennies. D'ailleurs, cet évident déséquilibre a souvent été dénoncé par la doctrine<sup>211</sup> mais aussi par les institutions communautaires et notamment le Parlement européen qui, dans une résolution sur le déficit démocratique<sup>212</sup>, « estime que

---

<sup>209</sup> C. SCHMITTER, *Le principe de l'équilibre institutionnel*, précité, sp. p.474

<sup>210</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p.116

<sup>211</sup> voir notamment P.PESCATORE, *L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome*, précité, sp. p.394

<sup>212</sup> Résolution du Parlement européen sur le déficit démocratique de la Communauté européenne, JOCE n° C 187 du 18 juillet 1987, p.229

la concentration des pouvoirs législatifs entre les mains des membres des gouvernements réunis au sein du Conseil et la manière dont ce pouvoir est exercé, notamment le fait que la législation est adoptée à huit clos, a créé un « déséquilibre institutionnel », responsable non seulement d'une carence démocratique mais également d'une efficacité médiocre de l'action communautaire ».

**117.** Toutefois, la force du principe de l'équilibre institutionnel est sa malléabilité par rapport aux innovations introduites par les différentes révisions des traités. Cette possibilité d'adaptation à un environnement constitutionnel fluctuant, a permis que la balance des pouvoirs au sein du triangle institutionnel soit quelque peu rétablie au profit d'un Parlement européen devenu plus fort.

En définitive, ce qu'induit le terme d'équilibre institutionnel c'est une notion de « balance » entre les pouvoirs des différentes institutions. Effectivement, la répartition des compétences telle qu'elle est conçue par les auteurs des traités ne donne pas le même poids dans le système décisionnel à chaque institution. Dans ces conditions, la mise en balance de ces pouvoirs va permettre que chacune des institutions soit le contrepoids de l'autre. De cette façon, c'est ce contrepoids qui va permettre que soit rétablie l'« assiette », c'est-à-dire la juste combinaison qui doit exister entre les diverses forces représentées afin que l'ensemble institutionnel reste cohérent. Donc, le principe de l'équilibre institutionnel représente plus une balance des intérêts qu'une égalité stricte des pouvoirs.

## ***2. Un équilibre institutionnel qui est une balance des intérêts***

**118.** L'équilibre institutionnel est variable et de ce fait, évolue au gré de la construction communautaire. C'est pourquoi, la notion de balance des intérêts lui est si appropriée car il représente un rapport entre les pouvoirs des institutions à un moment donné. Le développement des Communautés européennes a ainsi permis de revaloriser le rôle de proposition de la Commission qui s'était affaibli avec le compromis de Luxembourg, qui avait ouvert la voie à la montée sans limite de l'intergouvernementalisme (2.1.). De plus, ce développement a permis la construction d'un processus décisionnel fondé sur la participation réelle de trois institutions puisque le Parlement européen s'est vu reconnaître de nombreux pouvoirs (2.2.).

### *2.1. L'évolution de la balance des intérêts dans les relations Conseil - Commission*

**119.** Avec les traités de Rome, les Etats membres ont souhaité compenser les transferts de compétences effectués au profit des Communautés en se préservant de leur influence croissante. C'est pourquoi, à l'inverse du schéma institutionnel appliqué dans la CECA, les rédacteurs des traités de Rome ont fait du Conseil des ministres l'organe moteur dans l'ordre juridique communautaire. De ce fait, on assiste à un déclin de la supranationalité qui présidait dans la CECA puisque la Commission se trouve subordonnée au Conseil. A cet égard, il faut signaler que cette perte de vitesse de la

supranationalité au profit de l'intergouvernementalisme vient en partie de l'échec du traité instituant la Communauté européenne de défense.

Donc, désormais c'est l'organe intergouvernemental qui dispose des responsabilités essentielles, même si cela semble compensé par le principe que le Conseil vote à la majorité qualifiée, que la Commission dispose du quasi-monopole de l'initiative et l'Assemblée d'un pouvoir de consultation. Pourtant très vite, cette relation interinstitutionnelle montre ses limites et tourne à l'avantage du Conseil.

Dès 1965, le processus décisionnel ne fonctionne plus comme le prévoient les traités et le compromis de Luxembourg signé en 1966 bloque le système communautaire. Ce texte prévoit dans son paragraphe premier que lorsque des intérêts nationaux très importants sont en jeu, les Etats membres se doivent d'arriver à une solution acceptable pour tous dans un délai raisonnable. A ce paragraphe la France en a fait ajouter un second, qui dispose que « lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime ».

L'adoption de ce texte, si elle a l'avantage d'éviter le blocage politique du système communautaire, a en revanche l'inconvénient de bouleverser l'équilibre institutionnel existant. En effet, en éliminant du système décisionnel la procédure du vote à la majorité qualifiée, on aboutit à un immobilisme politique. Les Etats savent que sans leur accord aucune mesure ne sera adoptée puisqu'ils disposent d'un droit de veto leur permettant de bloquer une action. Dans ces conditions, on assiste à la montée en puissance du Conseil tandis que la Commission voit son pouvoir d'initiative et son indépendance vis-à-vis du Conseil affaiblis. En effet, l'unanimité étant désormais exigée pour l'adoption de mesures, la règle qui rendait cette unanimité nécessaire pour amender une proposition de la Commission devient en conséquence nulle. Par conséquent, la Commission se voit dans l'obligation de se soumettre « à la logique diplomatique du Conseil dans l'exercice de son pouvoir de proposition<sup>213</sup> ». Effectivement, pour proposer un texte qui sera susceptible d'être favorablement accueilli par les Etats membres, la Commission doit d'abord négocier ce texte au sein des groupes de travail et du Coreper qui très souvent vont reformuler la proposition.

**120.** Pourtant, ce renversement de la balance des intérêts inquiète si bien que lors du Sommet de Paris en décembre 1974 les chefs d'Etat et de gouvernement décident au point C du communiqué final que « pour améliorer le fonctionnement du Conseil de la Communauté, ils estiment qu'il convient de renoncer à la pratique qui consiste à subordonner au consentement unanime des Etats membres la décision sur toute question ». Toutefois, cette déclaration d'intention ne sera suivie

---

<sup>213</sup> Ph. LUTTON, *Les équilibres mouvants du système institutionnel de la Communauté économique européenne : quelques réflexions*, Revue française de science politique, 1985, précité, sp. p.36

d'aucune application alors qu'avec l'élargissement des Communautés européennes à douze Etats membres il devient évident que la pratique du vote à l'unanimité va rendre impossible l'adoption de décisions nouvelles. Il devient alors urgent de recourir au fonctionnement normal et initialement prévu par les traités.

Il faut alors attendre l'Acte unique européen pour que soit officialisé et rendu obligatoire le recours à la majorité qualifiée, puisque son champ d'application est étendu. Néanmoins, le compromis de Luxembourg n'a jamais été juridiquement abrogé, et reste donc toujours valable et constitue encore de cette manière une menace de blocage du système communautaire. Mais avec l'Acte unique européen, la balance des intérêts se trouve rétablie à la faveur d'une relation de collaboration entre le Conseil et la Commission.

**121.** Désormais, l'intensification du recours au vote majoritaire et la condamnation implicite du droit de veto donne tout son sens à l'article 250 CE (ex-article 189 A) qui, en prévoyant que « lorsqu'en vertu du présent traité un acte du Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité tout au long des procédures conduisant à l'adoption d'un acte communautaire (...) », valorise la proposition de la Commission.

## *2.2. La balance des intérêts rétablie en faveur du Parlement européen*

**122.** Dans la logique initiale des traités de Rome, le Parlement européen était dénué de pouvoirs tant politiques que législatifs ou budgétaires. L'Assemblée n'était rien d'autre qu'une concession faite par les auteurs des traités au droit constitutionnel interne, qui prévoit la présence d'un élément de contrôle démocratique sur le gouvernement. Mais dans le système communautaire qui est dominé par une logique intergouvernementale, il n'était pas envisageable qu'un Parlement indépendant des gouvernements nationaux et de ce fait fondamentalement supranational, soit doté de compétences fortes. Ainsi, l'intérêt des peuples des Etats membres était laissé de côté au profit des intérêts des Etats membres. Dans ces conditions le Parlement européen cumulait « les motifs de faible légitimité avec des pouvoirs marginaux<sup>214</sup> ».

**123.** Très vite cependant, le Parlement européen allait faire pression sur le Conseil afin de développer sa participation dans le processus décisionnel communautaire. Aussi l'Assemblée a-t-elle vu ses pouvoirs s'accroître de façon considérable, de sorte qu'aujourd'hui elle est une institution sans laquelle la Communauté ne peut fonctionner. C'est donc principalement grâce aux modifications apportées aux traités que le Parlement européen a vu son champ d'action s'étendre.

---

<sup>214</sup> Ph. LUTTON, *Les équilibres mouvants du système institutionnel de la Communauté économique européenne : quelques réflexions*, précité, sp. p. 32

A l'origine, les traités ne confiaient au Parlement européen qu'un rôle réduit en matière budgétaire. Néanmoins, l'attribution à la Communauté européenne de ressources propres conduisit à un élargissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen. Ainsi grâce aux traités de Luxembourg du 22 avril 1970 et de Bruxelles du 22 juillet 1975 l'Assemblée est devenue l'une des deux branches de l'autorité budgétaire, l'autre étant le Conseil. Le Parlement européen dispose ainsi d'un pouvoir de décision finale sur les dépenses non obligatoires, du pouvoir d'arrêter le budget<sup>215</sup>, mais aussi du pouvoir de donner décharge à la Commission de sa gestion budgétaire.

En matière législative et à la différence des parlements nationaux, le Parlement européen n'est pas le titulaire du pouvoir législatif dans le système décisionnel communautaire. Initialement, sa participation se limitait à donner son avis au Conseil dans les cas imposés par le traité. Avec l'adoption de l'Acte unique européen, l'introduction des procédures de coopération<sup>216</sup> et d'avis conforme<sup>217</sup> augmente ses pouvoirs. Mais c'est surtout le traité sur l'Union européenne qui a réellement accentué les pouvoirs législatifs du Parlement européen, puisqu'il s'est vu reconnaître un pouvoir de codécision avec le Conseil. Ce pouvoir fut par la suite renforcé par les traités d'Amsterdam et de Nice.

**124.** Dans ces conditions, le système décisionnel commence à voir tous les intérêts que symbolisent les institutions représentés d'un poids qui, sans être égal, permet à chacune d'elles de s'affirmer sur le plan politique. Effectivement, c'est le Conseil qui reste encore l'organe le plus puissant dans la Communauté européenne. Néanmoins, c'est là toute la subtilité du principe de l'équilibre institutionnel que de permettre une relation cohérente entre trois légitimités opposées. Cependant, pour que dure cet équilibre qui, à la veille d'un nouvel élargissement reste encore fragile, il faut une réelle volonté de la part des hommes qui font l'Europe.

## ***PARAGRAPHE 2 : UN PRINCIPE DE PROTECTION JURIDICTIONNELLE***

**125.** Dans le processus décisionnel communautaire institué par les traités, chacune des institutions est dotée de pouvoirs spécifiques. Cette répartition des compétences devra être protégée de manière à ce que soit préservé l'équilibre institutionnel. C'est pourquoi la Cour de justice, tout en faisant partie de cet équilibre, y tient un rôle particulier (A), qui va lui permettre de soumettre le respect de ce principe à son contrôle (B).

---

<sup>215</sup> Ce pouvoir est exercé par l'intermédiaire du président du Parlement européen

<sup>216</sup> Article 252 CE (ex-article 189 C)

<sup>217</sup> Article 192 CE paragraphe 1 (ex-article 138 B)

## ***A. LE RÔLE DE LA COUR DE JUSTICE DANS LE PRINCIPE DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL***

**126.** Dès l'origine des Communautés, les traités ont placé la Cour de justice au cœur du système institutionnel communautaire en lui confiant la mission extrêmement vaste d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité<sup>218</sup> ». La marge d'action qui est octroyée à la Cour de justice est donc suffisamment large pour que celle-ci soit amenée à exercer une fonction primordiale dans le système juridique communautaire. En effet, au-delà des fonctions qu'un organe judiciaire classique assume, la Cour de justice joue également un rôle normatif (1) ainsi que constitutionnel (2) dans le dispositif juridique des Communautés.

### ***1. Un rôle normatif***

**127.** Afin d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité, la Cour de justice exerce trois types de compétences d'attribution. Elle exerce des compétences contentieuses comprenant le recours en annulation, le recours en manquement et le recours en carence. La Cour de justice exerce également des compétences préjudicielles qui lui assurent le monopole de l'interprétation du droit communautaire, afin qu'il soit uniformément appliqué dans les Etats membres. Enfin, la Cour de justice exerce des compétences consultatives lui permettant de vérifier la compatibilité avec les traités d'accords envisagés entre la Communauté et des Etats tiers. Par ailleurs, parce qu'il lui incombe de participer avec et de la même manière que les autres institutions à la réalisation des tâches confiées à la Communauté, la Cour de justice doit assumer à cet égard toutes les responsabilités qui lui sont confiées par les traités. C'est pourquoi, bien que les compétences de la Cour de justice n'impliquent pas l'exercice d'un pouvoir normatif, celui-ci paraît néanmoins exister.

**128.** Effectivement, il semblerait que la Cour de justice exerce un « *law-making power* » modulé qui arrête, corrige ou rectifie les excès du pouvoir communautaire<sup>219</sup> ». Ce « *law-making power* » de la Cour de justice est en quelque sorte la capacité du juge communautaire à créer du droit soit en tant que « législateur d'appoint », soit en tant que « législateur de substitution<sup>220</sup> ».

Dès l'origine, la Cour de justice est intervenue en tant que législateur d'appoint car très vite elle a considéré qu'il ressortait de sa mission d'encadrer le développement des Communautés européennes. C'est en élaborant une jurisprudence volontaire et dynamique qu'elle est parvenue à donner un fondement juridique solide aux Communautés, notamment en dégagant les deux principes

---

<sup>218</sup> Article 220 CE, ex-article 164 CE

<sup>219</sup> M. BETTATI, *Le « law-making power » de la Cour*, Pouvoirs, n°48, 1989, p.57, sp. p.59

<sup>220</sup> *ibidem*, sp. p.59 et 62

fondamentaux, propres au droit communautaire, que sont l'applicabilité directe du droit communautaire<sup>221</sup> et sa primauté<sup>222</sup> dans les Etats membres. Dans ce contexte, c'est en se fondant sur les traités qui constituent un cadre guidant les créations normatives des institutions, que la Cour de justice a pu donner toute sa dimension au droit communautaire, devenant de la sorte le « dépositaire suprême de l'intérêt communautaire<sup>223</sup> ». Elle a donc utilisé son pouvoir de créer du droit afin de préciser voire de définir elle-même les principes dirigeant le droit communautaire. Ainsi, en ce qui concerne les quatre libertés de circulation, lors de la mise en œuvre des traités seule la libre circulation des marchandises était primordiale, les autres n'étant que secondaires. Pourtant, la Cour de justice tout en donnant une interprétation des notions relatives à la circulation des marchandises a également défini et développé des notions propres à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Par ailleurs, la Cour de justice fut amenée à développer les compétences de la Communauté en matière de conclusion d'accord international, puisqu'elle a reconnu que la Communauté est investie de cette compétence « même en l'absence de disposition expresse à cet égard<sup>224</sup> ».

**129.** Un autre aspect du pouvoir normatif de la Cour de justice est son rôle de substitution. En effet, pour faire prévaloir l'intérêt communautaire contre tout obstacle éventuel la Cour de justice s'est reconnue compétente pour suppléer aux auteurs des traités et aux institutions défailants. Ainsi, la Cour de justice prendra-t elle sur elle de donner des « solutions judiciaires à des problèmes constitutionnels<sup>225</sup> ». En ce qui concerne les directives, malgré la conception dominante selon laquelle l'interprétation exégétique de l'article 249 CE (ex-article 189 CE) s'opposerait à la reconnaissance d'un effet direct des directives, la Cour de justice en se substituant au « législateur primaire<sup>226</sup> » c'est-à-dire aux auteurs du traité<sup>227</sup>, a reconnu que « si en vertu de l'article 189, les règlements sont directement applicables et par conséquent par leur nature susceptibles de produire des effets directs, il n'en résulte pas que d'autres catégories d'actes visés par cet article ne peuvent jamais produire d'effets analogues ; qu'il serait incompatible avec l'effet contraignant que l'article 189 reconnaît à la directive d'exclure en principe que l'obligation qu'elle impose puisse être invoquée par des personnes concernées<sup>228</sup> ».

---

<sup>221</sup> CJCE 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, Rec. 1963, p.3

<sup>222</sup> CJCE 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, aff.6/64, Rec.1964, p.1141

<sup>223</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.232

<sup>224</sup> Avis du 26 avril 1977, *Projet d'accord relatif à l'institution d'un fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, avis 1/76, Rec.1976, p.741

<sup>225</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.232

<sup>226</sup> M. BETTATI, *Le « law-making power » de la Cour*, précité, sp. p.62

<sup>227</sup> en effet l'article 249 CE (ex-article 189 CE) prévoit expressément l'applicabilité directe des règlements tandis qu'il reste muet sur le possible effet direct des autres catégories d'actes.

<sup>228</sup> CJCE 4 décembre 1974, *Van Duyn*, aff. 41/74, Rec. 1974, p.1337

De la même façon, le juge communautaire a élaboré dès 1969<sup>229</sup> une jurisprudence (d'anticipation) relative aux droits fondamentaux, de laquelle il ressort que « les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit communautaire, dont la Cour assure le respect. En assurant la sauvegarde de ces droits elle est tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, de manière que ne sauraient être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus par les constitutions de ces Etats<sup>230</sup> ». Depuis le traité sur l'Union européenne cette jurisprudence a trouvé un écho, car désormais l'article 6 UE (ex-article F) prévoit que « l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...)»<sup>231</sup> » et qu'elle « respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...)»<sup>232</sup> ».

Par ailleurs, à propos de la caducité du traité CEEA dénoncée par la France la Cour de justice fut amenée à se substituer au Conseil manifestement défaillant. En effet, dans l'affaire de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom dans laquelle la France prétendait que les dispositions du chapitre VI du traité CEEA auraient été frappées de caducité du fait que le Conseil n'avait pas dans le délai de 7 ans confirmé ces dispositions ou adopté de nouvelles dispositions comme le prévoyait l'article 76, la Cour a explicitement reconnu que « la caducité des dispositions du traité ne se présume pas « en se fondant sur le « risque de rupture de continuité » qui existait dans un domaine où le traité avait prévu la poursuite d'une politique commune<sup>233</sup> ».

De même, dans la *délibération Euratom n°1/78* la Cour de justice passa outre la position du Conseil qui refusait la participation de la Communauté à la convention sur la protection physique des matières et installations nucléaires. A cet égard, elle affirma que « la convention projetée par l'Agence internationale de l'énergie atomique ne peut être mise en vigueur pour ce qui concerne la Communauté, que grâce à une association étroite, dans le processus de négociation et de conclusion, autant que dans l'exécution des engagements assumés, entre les institutions de la Communauté et les Etats membres<sup>234</sup> ».

---

<sup>229</sup> CJCE 12 novembre 1969, *Stauder*, aff.29/69, Rec.1969, p.419

<sup>230</sup> CJCE 13 décembre 1979, *Hauer*, aff. 44/79, Rec. 1979, p.3727

<sup>231</sup> paragraphe 1

<sup>232</sup> paragraphe 2

<sup>233</sup> CJCE 14 décembre 1971, *Commission c/ France*, aff. 7/71, Rec. 1971, p.1003

<sup>234</sup> Délibération de la Cour du 14 novembre 1978, *Projet de convention de l'Agence internationale de l'énergie atomique sur la protection des matières, installations et transports nucléaires*, Délibération 1/78, Rec.1978, p.2151

**130.** Toutefois, il s'agit de prises de position courageuses car la Cour de justice s'est exposée à de vives critiques, ce qui aurait pu remettre en cause sa légitimité. En effet, la reconnaissance d'un effet direct aux directives a été perçue comme « une usurpation du pouvoir législatif des Etats membres<sup>235</sup> ». Mais c'est surtout à l'occasion de la délibération Euratom 1/78 que les critiques furent les plus vives. En effet, le 17 février 1979 une proposition de loi fut déposée par M. Debré et J. Foyer d'après laquelle devait « être expressément constatée la nullité au regard de la République française pour cause de fraude et d'excès de pouvoir, de l'acte dit : Délibération de la Cour (...)»<sup>236</sup> ». Néanmoins, « mégalomane<sup>237</sup> » ou non, la Cour de justice a su mettre en place et préserver un système judiciaire garantissant le respect du droit communautaire et l'unité de son application dans les ordres juridiques des Etats membres.

## **2. Un rôle constitutionnel**

**131.** Le rôle constitutionnel de la Cour de justice ne lui est pas intrinsèque car les traités constitutifs des Communautés européennes n'ont pas clairement déterminé un cadre constitutionnel formel. Toutefois, cette absence de constitution et de cadre étatique ne doit pas conduire à dénier à la Cour de justice tout caractère constitutionnel, car son statut (2.1.) et ses fonctions (2.2.) montrent qu'une telle assimilation est possible.

### *2.1. Le statut de la Cour de justice*

**132.** Pour être constitutionnelle, une juridiction doit se distinguer « par son statut, dominé par une trilogie : inscription dans le texte fondateur de l'ordre juridique, composition d'un type particulier à influence politique, et enfin, place dans l'équilibre des pouvoirs constitutionnels à travers la référence à la notion de « *pouvoir constitutionnel* »<sup>238</sup> ». Dans ces conditions, on constate qu'effectivement la Cour de justice est consacrée de manière formelle par le traité dans les articles 220 CE (ex-article 164 CE) à 245 CE (ex-article 188 CE) qui prévoient son statut, sa composition, ses fonctions, par l'article 68 CE qui pose la compétence en matière d'interprétation ou d'appréciation de validité d'actes pris dans le cadre du nouveau titre IV<sup>239</sup> et enfin, la haute juridiction communautaire se voit inscrite dans le traité sur l'union européenne au titre VI relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

---

<sup>235</sup> J. FOYER, *Le contrôle des parlements nationaux sur la fonction normative des institutions communautaires*, RMC 1979, p.161

<sup>236</sup> « Proposition de loi portant rétablissement de la souveraineté de la République en matière d'énergie nucléaire », Ass. Nat., n°917, cité par M. BETTATI, *Le « law-making power » de la Cour*, précité, sp. p.64

<sup>237</sup> M. DEBRE, *Le Monde* du 11 janvier 1979

<sup>238</sup> H. GAUDIN, *La Cour de justice, juridiction constitutionnelle ?*, R.A.E. 2000, p.209, sp. p.211

<sup>239</sup> « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes

Par ailleurs, l'article 223 CE (ex-article 167 CE) prévoit que les juges et les avocats généraux soient « choisis parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance, et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles, ou qui sont des juristes possédant des compétences notoires (...) ». Ainsi, la désignation des membres de la haute juridiction communautaire apparaît politique même si elle n'est pas opérée par le Parlement européen qui est démocratiquement élu, mais par l'exécutif des Etats membres. Néanmoins, il semble que ce mode de désignation permette de mieux asseoir la légitimité de la Cour de justice car « la désignation par le seul Parlement européen se solderait par un appauvrissement de la légitimité de la Cour<sup>240</sup> ».

Enfin, la Cour de justice peut être qualifiée de juridiction constitutionnelle car une place lui est accordée au sein de l'équilibre institutionnel. En effet, le traité dans son article 7 CE lui accorde le statut d'institution et la situe de ce fait, au même niveau que le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la Cour des comptes. Dans ces conditions, la Cour de justice se voit attribuer la mission de réaliser les tâches confiées à la Communauté en collaboration avec les autres institutions en plus de sa mission propre d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité<sup>241</sup> ». Donc, la Cour de justice tout en étant inscrite dans le traité aux côtés des autres institutions évolue en marge d'elles dans le cadre de sa mission particulière qui va l'amener à contrôler les actes de ces institutions, et à remplir de la sorte les fonctions d'une juridiction constitutionnelle.

## 2.2. Les fonctions de la Cour de justice

**133.** En attribuant des compétences aux Communautés et en les répartissant entre les différentes institutions, les rédacteurs des traités ont fait de la Cour de justice la garante de cette répartition. Ainsi, de même que les juridictions constitutionnelles internes ont pour mission d'assurer le respect de la Constitution par les lois, la Cour de justice reconnaît que « la Communauté économique européenne est une Communauté de droit en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la constitution de base qu'est le traité<sup>242</sup> », apparaissant de la sorte comme la garante du respect du traité, placé au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, et par là de l'ensemble du droit communautaire. La fonction constitutionnelle de la Cour de justice concerne donc de façon indistincte aussi bien les Etats membres que les institutions. A cet égard, son rôle constitutionnel s'est trouvé renforcé par la création du Tribunal de première instance auquel la décision du Conseil du 8 juin 1993<sup>243</sup> a transféré l'ensemble des recours en

---

<sup>240</sup> H. GAUDIN, *La Cour de justice, juridiction constitutionnelle ?*, précité, sp. p.212

<sup>241</sup> Article 220 CE (ex-article 164 CE)

<sup>242</sup> CJCE 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement européen*, aff. 294/83, Rec. 1986, p.1339

<sup>243</sup> JOCE n° L 144 du 16 juin 1993, p.21

annulation, en carence et en indemnité introduits par des personnes physiques ou morales. L'accroissement des compétences du Tribunal avec l'article 225 CE (ex-article 168 A) qui désormais peut étendre<sup>244</sup> sa compétence à l'ensemble des recours directs donc également introduits par les Etats membres et les institutions communautaires, contribue à renforcer la compétence constitutionnelle de la Cour de justice à laquelle le traité ne réserve plus que de façon limitée le renvoi préjudiciel. En effet, le traité de Nice dans le nouvel article 225 CE paragraphe 3 prévoit que « le Tribunal de première instance est compétent pour connaître des questions préjudicielles, soumises en vertu de l'article 234, dans des matières spécifiques déterminées par le statut. Lorsque le Tribunal de première instance estime que l'affaire appelle une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit communautaire, il peut renvoyer l'affaire devant la Cour de justice afin qu'elle statue. Les décisions rendues par le Tribunal de première instance sur des questions préjudicielles peuvent exceptionnellement faire l'objet d'un réexamen par la Cour de justice, dans les conditions et limites prévues par le statut, en cas de risques sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire ».

Dans ces conditions, la Cour n'apparaît plus comme une simple juridiction administrative. En conséquence, afin d'assurer la cohérence et l'unité du droit communautaire le traité met à la disposition de la Cour de justice plusieurs voies de droit.

**134.** Afin de protéger les compétences respectives des Etats membres et des Communautés européennes et afin de préserver l'équilibre institutionnel existant à l'intérieur de celles-ci, la Cour de justice a pour mission d'assurer « le caractère commun du droit communautaire<sup>245</sup> ». Pour ce faire, les traités ont mis à sa disposition la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 234 CE (ex-article 177 CE)<sup>246</sup>. Il s'agit d'un mécanisme de coopération judiciaire<sup>247</sup> qui permet aux juridictions nationales lorsqu'elles ont à appliquer le droit communautaire à un litige porté à leur connaissance, de prononcer un sursis à statuer afin d'interroger la Cour de justice sur l'interprétation ou la validité de celui-ci. La Cour de justice ne tranchera pas le litige mais participera à sa solution, de sorte que soit assuré « en toutes circonstances à ce droit (communautaire) le même effet dans tous les Etats membres de la Communauté<sup>248</sup> ».

De plus, la garantie du « caractère commun » du droit communautaire passe également par la constatation du manquement d'un Etat membre aux obligations communautaires auxquelles il a

---

<sup>244</sup> uniquement par décision du Conseil

<sup>245</sup> H. GAUDIN, *La Cour de justice, juridiction constitutionnelle ?*, précité, sp. p.213

<sup>246</sup> article 41 CECA et article 150 CEEA

<sup>247</sup> CJCE 1 décembre 1965, *Schwarze*, aff.16/65, Rec. 1965, p.1081

<sup>248</sup> CJCE 16 janvier 1974, *Rheinmühlen*, aff. 166/73, Rec.1974, p.33

souscrit en adhérant aux Communautés européennes. Ce moyen de contrôle est mis en œuvre par la procédure du recours en manquement prévue aux articles 226, 227 et 228 CE (ex-articles 169, 170 et 171 CE). Cette procédure permet de faire constater par la Cour de justice, qui statue en dernier ressort, le manquement commis par un Etat membre à ses obligations découlant des traités constitutifs et de leurs actes d'application, du titre VII du traité sur l'Union européenne relatif à la coopération renforcée, de l'article 6 UE paragraphe 1 (ex-article F paragraphe 2), des dispositions du traité d'Amsterdam sur la simplification ainsi que du protocole des privilèges et immunités.

**135.** Par ailleurs, en tant que gardienne de la répartition des compétences entre les institutions communautaires la Cour de justice pourra être amenée à se prononcer sur la légalité d'un acte pris par une institution dans le cadre de l'article 249 CE (ex-article 189 CE). En effet, le recours en annulation prévu par l'article 230 CE (ex-article 173 CE) qui permet d'attaquer les actes des institutions investies d'un pouvoir de décision, habilite la Cour de justice à annuler un acte qui méconnaîtrait le principe de l'équilibre institutionnel.

De même, si la Cour de justice est habilitée à sanctionner les actes illicites pris par les institutions communautaires, elle est également compétente pour sanctionner leurs inactions préjudiciables au bon fonctionnement des Communauté. C'est ce que prévoit la procédure du recours en carence prévue par l'article 232 CE (ex-article 175 CE). A cet égard, il semble que même si la Cour de justice a eu l'occasion d'affirmer que les articles 230 CE et 232 CE « ne forment que l'expression d'une seule et même voie de droit<sup>249</sup> » le recours en carence soit autonome par rapport au recours en annulation dans la mesure où l'article 232 CE tend plutôt à faire constater l'abstention illégale du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission en violation du traité, et non à annuler la décision implicite de rejet résultant de cette abstention<sup>250</sup>.

**136.** D'autre part et à l'instar d'une juridiction constitutionnelle classique, la Cour de justice a dégagé une jurisprudence relative à la protection des droits fondamentaux de la personne. En effet, bien que la Communauté européenne soit économique et politique la Cour de justice ne pouvait dénier aux individus « le droit d'invoquer leur constitution sans les faire bénéficier d'une protection comparable au niveau communautaire<sup>251</sup>. » C'est ainsi que dans un arrêt du 17 décembre 1970, la Cour de justice admit que « la sauvegarde de ces droits, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la

---

<sup>249</sup> CJCE 18 novembre 1970, *Chevalley*, aff. 15/70, Rec. 1970, p.975

<sup>250</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p.398 ; J. RIDEAU, *Droit institutionnel des Communautés et de l'Union européenne*, précité, sp. p.739

<sup>251</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.162

Communauté<sup>252</sup> ». Ainsi, la Cour de justice fut amenée à énoncer toute une série de droits fondamentaux protégés dans l'ordre juridique communautaire tel que par exemple la non discrimination fondée sur le sexe<sup>253</sup>.

**137.** Enfin, ce qui permet en dernier lieu d'identifier la mission constitutionnelle de la haute juridiction communautaire est le fait qu'elle puisse se prononcer sur la compatibilité avec les traités d'un accord international envisagé par la Communauté, tel que cela est prévu par l'article 300 CE paragraphe 6 (ex-article 258 CE). Cette disposition est d'ailleurs à rapprocher de l'article 54 de la Constitution française de 1958 qui prévoit que « si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le Président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution ».

**138.** La Cour de justice apparaît donc comme une institution indépendante et légitime, et trouve ainsi sa place au sein de l'équilibre institutionnel. Néanmoins, sa mission d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité<sup>254</sup> » la rend indépendante des autres institutions si bien que tout en relevant de l'équilibre institutionnel la Cour de justice y est tout de même extérieure. C'est finalement dans ce contexte que sa fonction constitutionnelle semble prendre toute sa dimension, puisque c'est à elle qu'il revient de contrôler le respect par le Parlement européen, le Conseil et la Commission de l'équilibre institutionnel tel qu'il a été défini par les traités.

## ***B. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DU PRINCIPE DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL***

**139.** Dans le cadre de la mission qui lui est impartie de faire respecter les traités communautaires et les principes institutionnels qui en découlent, la Cour de justice exerce une fonction de juridiction constitutionnelle. A cet égard, elle sanctionnera tout manquement au respect de l'équilibre institutionnel (1), ce qui confèrera à ce principe une place particulièrement importante dans le contentieux de l'annulation (2).

### ***1. La nécessité d'une sanction juridictionnelle (pour assurer le respect du principe de l'équilibre institutionnel)***

**140.** Le principe de l'équilibre institutionnel a une fonction de protection, dans la mesure où il est destiné à garantir le respect de la répartition des compétences établie entre chaque institution

---

<sup>252</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, Rec. 1970, p.1135

<sup>253</sup> CJCE 15 juin 1978, *Defrenne*, aff.149/77, Rec. 1978, p.1365

<sup>254</sup> Article 220 CE (ex-article 164 CE)

communautaire. Le non-respect de ce principe entraînera alors l'application d'une sanction juridictionnelle, laquelle est prévue par le traité qui apparaît comme « la charte constitutionnelle de base<sup>255</sup> ».

Dans les ordres juridiques internes et notamment en droit français, la séparation des pouvoirs s'inscrit dans une logique d'indépendance de l'autorité judiciaire ce qui implique que le pouvoir législatif ne puisse censurer une décision rendue par le juge. Pourtant, rien n'empêche le Parlement de désavouer a posteriori une jurisprudence qui l'embarrasse. En effet, la hiérarchie des organes qui s'inscrit dans une logique de souveraineté sous tend la possibilité pour le pouvoir législatif de revenir sur l'interprétation donnée par le pouvoir judiciaire. Néanmoins une telle liberté n'est octroyée que dans le respect de la Constitution. On constate donc que la sanction de la séparation des pouvoirs n'est pas juridictionnelle mais plutôt politique. Effectivement, en droit interne c'est une interprétation large de la séparation des pouvoirs qui prédomine car chaque organe va disposer d'un champ de compétences précisément délimité et de la capacité d'influencer les autres organes. Dans ces conditions, « chaque pouvoir, au sens organique du terme, est ainsi amené à utiliser les moyens de pression dont il dispose au titre de la Constitution pour contraindre les autres pouvoirs à respecter son champ de compétences<sup>256</sup> ».

La Constitution française du 5 octobre 1958 prévoit un régime parlementaire « équilibré ». Ainsi, le Gouvernement est politiquement responsable devant l'Assemblée nationale<sup>257</sup> et le seul moyen pour mettre en jeu cette responsabilité est le vote d'une motion de censure à la majorité absolue des membres qui la composent<sup>258</sup>. Toutefois, la logique du régime parlementaire suppose que l'autorité exécutive dispose de moyens d'action sur le Parlement de façon à ce qu'un équilibre entre ces deux pouvoirs soit trouvé. Le moyen d'agir le plus efficace pour l'exécutif, est alors le droit de dissolution de l'Assemblée Nationale dont dispose le Président de la République. Il s'agit d'une compétence exclusive qui ne nécessite aucune intervention décisive du Gouvernement, qui ne joue qu'un rôle consultatif.

**141.** Cependant, le système de protection des prérogatives de chaque institution mis en place dans l'ordre juridique communautaire ne prévoit que peu de moyens d'action d'ordre politique. On constate à cet égard, que seul le Parlement européen dispose du pouvoir de remettre en cause une institution. En effet, l'article 201 CE (ex-article 144 CE) permet à l'Assemblée de voter une motion de censure sur la gestion de la Commission et lui offre donc la possibilité de la désavouer. En ce qui

---

<sup>255</sup> CJCE 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement européen*, aff. 294/83, précité

<sup>256</sup> C. SCHMITTER, *Le principe de l'équilibre institutionnel*, précité, sp. p.479

<sup>257</sup> Article 20 alinéa 3 de la Constitution de 1958

<sup>258</sup> Article 49 alinéa 2 de la Constitution de 1958

concerne les deux autres composantes du triangle institutionnel, ces organes n'ont pas un tel pouvoir à leur disposition. Le Conseil peut refuser d'adopter une proposition de la Commission ou vouloir la modifier si elle lui paraît contraire à l'équilibre institutionnel, en statuant à l'unanimité<sup>259</sup>. Quant à la Commission, son moyen d'action est celui qui consiste à faire pression sur le Conseil au moment de la phase préparatoire de la proposition puisque tant qu'il n'a pas statué la Commission est libre de modifier son texte<sup>260</sup>.

**142.** Donc, finalement, les institutions communautaires disposent de moyens d'action politique limités pour faire respecter leur domaine de compétences. Dans ces conditions, la Cour de justice a reconnu que c'était à elle qu'il revenait de sanctionner tout manquement au principe de l'équilibre institutionnel. Effectivement, dans le cadre de la mission qui lui est conférée par l'article 220 CE (ex-article 164 CE) elle considère qu'elle est « chargée, en vertu des traités, de veiller au respect du droit dans leur interprétation et dans leur application, (et) doit être en mesure d'assurer le maintien de l'équilibre institutionnel<sup>261</sup> », ce qui implique le contrôle juridictionnel du respect des prérogatives des différentes institutions à travers des voies de droit appropriées. Par conséquent, pour la Cour de justice il est évident que dans le cadre de la séparation des pouvoirs (au sens organique de cette théorie) le traité lui confie la charge d'arbitrer les rapports interinstitutionnels.

**143.** Ainsi, dans la fonction de protection des institutions les unes par rapport aux autres qui est propre au principe de l'équilibre institutionnel, la Cour de justice estime qu'il est nécessaire de « garantir de façon certaine, en toutes circonstances, la censure d'un acte du Conseil ou de la Commission qui méconnaîtrait les prérogatives du Parlement ». A cet égard, « 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<sup>262</sup> ». Toutefois, la Cour de justice exige qu'une atteinte soit véritablement portée aux prérogatives d'une institution pour que soit effectué le contrôle juridictionnel. Dans la mesure où ce sont les pouvoirs du Parlement européen qui sont les plus souvent menacés, la haute juridiction communautaire « établit une relation entre la nature des pouvoirs du Parlement et le statut contentieux de cette institution<sup>263</sup> ». A cet égard, la Cour de justice considère que le Parlement européen est recevable à la saisir « d'un recours en annulation dirigé 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

---

<sup>259</sup> Article 250 CE paragraphe 1 (ex-article 189 A)

<sup>260</sup> Article 250 CE paragraphe 2 (ex-article 189 A)

<sup>261</sup> CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, précité

<sup>262</sup> CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, précité

<sup>263</sup> C. SCHMITTER, *Le principe de l'équilibre institutionnel*, précité, sp. p.480

se fonde que sur des moyens tirés de la violation de celles-ci<sup>264</sup> ». De même, en ce qui concerne la possibilité, non initialement prévue par les traités d'attaquer les actes de l'Assemblée, la Cour de justice dans l'arrêt *Les Verts* reconnaît que les actes pris par le Parlement européen peuvent « sans que la possibilité soit ouverte de les déférer au contrôle de la Cour empiéter sur les compétences des Etats membres ou des autres institutions ou outrepasser les limites qui sont tracées aux compétences de leur auteur ». Dans ces conditions, la Cour de justice considère que « le recours en annulation peut être dirigé contre les actes du Parlement européen destiné à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers<sup>265</sup> ». Ainsi, la Cour accepte la légitimation passive du Parlement européen dès lors que les actes dont il est l'auteur font grief. Aujourd'hui et depuis le traité sur l'Union européenne, l'article 203 CE paragraphe 1 (ex-article 173 CE) prévoit que « la Cour de justice contrôle la légalité (...) des actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers ».

**144.** Par ailleurs, la Cour de justice quand elle procède au contrôle juridictionnel du respect de l'équilibre institutionnel, tend également à protéger les intérêts que représentent chacune des institutions communautaires. C'est en cela que le contrôle de la base juridique, lorsque sont en jeu les compétences du Parlement européen, sera très important. En effet, c'est le choix de la base juridique qui déterminera le degré de participation du Parlement européen au processus décisionnel communautaire.

**145.** En conséquence, en statuant ainsi la Cour de justice vient préciser le contenu du principe de l'équilibre institutionnel. En effet, « (les traités) ont 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<sup>266</sup> ». Donc, la Cour de justice considère le principe de l'équilibre institutionnel comme une expression au niveau communautaire de la théorie de la séparation des pouvoirs. Le juge communautaire se reconnaît donc compétent pour assurer le maintien de l'équilibre institutionnel qui apparaît alors comme un principe constitutionnel. Finalement, l'équilibre institutionnel contribue à l'agencement des institutions dans l'ordre juridique communautaire et c'est pourquoi la mission de contrôle juridictionnel dévolue à la Cour de justice par les traités, justifie qu'elle s'attache à la sauvegarde de ce principe fondamental.

---

<sup>264</sup> CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, précité

<sup>265</sup> CJCE 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement européen*, aff. 294/83, précité

<sup>266</sup> CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, précité

## ***2. La place particulière accordée au principe de l'équilibre institutionnel dans le contentieux de l'annulation***

**146.** En consacrant la défense du principe de l'équilibre institutionnel, la Cour de justice se porte garante de cet équilibre mis en place par les traités et se positionne par là même en tant que juge constitutionnel de la Communauté. C'est en cette qualité que la Cour de justice va être amenée à traiter de conflits interinstitutionnels qui, dans le cadre du recours en annulation, relèveront du contentieux de la constitutionnalité plutôt que du simple contentieux de la légalité<sup>267</sup>. En effet, s'agissant du recours en annulation la distinction établie par le traité entre requérants privilégiés<sup>268</sup> et requérants ordinaires<sup>269</sup> fait apparaître nettement le caractère institutionnel de ce recours. Est ainsi organisé non plus le contentieux d'un acte, « mais plutôt à travers cet acte, de l'équilibre institutionnel (...)»<sup>270</sup>. Par conséquent, dans la mesure où la Cour de justice s'est reconnue une fonction de gardienne de l'équilibre institutionnel, elle va tout naturellement lui accorder une place particulièrement importante dans les contentieux qui relèvent de sa compétence, et notamment le contentieux de l'annulation.

**147.** Dans le cadre du recours en annulation, les cas d'ouverture prévus par le traité sont l'incompétence, la violation des formes substantielles, la violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application et le détournement de pouvoir. En ce qui concerne le respect de l'équilibre institutionnel, la jurisprudence communautaire montre que dès lors qu'elles affectent le processus d'élaboration des actes communautaires, les violations des règles de forme sont sanctionnées.

**148.** Ainsi, toutes les atteintes portées aux mécanismes de formation de la décision comme les modalités de vote au sein des institutions<sup>271</sup> ou les obligations de consultation du Parlement européen sont considérées comme illégales. Et c'est parce que l'équilibre institutionnel sous-tend l'ensemble de la construction institutionnelle communautaire, que la Cour de justice fait rigoureusement respecter ce principe.

**149.** Dans le contentieux des actes communautaires, la marque la plus frappante du souci du juge de garantir l'équilibre institutionnel est l'importance accordée à la procédure de consultation du Parlement européen. En effet, la Cour de justice affirme que cette consultation doit avoir lieu dans tous les cas prévus au traité<sup>272</sup> et doit laisser à l'Assemblée un délai nécessaire pour rendre son avis

---

<sup>267</sup> voir H. GAUDIN, *La Cour de justice, juridiction constitutionnelle ?*, précité, sp. p.214

<sup>268</sup> Il s'agit selon l'article 230 CE, alinéa 2 des Etats membres, du Conseil et de la Commission. Depuis le traité de Nice le Parlement européen compte parmi les requérants privilégiés.

<sup>269</sup> Il s'agit selon l'article 230 CE, alinéa 3 de la Cour des comptes et de la Banque centrale européenne.

<sup>270</sup> H. GAUDIN, *La Cour de justice, juridiction constitutionnelle ?*, précité, sp. p.214

<sup>271</sup> CJCE 23 février 1988, *Royaume-Uni c/ Conseil*, aff. 68/86, Rec. 1988, p.855

<sup>272</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff. 138/79, Rec. 1980, p.3333

même dans le cas où la consultation n'est que facultative<sup>273</sup>. De plus, la Cour de justice considère que le Parlement européen doit être reconsulté si le texte approuvé par le Conseil diffère substantiellement de celui à propos duquel le Parlement européen a émis un avis<sup>274</sup>. Donc, cette nécessité d'une consultation effective du Parlement européen est imposée par le respect de l'équilibre institutionnel car elle en est « un élément essentiel<sup>275</sup> ».

**150.** D'autre part, le souci de garantir le respect de l'équilibre institutionnel pourra également se manifester dans la sanction de la violation des principes généraux du droit insérés dans le bloc de légalité communautaire, duquel fait partie le principe de l'équilibre institutionnel, et dont le respect s'impose en conséquence aux institutions.

**151.** L'existence de ce contrôle juridictionnel permet donc de garantir le maintien de l'équilibre institutionnel voulu par les traités, ce qui implique que soient protégées les prérogatives de l'Assemblée contre les institutions mais également qu'elle respecte les compétences des autres organes. En conséquence, le principe de l'équilibre institutionnel assure à l'ensemble des acteurs du système juridique communautaire la protection de leurs droits et compétences. A ce titre on peut estimer que, bien qu'étant de nature différente, le principe de l'équilibre institutionnel et la théorie de la séparation des pouvoirs sont semblables dans leur fonction première, qui est de limiter le pouvoir de chacune des institutions afin que leur domaine de compétence soit sauvegardé.

---

<sup>273</sup> CJCE 10 juin 1997, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C- 392/95, Rec.1997, p. I-3213

<sup>274</sup> CJCE 10 mai 1995, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C- 417/93, Rec. 1995, p. I-1185

<sup>275</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff. 138/79, précité

## CHAPITRE 2 :

### UN PRINCIPE DE NATURE ÉVOLUTIVE

**152.** Selon V. Constantinesco<sup>276</sup>, le principe de l'équilibre institutionnel peut être appréhendé de manière statique ou dynamique. Dans une perspective statique, le principe de l'équilibre institutionnel signifie que chaque institution a été dotée par les traités de pouvoirs qui lui sont propres. Cette stabilité dans l'attribution des compétences va par conséquent conduire à un statu quo devant être maintenu. Dans ces conditions, ce principe apparaît comme « fondateur des Communautés<sup>277</sup> » dans la mesure où il fonde la structure institutionnelle des Communautés et de l'Union européenne.

Cependant, dans une perspective dynamique, l'équilibre institutionnel sera « mobile<sup>278</sup> » dans la mesure où il ne sera possible que par le mouvement, c'est-à-dire par l'évolution que peuvent lui faire subir les traités. Cette dynamique du principe de l'équilibre institutionnel traduira donc l'importance que les traités, au fil de leurs révisions successives, entendent accorder aux institutions qui composent le triangle institutionnel.

**153.** Dans ces conditions, la nature évolutive de l'équilibre institutionnel a permis à la Cour de justice de s'appuyer sur ce principe pour compléter de façon dynamique les traités originaires (Section 1), mais elle lui a également permis de traduire ce principe dans les rapports interinstitutionnels (Section 2).

### SECTION 1 : LA DYNAMIQUE DU PRINCIPE DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL

**154.** L'équilibre institutionnel n'est pas un principe statique fixé dans le temps, mais est au contraire un principe empreint de dynamisme et perpétuellement en mouvement, puisqu'il est soumis à l'évolution institutionnelle communautaire. En effet, « le caractère dynamique de l'intégration européenne soumet l'équilibre institutionnel établi par les traités à évolution. Les institutions

---

<sup>276</sup> V. CONSTANTINESCO, *Les institutions communautaires*, précité, sp. p.18

<sup>277</sup> C. SCHMITTER, *Principe de l'équilibre institutionnel*, précité, sp. p.475

<sup>278</sup> V. CONSTANTINESCO, *Les institutions communautaires*, précité, sp. p.18

communautaires représentent des intérêts spécifiques dont la variation du poids de chacun détermine l'équilibre institutionnel<sup>279</sup> ».

Dans ces conditions, c'est la flexibilité de ce principe qui a permis à la Cour de justice de mettre en œuvre une jurisprudence constructive favorisant le développement et l'amélioration du processus décisionnel communautaire d'une part, en reconnaissant un statut juridictionnel au Parlement européen (Paragraphe 1) et d'autre part, en reconnaissant à la charge des institutions communautaires une obligation de coopération loyale (Paragraphe 2).

### ***PARAGRAPHE 1 : LA RECONNAISSANCE DU STATUT JURIDICTIONNEL DU PARLEMENT EUROPÉEN***

**155.** En vertu de la mission que lui reconnaissent les traités d'assurer le respect du droit communautaire dans leur interprétation et leur application, la Cour de justice reconnaît qu'il lui incombe de garantir « le maintien de l'équilibre institutionnel<sup>280</sup> ». Ainsi, c'est dans ce souci d'assurer le respect et le maintien de l'équilibre institutionnel que la Cour de justice a tenté d'améliorer le statut juridictionnel du Parlement européen. Elle lui a conféré une place dans le contentieux de la légalité, afin que soit rendue possible une sanction de la violation du principe de l'équilibre institutionnel.

**156.** Toutefois, cette reconnaissance fut progressive car jusqu'au traité sur l'Union européenne le Parlement européen n'avait aucun accès au contentieux de la légalité. Ainsi, dans la mesure où la haute juridiction communautaire n'est aucunement compétente pour procéder à une révision des traités, elle a dû aménager le principe de l'équilibre institutionnel sans pour autant instituer au profit du Parlement européen une nouvelle voie de droit non prévue par les textes originaires. De cette manière, la Cour de justice parvint sans violer le principe de l'équilibre institutionnel, à accorder au Parlement européen une place plus importante dans le système décisionnel que celle que lui octroyait initialement le traité qui, par la suite, se fit l'écho de cette jurisprudence.

Par conséquent, la Cour de justice reconnut dans un premier temps l'assujettissement du Parlement européen à son contrôle juridictionnel (c'est-à-dire sa « légitimation passive ») (A) et dans un second temps, sa participation à ce contrôle (c'est-à-dire sa « légitimation active ») (B).

### ***A. L'ASSUJETTISSEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN AU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL***

---

<sup>279</sup> C. DADOMO, *Le principe de l'équilibre institutionnel dans les Communautés européennes*, mémoire pour l'obtention du DEA de droit communautaire, Strasbourg, 1986, 150p.

<sup>280</sup> CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, précité

**157.** La reconnaissance jurisprudentielle de la « légitimation passive » du Parlement européen a été rapidement acquise. C'est d'abord dans le cadre du contrôle de validité que cette reconnaissance est intervenue (1). Puis, la haute juridiction communautaire admit que les actes du Parlement européen puissent faire l'objet d'un recours dans le cadre du contrôle de légalité (2).

### *1. La légitimation passive du Parlement européen dans le cadre du contrôle de validité*

**158.** C'est d'abord dans le cadre de la procédure de renvoi préjudiciel que le Parlement européen a vu se dessiner les contours de son statut judiciaire, et être ainsi admis à accéder au prétoire de la Cour de justice.

**159.** L'article 234 CE (ex-article 177 CE) prévoit que « la Cour de justice est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur (...) la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté (...) » n'établissant de la sorte aucune différenciation entre les actes du Conseil, de la Commission et du Parlement européen. Néanmoins, jusqu'au traité d'Amsterdam<sup>281</sup> le statut de la Cour de justice dans son article 20 autorisait seulement les parties au litige principal, les Etats membres, la Commission ainsi que le Conseil à présenter des mémoires ou des observations écrites dans les procédures préjudicielles. Cette situation pouvait donc se révéler délicate lorsque les interrogations des juridictions nationales concernaient le Parlement européen.

Ainsi, dans une affaire qui ne mettait pas en cause directement un acte de l'Assemblée mais dans laquelle il était demandé à la Cour de justice d'interpréter des dispositions parlementaires communes aux trois Communautés relatives à la durée des sessions du Parlement européen<sup>282</sup>, le juge communautaire le considéra comme étant mis en cause par cette procédure. En effet, dans la mesure où la Cour de justice devait se prononcer sur des dispositions concernant le fonctionnement de l'Assemblée, elle souhaita éviter de rendre un arrêt qui produirait des effets directs sur le Parlement européen sans qu'il puisse participer à la procédure. Pour ce faire, la Cour de justice eu recours à l'article 21 paragraphe 2 du statut qui prévoit que « la Cour peut également demander aux Etats membres et aux institutions qui ne sont pas parties au procès tous renseignements qu'elle estime nécessaire aux fins du procès », et invita le Parlement européen à répondre à certaines questions concrètes.

De même, la Cour de justice a dans l'arrêt *Lord Bruce of Donington*<sup>283</sup> réussi à renforcer le statut judiciaire du Parlement européen, puisqu'elle confirma la solution de 1964. Il s'agissait pour le juge

---

<sup>281</sup> C'est l'article 6 III 3c) qui modifie le protocole sur le statut de la Cour de justice signé à Bruxelles le 17 avril 1957

<sup>282</sup> CJCE 12 mai 1964, *Wagner c/ Fohrmann*, aff. 101/63, Rec.1964, p.383

<sup>283</sup> CJCE 15 septembre 1981, *Lord Bruce of Donington*, aff. 208/80, Rec. 1981, p.2205

communautaire d'interpréter certaines règles du traité relatives à l'imposition de taxes nationales sur les frais et indemnités versés par le Parlement européen à ses membres. Ici encore, il ne s'agissait pas pour la Cour de justice d'interpréter un acte pris par le Parlement européen mais des dispositions parlementaires. Dans ces conditions, il était concerné par la procédure engagée et à ce titre devait pouvoir être en mesure d'y participer afin de s'exprimer. Là encore, la Cour de justice utilisa l'expédient fourni par l'article 21 paragraphe 2 du statut.

Dans cette lignée jurisprudentielle la Cour de justice dans une procédure préjudicielle en interprétation de dispositions parlementaires<sup>284</sup>, a invité le Parlement européen « conformément à l'article 21 du statut CEE de la Cour de justice à fournir des renseignements (...) ».

**160.** En conséquence, cette reconnaissance jurisprudentielle a dépassé les vœux du juge Pescatore pour qui « dans toute la mesure où les actes du Parlement européen seraient de nature à déployer ou prétendraient déployer des effets à l'intérieur des Etats membres, il existe par le truchement de la procédure préjudicielle un contrôle juridictionnel complet et efficace sur la validité de ces actes<sup>285</sup> ». En effet, la généralité de la formule de l'article 234 CE (ex-article 177 CE) a permis que soit rendue possible l'interprétation des actes du Parlement européen, mais comme le montre également la jurisprudence, des dispositions parlementaires communes aux trois Communautés.

## ***2. La légitimation passive du Parlement européen dans le cadre du contrôle de légalité***

**161.** A l'instar du renvoi préjudiciel, les traités originaires ne prévoyaient aucunement l'ouverture des recours en annulation et en carence à l'encontre des actes du Parlement européen. Pourtant, la Cour de justice procédant à une « véritable révision judiciaire du traité<sup>286</sup> » consacre sans référence de texte l'ouverture du recours en annulation contre les actes du Parlement européen créant des effets juridiques à l'égard des tiers (2.1.). Néanmoins, en ce qui concerne la légitimation passive de l'Assemblée dans le cadre du recours en carence, la Cour ne put se prononcer elle-même sur cette question car c'est le traité sur l'Union européenne qui consacra officiellement la légitimation passive du Parlement européen (2.2.).

### *2.1. La légitimation passive du Parlement européen dans le cadre du recours en annulation*

**162.** De même que pour admettre la légitimation passive du Parlement européen dans le cadre du renvoi préjudiciel la Cour de justice avait contourné le principe de l'autonomie des traités,

---

<sup>284</sup> CJCE 10 juillet 1986, *Wybot*, aff.149/85, précité

<sup>285</sup> P. PESCATORE, *Reconnaissance et contrôle judiciaire des actes du Parlement européen*, RTDE 1978, p.581, sp. 588

<sup>286</sup> J.P. JACQUE, note sous l'arrêt *Les Verts* précité, RTDE 1986, p.500

elle a suivi un procédé identique pour reconnaître que des actes pris par le Parlement européen puissent être attaqués en annulation, favorisant ainsi l'extension du contrôle de légalité.

Dans le traité CECA, l'article 38 prévoit un recours en annulation contre les délibérations du Parlement européen et c'est en se fondant sur ce texte, que la Cour de justice a déclaré recevable un recours introduit par le Luxembourg contre une délibération de l'Assemblée sur le lieu de ses sessions<sup>287</sup>. Cet arrêt portait essentiellement sur le point de savoir si la résolution du Parlement européen du 7 juillet 1981 relative au lieu de travail de l'Assemblée était conforme aux traités. Cette résolution prévoyait une série de mesures concernant ses lieux de travail le temps que soit fixé un lieu unique pour l'exercice de ses activités. Le Luxembourg attaqua cette résolution au motif que celle-ci empiétait sur les compétences des Etats membres. Ici était donc soulevé le problème de la recevabilité du recours du Luxembourg, puisque la légitimation passive du Parlement européen n'était mentionnée expressément que dans l'article 38 du traité CECA alors que l'objet du litige concernait les trois traités. Pour le Parlement européen, l'article 38 CECA n'était applicable qu'aux délibérations concernant des matières relevant exclusivement du traité de Paris, ne permettant pas de la sorte d'attaquer des délibérations communes aux trois traités ce qui était le cas de la résolution contestée. Au contraire, pour le Luxembourg l'article 38 CECA n'était exclu que pour des matières relevant exclusivement des traités de Rome.

La Cour de justice trancha ce litige en concluant à l'applicabilité de l'article 38 CECA, car « le Parlement européen étant une institution commune aux trois communautés, il agit nécessairement dans le domaine des trois traités, y compris dans celui du traité CECA, lorsqu'il adopte une résolution concernant son fonctionnement institutionnel et l'organisation de son secrétariat. Il s'ensuit que les compétences de la Cour et les voies de recours prévues par l'article 38, alinéa 1 du traité sont applicables à des actes tels que la résolution litigieuse qui concernent, d'une manière simultanée et indivisible, le domaine des trois traités ».

Cette interprétation large de la seule disposition prévoyant le contrôle judiciaire des actes du Parlement européen fait de l'article 38 CECA « l'instrument d'un progrès historique<sup>288</sup> », qui permit à la Cour de justice de consacrer la possibilité d'un recours en annulation contre les actes du Parlement européen produisant des effets juridiques vis-à-vis des tiers.

**163.** A l'occasion d'un recours introduit par le parti écologiste *Les Verts* contre deux décisions du bureau élargi du Parlement européen, et fondé sur l'article 230 CE (ex-article 173 CE)

---

<sup>287</sup> CJCE 10 février 1983, *Luxembourg c/ Parlement européen*, aff.230/81, Rec.1983, p.255

<sup>288</sup> G. ISAAC, *L'insertion du Parlement européen dans le système juridictionnel des Communautés européennes*, Annuaire français de droit international, vol. XXXII, 1986, p.794, sp. p.798

qui ne prévoit aucun contrôle juridictionnel des actes du Parlement européen, la Cour de justice a pour la première fois affirmé que « le recours en annulation peut être dirigé contre les actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers<sup>289</sup> ». Pour aboutir à une telle conclusion, la Cour de justice s'est basée tant sur l'esprit du traité que sur son système, de sorte qu'elle n'a pas privilégié une interprétation stricte de l'article 230 CE. Ainsi a-t-elle été amenée à constater que « la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité ». Dans ces conditions, la haute juridiction communautaire estime que l'absence de mention expresse du Parlement européen dans la version initiale de l'article 230 CE s'explique par le fait que « le traité CEE dans sa version originale ne lui conférait que des pouvoirs consultatifs et de contrôle politique, et non celui d'adopter des actes destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers ».

Prenant alors en compte l'évolution des pouvoirs de l'Assemblée, il n'était plus possible pour la Cour de justice d'admettre que les actes du Parlement européen ne soient pas soumis à son contrôle car « une interprétation de l'article 173 qui exclurait les actes du parlement européen de ceux qui peuvent être attaqués aboutirait à un résultat contraire tant à l'esprit du traité tel qu'il a été exprimé dans l'article 164 qu'à son système. Les actes que le Parlement européen adopte dans la sphère du traité CEE pourraient, en effet, sans que la possibilité soit ouverte de les déférer au contrôle de la Cour, empiéter sur les compétences des Etats membres ou des autres institutions ou outrepasser les limites qui sont tracées aux compétences de leur auteur. Il convient dès lors de considérer que le recours en annulation peut être dirigé contre les actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers ».

**164.** A la suite de cette innovation jurisprudentielle, la Cour de justice a précisé d'une part, la notion d'actes du Parlement européen et d'autre part, la notion d'actes destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers.

En ce qui concerne les actes du Parlement européen, la Cour a affirmé que cette notion s'applique également aux actes pris par les organes de cette institution, ce qui était d'ailleurs le cas dans l'affaire *Les Verts*<sup>290</sup>, qui conduisit la Cour de justice à reconnaître la légitimation passive du Parlement européen. En effet, dans cet arrêt c'étaient deux décisions du bureau élargi du Parlement européen qui étaient attaquées. En outre, la Cour a reconnu que « parmi les actes du Parlement contre lesquels un recours en annulation peut être dirigé en vertu de l'article 173 du traité CEE figure la constatation par le président du Parlement agissant en tant qu'organe de cette institution, de l'arrêt définitif du budget

---

<sup>289</sup> CJCE 23 avril 1986, *Les Verts*, aff.294/83, précité

<sup>290</sup> CJCE 23 avril 1986, *Les Verts*, aff.294/83, précité

des Communautés européennes<sup>291</sup> ». En revanche, dans une décision de 1990 la Cour de justice a déclaré qu' « aucune règle de droit communautaire n'implique que les actes d'un groupe politique pourraient être imputés au Parlement européen en tant qu'institution des Communautés<sup>292</sup> ».

Pour ce qui a trait aux actes destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers, et donc susceptibles de recours en annulation, la Cour de justice a considéré qu'il pouvait s'agir de décisions budgétaires car « le budget, une fois intervenu la constatation du président du Parlement visée par l'article 203, paragraphe 7, relève des actes de nature à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers<sup>293</sup> ». Par contre, certains actes n'ont d'effet que dans le cadre de l'organisation du Parlement européen et ne sont, dans ces conditions, soumis à aucun contrôle juridictionnel. Il pourra s'agir par exemple de la création d'une commission d'enquête, car « une telle commission n'est dotée que d'un pouvoir d'étude et en conséquence, les actes relatifs à sa constitution ne concernent que l'organisation interne des travaux du Parlement<sup>294</sup> ».

Enfin, la Cour de justice a précisé la notion de tiers vis-à-vis desquels les actes du Parlement européen doivent produire un effet juridique. Ces tiers sont non seulement des personnes physiques ou morales<sup>295</sup>, mais encore les autres institutions de la Communauté<sup>296</sup>, ainsi que les Etats membres<sup>297</sup>.

**165.** Le traité sur l'Union européenne officialise la légitimation passive du Parlement européen en utilisant les critères retenus par la Cour de justice dans l'article 230 CE, alinéa 1 (ex-article 173 CE), de sorte que la Cour contrôle la légalité « des actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers ».

## 2.2. La légitimation passive du Parlement européen dans le cadre du recours en carence

**166.** Dans le cadre du recours en carence, la soumission des actes du Parlement européen au contrôle juridictionnel de la Cour de justice n'a soulevé aucune difficulté particulière, même si selon les traités originaires aucun recours contre ces actes n'était envisagé. En effet, en vertu de l'article 35 CECA le recours en carence n'est prévu qu'à l'encontre de la Haute Autorité, alors que dans les traités de Rome<sup>298</sup> le recours est ouvert « dans les cas où, en violation du présent traité, le

---

<sup>291</sup> CJCE 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, aff.34/86, Rec. 1986, p.2155

<sup>292</sup> CJCE 22 mars 1990, *Le Pen*, aff. C-201/89, Rec.1990, p. I 1183

<sup>293</sup> CJCE 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, aff.34/86, précité

<sup>294</sup> CJCE ordonnance du 4 juin 1986, *Groupe des Droites européennes*, aff. 78/85, Rec. 1986, p.1753

<sup>295</sup> dans l'arrêt *Les Verts* il s'agissait d'un parti politique

<sup>296</sup> CJCE 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, aff.34/86, précité

<sup>297</sup> CJCE 22 septembre 1988, *France c/ Parlement européen*, aff. jtes 358/85 et 51/86, Rec. 1988, p.4821

<sup>298</sup> Articles 232 CE (ex-article 175 CE) et 148 CEEA

Conseil ou la Commission s'abstient de statuer ». En conséquence, le recours ne semble ouvert que contre les abstentions illégales des organes d'action, ce qui apparaît logique dans la mesure où la fonction du recours en carence est de permettre au juge communautaire de censurer l'abstention d'agir illégale des institutions communautaires.

**167.** Ainsi, d'après les textes originaux le recours en carence était irrecevable contre les abstentions du Parlement européen, puisqu'au début de la construction communautaire l'Assemblée ne disposait d'aucun pouvoir décisif. Donc, dans le silence des traités, on pensait que la jurisprudence de la Cour de justice sur la légitimation passive dans le cadre du recours en annulation pouvait être étendue au recours en carence. A cet égard, la Cour de justice fut appelée à se prononcer sur cette question<sup>299</sup>, puisqu'un recours en carence fut introduit par un parti politique contre le Parlement européen qui n'avait pas transmis au Conseil, conformément à 190 CE paragraphe 3 (ex-article 138 CE), un projet de procédure électorale uniforme. Toutefois, la Cour de justice prononça un non-lieu à statuer et ne s'exprima pas sur ce problème, car le projet du Parlement européen fut adopté pendant la procédure de sorte qu'une résolution mit fin à sa carence.

Mais il faut remarquer cependant que, dans ses conclusions sur cette affaire, l'avocat général Darmon s'était prononcé en faveur de l'ouverture du recours en carence contre les omissions illégales du Parlement européen, dès lors que l'acte dont l'adoption est nécessaire est susceptible de créer des effets de droit vis-à-vis des tiers.

Toutefois, cette incertitude prit fin avec le traité sur l'Union européenne qui consacre explicitement la légitimation passive du Parlement européen dans le cadre du recours en carence.

**168.** Ainsi, en affirmant être liée par le principe de l'équilibre institutionnel, la Cour de justice a permis son évolution de sorte que le poids du Parlement européen dans le triangle institutionnel s'en est trouvé renforcé. La place faite à la légitimation passive du Parlement européen dans le traité accroît ainsi de manière officielle son rôle dans l'appareil institutionnel communautaire.

## ***B. LA PARTICIPATION DU PARLEMENT EUROPÉEN AU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL***

**169.** Alors que la Cour de justice a très vite pris en compte l'évolution des pouvoirs du Parlement européen afin de permettre l'assujettissement de ses actes à son contrôle juridictionnel, une inadéquation entre les pouvoirs de cette institution et sa capacité d'agir devant la Cour de justice a en revanche longtemps persisté, empêchant de la sorte qu'un statut judiciaire autonome soit reconnu à l'Assemblée.

---

<sup>299</sup> CJCE ordonnance du 10 juin 1993, *The liberal democrats*, aff. C-41/92, Rec.1993, p. I 3153

La Cour de justice fut donc amenée progressivement à pallier les insuffisances des traités en reconnaissant d'abord au Parlement européen un droit d'agir dans le cadre d'instruments mineurs du contrôle de légalité (1), puis dans le cadre du recours en annulation (2).

### **1. Le droit d'agir dans le cadre d'instruments mineurs du contrôle de légalité**

**170.** Dans son interprétation des textes conventionnels, la Cour de justice a dans un premier temps reconnu au Parlement européen deux possibilités de s'adresser à elle. Tout d'abord, elle a admis le droit d'intervention de l'Assemblée (1.1.), puis sa légitimation active dans le cadre du recours en carence (1.2.).

#### *1.1. Le droit d'intervention*

**171.** Le droit d'intervention est « une porte discrète<sup>300</sup> » qui, contrairement aux différents types de recours, n'offre pas la possibilité de déclencher une action mais permet de prendre part à un procès déjà ouvert devant la Cour de justice. C'est à l'occasion des affaires *Isoglucose*<sup>301</sup> que le Parlement européen se vit reconnaître le droit d'intervenir aux litiges soumis à la Cour.

Des recours en annulation avaient été introduits par deux entreprises productrices d'isoglucose, contre un règlement du Conseil leur attribuant un quota de production contre lequel ces entreprises invoquaient le fait que ce texte avait adopté sans que le Parlement européen ait eu le temps de rendre son avis, conformément à l'article 37 CE, alinéa 2 (ex-article 43 CE). Face à cette situation, le Parlement européen décida sur le fondement de l'article 37, alinéa 1 du statut CEE de la Cour de justice<sup>302</sup> de saisir la haute juridiction communautaire d'une requête au soutien des conclusions des deux entreprises, en arguant de la violation des formes substantielles. Le Conseil contesta la recevabilité de cette intervention, en faisant valoir qu'admettre un tel droit au Parlement européen revenait à lui reconnaître une légitimation active pour les recours visés à l'article 230 CE (ex-article 173 CE) que les traités ne mentionnent pas.

Cette objection du Conseil a été réfutée par la Cour de justice, qui se basa sur une interprétation littérale de l'article 37 alinéa 1 de son statut pour conclure que ce texte « prévoit un même droit d'intervention pour toutes les institutions de la Communauté. On ne saurait restreindre, pour l'une d'entre elles, l'exercice de ce droit sans porter atteinte à sa position institutionnelle voulue par le traité

---

<sup>300</sup> G. ISAAC, *L'insertion du Parlement européen dans le système juridictionnel des Communautés européennes*, précité, sp. p.804

<sup>301</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff.138/79, précité et *Maïzena*, aff. 139/79, Rec.1980, p.3393

<sup>302</sup> cet article dispose que « Les Etats membres et les institutions de la Communauté peuvent intervenir aux litiges soumis à la Cour. »

et, en particulier, le paragraphe 1 de l'article 4 ». A cela, elle ajoute que « si l'alinéa 2 de l'article 37 du statut de la Cour prévoit que les personnes autres que les Etats et les institutions ne peuvent intervenir à un litige soumis à la Cour que si elles justifient d'un intérêt à la solution du litige, le droit d'intervenir reconnu aux institutions, et donc au Parlement, par l'article 37, alinéa premier, n'est pas soumis à cette condition ». Donc, ici, la haute juridiction communautaire affirme à l'encontre du Conseil qu'il n'existe pas de lien nécessaire entre la qualité pour agir et le droit d'intervention qui peut dès lors être reconnu au Parlement européen, même s'il n'a pas qualité pour agir en annulation.

**172.** Le Parlement européen se voit donc reconnaître un droit d'intervention général, puisqu'il lui est ouvert à tous les types de recours, aux conclusions du demandeur comme à celles du défendeur, pour la défense de sa position institutionnelle comme de celle d'autres institutions<sup>303</sup>.

### *1.2. La légitimation active dans le cadre du recours en carence*

**173.** A l'instar de l'article 37 du statut de la Cour qui ouvre l'intervention à un procès « (...) aux institutions de la Communauté » l'article 232 CE (ex-article 175 CE) ouvre le recours en carence « aux autres institutions de la Communauté », en dehors de l'institution défenderesse. Ceci signifie donc que la légitimation active dans le cadre du recours en carence est admise tant pour le Conseil et la Commission, que pour le Parlement européen.

**174.** Toutefois, la question s'est posée de savoir si le Parlement européen avait réellement la qualité pour agir en carence alors qu'une telle capacité ne lui est pas reconnue pour former un recours en annulation. En effet, un tel problème a pu être soulevé car dans le cadre du traité CECA le recours en carence de l'article 35 n'est que « la face en creux<sup>304</sup> » du recours en annulation de l'article 33. A cet égard, dans le cadre du traité CE la Cour de justice avait été amenée à juger que les recours en annulation et en carence ne formaient que « l'expression d'une seule et même voie de droit<sup>305</sup> ». Néanmoins, le recours en carence tel qu'il est prévu par l'article 232 CE (ex-article 175 CE) a ses exigences propres, et apparaît de ce fait comme une voie de droit autonome<sup>306</sup>. C'est ce que confirma l'arrêt *Parlement européen contre Conseil*<sup>307</sup>, qui ouvre explicitement le recours en carence à l'Assemblée.

---

<sup>303</sup> Dans les affaires jointes *RFA et autres c/ Commission*, le Parlement est intervenu au soutien de la Commission alors que ses droits n'étaient pas directement concernés, CJCE 9 juillet 1987, *RFA e.a. c/ Commission*, aff. jtes 281, 283, 284, 285 et 287/85, Rec. 1987, p.3203

<sup>304</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.268

<sup>305</sup> CJCE 18 novembre 1970, *Chevalley*, aff. 15/70, précité

<sup>306</sup> voir supra p.76

<sup>307</sup> CJCE 22 mai 1985, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.13/83, Rec. 1985, p.1513

Dans cette affaire, le Parlement européen se présentait pour la première fois devant la Cour de justice en position de demandeur, afin de faire constater la carence du Conseil à mettre en place une politique commune des transports. Le Conseil s'était opposé à une telle capacité d'action du Parlement européen, en se basant sur le parallélisme des voies et notamment sur l'arrêt *Chevalley* car « dans le mesure où le traité écarte le Parlement du contrôle de légalité des actes (du Conseil et de la Commission), il serait illogique de lui conférer un droit de recours en cas de carence de l'une de ces deux institutions<sup>308</sup> ». Cependant, la Cour de justice répondit à cet argument en se basant sur une interprétation littérale du traité et sur la position du Parlement européen au sein de l'appareil institutionnel, en déclarant que « l'article 175, alinéa 1, ouvre expressément, comme le Conseil l'a d'ailleurs reconnu, le recours en carence contre le Conseil et la Commission, entre autres, aux autres institutions de la Communauté. Cette disposition prévoit ainsi une même faculté d'intenter ce recours pour toutes les institutions de la Communauté. On ne saurait restreindre, pour l'une d'entre elles, l'exercice de cette faculté sans porter atteinte à sa position institutionnelle voulue par le traité et, en particulier, par le paragraphe 1 de l'article 4<sup>309</sup> ».

En conséquence, qu'il s'agisse du droit d'intervention ou du recours en carence, le Parlement européen n'a pas à justifier d'un intérêt à agir, comme c'est le cas des requérants dits « privilégiés ».

## **2. La légitimation active du Parlement européen dans le cadre du recours en annulation**

**175.** Comme pour la légitimation passive, le traité n'inscrit pas le Parlement européen au nombre des requérants habilités à agir en annulation devant la Cour de justice. Toutefois, comme pour le contrôle des actes de l'Assemblée, la haute juridiction communautaire a su combler cette lacune du traité et assurer le maintien de l'équilibre institutionnel, donnant ainsi « une preuve supplémentaire de sa maturité<sup>310</sup>. »

**176.** Le débat sur la reconnaissance d'un droit de recours en annulation au profit du Parlement européen a été relancé à la suite de la jurisprudence *Les Verts*<sup>311</sup>, qui semblait devoir conduire à une uniformisation du statut judiciaire de l'Assemblée par l'alignement de la légitimation active sur la légitimation passive. Pourtant, lors d'un arrêt de principe rendu en 1988 la Cour de justice refusa l'accès direct à son prétoire au Parlement européen (2.1.), mais opéra un revirement de cette jurisprudence moins de deux ans plus tard (2.2.).

---

<sup>308</sup> CJCE 22 mai 1985, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.13/83, précité

<sup>309</sup> CJCE 22 mai 1985, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.13/83, précité

<sup>310</sup> J.P. JACQUE, *La légitimation active du Parlement européen ou il n'était pas nécessaire d'espérer pour entreprendre*, RTDE 1990, p.620, sp. p.622

<sup>311</sup> CJCE 23 avril 1986, *Les Verts*, aff.294/83, précité

### 2.1. *L'équilibre institutionnel n'est pas une condition déterminante de l'accès direct du Parlement européen à la Cour de justice*

**177.** C'est un arrêt du 27 septembre 1988<sup>312</sup>, ayant pour origine un recours en annulation formé par l'Assemblée contre la décision « comitologie » du Conseil du 13 juillet 1987, qui marque le début vers la reconnaissance au profit du Parlement européen d'un droit d'agir en annulation. La doctrine, de façon générale, était favorable à cette reconnaissance même s'il existait certaines divergences de vue quant à son fondement juridique. Par exemple, le juge Pescatore était partisan d'une interprétation large de l'article 230 CE, alinéa 1 (ex-article 173 CE) le droit d'agir en annulation du Parlement européen devant lui être reconnu dans les mêmes conditions que pour les autres institutions, c'est-à-dire pour protéger ses propres prérogatives mais aussi l'intérêt général communautaire<sup>313</sup>. Par contre, d'autres estimaient que ce droit devait être reconnu à l'Assemblée dans le seul but de défendre les pouvoirs qui lui ont été conférés par le traité<sup>314</sup>.

Cependant, dans cet arrêt la Cour de justice mit fin à toutes les spéculations doctrinales en considérant que « l'état actuel des textes applicables ne permet pas à la Cour de reconnaître au Parlement européen qualité pour agir en annulation<sup>315</sup> », refusant en conséquence d'élaborer une interprétation constructive du traité tel que cela avait été le cas dans l'arrêt de 1986<sup>316</sup>.

**178.** Pour aboutir à une telle conclusion, la Cour de justice va en premier lieu rejeter la pertinence de l'article 230 CE, alinéa 2 relatif aux recours introduits par des personnes physiques ou morales au motif que le Parlement est une institution de la Communauté au sens de l'article 7 CE (ex-article 4 CE), et non une personne morale. Toutefois, dans la mesure où les institutions communautaires agissent chacune dans la limite des compétences qui leurs sont attribuées dans le but d'assurer les tâches confiées à la Communauté, on peut estimer qu'elles agissent d'une certaine manière en tant qu'« organes de la personnalité morale qu'est la Communauté<sup>317</sup> ». Ainsi, dans la mesure où le Parlement européen joue un rôle bien défini dans l'appareil institutionnel communautaire, ne pouvait-on lui reconnaître un statut de personne morale de sorte que s'il ne peut agir en annulation au sens de l'alinéa 1 de l'article 230 CE pour défendre ce rôle, il le puisse au sens

<sup>312</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.302/87, Rec.1988, p.5615

<sup>313</sup> P.PESCATORE, communication sur le thème « Le Parlement face à la Cour » dans *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, J.V. LOUIS et D. WAELBROECK (dir.), ULB, 1988, p.207

<sup>314</sup> J.P. JACQUE, note sous l'arrêt *Les Verts*, précité

<sup>315</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.302/87, précité

<sup>316</sup> CJCE 23 avril 1986, *Les Verts*, aff.294/83, précité

<sup>317</sup> M. THILL, *Le défaut de qualité du Parlement européen pour agir en annulation au titre de l'article 173 du traité CEE : l'arrêt de la Cour de justice du 27 septembre 1988 et ses implications sur d'autres aspects du contentieux communautaires*, CDE 1989, n°1/2, p.365, sp. p.372

de l'alinéa 2 ? Mais la Cour de justice a coupé court à toute tentative du Parlement européen de se voir reconnaître la légitimation active par ce biais, puisqu'elle a déclaré que « le système de l'article 173, alinéa 2, serait de toute manière inadapté au recours en annulation du Parlement européen (...) »<sup>318</sup>.

Ensuite, la Cour de justice constate que le Parlement européen dispose du pouvoir de contrôler politiquement la Commission et de la censurer, de pouvoirs budgétaires ainsi que de pouvoirs normatifs qui lui permettent donc d'exercer une influence sur le contenu de l'activité normative du Conseil et de la Commission.

**179.** C'est dans ce contexte que la Cour de justice a été amenée à rejeter minutieusement tous les arguments du Parlement européen en faveur de la reconnaissance de sa légitimation active. En effet, l'Assemblée invoquait en premier lieu l'argument tiré du parallélisme des voies de droit qui lui permettrait de pouvoir introduire un recours en annulation, dans la mesure où il bénéficie déjà de la légitimation active dans le cadre du recours en carence. Cependant, elle déduit de sa jurisprudence antérieure<sup>319</sup> qu'« il n'y a pas de lien nécessaire entre le recours en annulation et le recours en carence du fait que le recours en carence permet au Parlement européen de provoquer l'adoption d'actes qui ne peuvent pas toujours faire l'objet d'un recours en annulation<sup>320</sup> », même si elle a déjà eu l'occasion de dire que les recours en annulation et en carence n'étaient que « l'expression d'une seule et même voie de droit<sup>321</sup> ».

Par ailleurs, le Parlement européen avançait également l'idée que faute de pouvoir introduire un recours en annulation il serait dans l'impossibilité de contester, en cas de carence du Conseil ou de la Commission, un refus explicite d'agir qui lui serait opposé. Mais la Cour déclara que « cet argument est fondé sur une prémisse inexacte » car « un refus d'agir, si explicite soit-il, peut être déféré à la Cour sur la base de l'article 175, dès lors qu'il ne met pas fin à la carence<sup>322</sup> ». Ici, la Cour de justice aligne le refus implicite qui résulte de la prolongation de l'inaction de l'institution invitée à agir sur le refus explicite qui « ne met pas fin à la carence ». La Cour de justice rend alors ambiguë la notion de « prise de position » qui figure à l'article 232 CE alinéa 2 (ex-article 175 CE), si désormais une prise de position « négative » n'en est pas une.

Ensuite, la Cour de justice réfute l'argument selon lequel il existerait une légitimation active du Parlement européen parce qu'il bénéficie du droit d'intervenir aux litiges soumis à la Cour de justice.

---

<sup>318</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.302/87, précité

<sup>319</sup> CJCE 12 juillet 1988, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.377/87, Rec.1988, p.4017

<sup>320</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.302/87, précité, point 16

<sup>321</sup> CJCE 18 novembre 1970, *Chevalley*, aff. 15/70, précité

<sup>322</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.302/87, précité, point 17

Là aussi, la Cour souligne qu' « il n'y a pas de lien nécessaire entre le droit d'intervention et la possibilité d'introduire un recours<sup>323</sup> ».

De plus, le Parlement européen tire argument de l'équilibre institutionnel pour montrer qu'il existe un principe d'égalité entre les institutions, faisant que « chacune d'elles pourrait introduire un recours contre les actes de l'autre et voir, en sens inverse, ses propres actes déferés par l'autre à la censure de la Cour ». Ceci implique donc que, dans un souci du maintien de l'équilibre institutionnel, la Cour de justice devrait « décider que le Parlement européen a qualité pour attaquer les actes du Conseil et de la Commission<sup>324</sup> ». Ainsi, le Parlement européen prend acte de la décision de 1986<sup>325</sup> qui lui octroie la légitimation passive, pour demander que l'équilibre institutionnel de l'article 230 CE, alinéa 1 (ex-article 173 CE) soit rétabli en sa faveur de sorte qu'il existerait un parallélisme entre sa qualité de défendeur et sa qualité de requérant, ce que la Cour de justice a formellement écarté<sup>326</sup>.

Enfin, la Cour de justice a contré l'argument de l'Assemblée selon lequel elle devrait être en mesure de défendre toutes ses prérogatives vis-à-vis des autres institutions. Néanmoins, la Cour a estimé que « les prérogatives du Parlement européen ont été accrues par l'Acte unique européen (...) sans que des modifications aient été toutefois apportées à l'article 173 du traité<sup>327</sup> ». Ainsi, la défense judiciaire des prérogatives du Parlement européen n'est pas, pour la Cour de justice, une condition déterminante à sa participation active au contentieux de la légalité, de même que la défense de l'équilibre institutionnel peut être assurée par d'autres voies de droit.

**180.** Finalement, dans cet arrêt du 27 septembre 1988 la Cour de justice semble avoir rejeté l'argument de l'équilibre institutionnel du fait de l'enjeu constitutionnel important que peut constituer la reconnaissance du droit d'agir au Parlement européen. Ainsi, plutôt que de se faire « le régulateur d'un équilibre institutionnel dynamique<sup>328</sup> », elle a choisi de respecter la volonté des rédacteurs des traités abandonnant dans le même temps sa méthode d'interprétation constructive des textes, qui avait caractérisé la solution de 1986<sup>329</sup> quant à la reconnaissance de la légitimation passive du Parlement européen dans le cadre du recours en annulation.

---

<sup>323</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.302/87, précité, point 18

<sup>324</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.302/87, précité, point 19

<sup>325</sup> CJCE 23 avril 1986, *Les Verts*, aff.294/83, précité

<sup>326</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.302/87, précité, point 21

<sup>327</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.302/87, précité, point 26

<sup>328</sup> J.F CHAMBAULT, *L'ouverture du recours en annulation au Parlement européen : aboutissement et cohérence d'une décennie de jurisprudence*, RMCUE 1991, n° 343, p.40, sp. p.47

<sup>329</sup> CJCE 23 avril 1986, *Les Verts*, aff.294/83, précité

## 2.2. L'équilibre institutionnel est une condition déterminante de l'accès direct du Parlement européen à la Cour de justice

**181.** C'est avec l'arrêt *Tchernobyl* rendu le 22 mai 1990<sup>330</sup>, que se clôt l'évolution jurisprudentielle et le combat du Parlement européen pour la reconnaissance d'un droit d'agir en annulation devant la Cour de justice. Moins de deux ans après son arrêt *Comitologie*<sup>331</sup>, dans lequel la Cour de justice refusait à l'Assemblée cette légitimation active en considérant que la défense de ses prérogatives pouvait être assurée par d'autres voies de droit, elle corrige cette solution en admettant au profit du Parlement européen un droit d'agir, mais limité.

**182.** En l'espèce, il s'agissait d'un problème de choix de base juridique. Le Parlement européen était en effet, depuis l'Acte unique, très attentif au respect des nouveaux droits que lui avait conféré la révision du traité, notamment par la mise en place de la procédure de coopération, si bien que le choix de telle ou telle base juridique conditionnait, bien entendu, le mode de votation au sein du Conseil, mais aussi la participation du Parlement européen au processus décisionnel. Dans cette affaire, la Commission avait soumis au Conseil une proposition de règlement fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive des denrées alimentaires et des aliments pour le bétail après un accident nucléaire, fondée sur l'article 31 CEEA qui prévoit uniquement la consultation du Parlement européen, alors qu'il estimait qu'elle devait être basée sur l'article 95 CE (ex-article 100 A) prévoyant la procédure de coopération.

Cependant, un problème résidait ici dans le fait que la Cour de justice venait de refuser au Parlement européen la légitimation active qu'il revendiquait depuis l'arrêt *Les Verts*. La Cour, qui fut saisie de cette affaire avant de rendre son arrêt du 27 septembre 1988, se trouvait donc devant le difficile choix de « confirmer la solution *Comitologie* alors que les faits de l'affaire *Tchernobyl* montraient qu'elle comportait de sérieuses lacunes (ou de) s'en dégager, mais au prix d'une solide argumentation (...)»<sup>332</sup>. Mais en l'espèce, confirmer la solution de 1988 revenait à priver le Parlement européen de toute possibilité de défendre ses droits lorsque la Commission fondait ses propositions sur une base juridique erronée. C'est cette circonstance de l'existence d'une base juridique inexacte, qui a conduit la Cour de justice à dépasser sa solution antérieure en reconnaissant au Parlement européen un accès direct à son prétoire, pour protéger ses prérogatives.

**183.** C'est le principe de l'équilibre institutionnel qui guida la Cour de justice dans son raisonnement. C'est sur ce principe que le juge communautaire fonda la reconnaissance de la qualité

<sup>330</sup> CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, Rec. 1990, p. I 2041

<sup>331</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.302/87, précité

<sup>332</sup> J.P. JACQUE, *La légitimation active du Parlement européen ou il n'était pas nécessaire d'espérer pour entreprendre*, RTDE 1990, précité, sp. 621

pour agir du Parlement européen, afin qu'il puisse défendre ses compétences qui, parce qu'elles lui sont reconnues par le traité, participent de l'équilibre institutionnel qu'il établit. En effet, « les prérogatives du Parlement européen sont l'un des éléments de l'équilibre institutionnel créé par les traités. Ceux-ci ont, en effet, 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 celles-ci<sup>333</sup> ». Ainsi, pour la Cour de justice « le respect de l'équilibre institutionnel implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres<sup>334</sup> », si bien qu'une institution ne pourra empiéter les prérogatives d'une autre sans bouleverser l'équilibre institutionnel établi par le traité et dont elle se reconnaît la gardienne<sup>335</sup>.

C'est donc ce principe de l'équilibre institutionnel qui va lui permettre de combler cette « lacune procédurale<sup>336</sup> » du traité, et lui permettre de reconnaître à l'Assemblée un droit d'agir en annulation. Néanmoins ce droit ne pourra être illimité, et la Cour de justice va tirer de l'équilibre institutionnel les limites de l'accès au contrôle juridictionnel. En effet, « le Parlement est recevable à saisir la Cour d'un recours en annulation dirigé 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 fonde que sur des moyens tirés de la violation de celles-ci. Sous cette réserve, le recours en annulation du Parlement est soumis aux règles prévues par les traités pour le recours en annulation des autres institutions<sup>337</sup> ». Par conséquent, la légitimation active du Parlement européen est reconnue mais limitée « au nom de la protection de l'équilibre institutionnel<sup>338</sup> ».

**184.** La jurisprudence communautaire a donc fixé le statut judiciaire du Parlement européen et s'est vue conventionnellement consacré par le traité sur l'Union européenne, qui précise à l'alinéa 3 de l'article 230 CE (ex-article 173 CE) que « la Cour de justice est compétente, dans les mêmes conditions, pour se prononcer sur les recours formés par le Parlement européen, par la Cour des comptes et par la BCE, qui tendent à la sauvegarde des prérogatives de ceux-ci ». Avec le traité de Nice, le Parlement européen voit son rôle dans le triangle institutionnel conforté car désormais, il peut saisir la Cour de justice non seulement pour obtenir la sauvegarde de ses compétences mais également à l'instar du Conseil et de la Commission, pour former des recours en annulation contre des actes pris

---

<sup>333</sup> CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, point 21

<sup>334</sup> CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, point 22

<sup>335</sup> CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, point 23

<sup>336</sup> CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, point 26

<sup>337</sup> CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, point 27

<sup>338</sup> J.P. JACQUE, *La légitimation active du Parlement européen ou il n'était pas nécessaire d'espérer pour entreprendre*, RTDE 1990, précité, sp. 627

par les institutions communautaires. Aujourd'hui la « boucle est bouclée », car le Parlement européen dispose d'un droit général d'agir en annulation devant la Cour de justice puisqu'il fait désormais partie des requérants privilégiés.

**185.** Ainsi, la Cour de justice en tant que gardienne de la Communauté de droit a su faire évoluer le Parlement européen dans le cadre de la procédure contentieuse, mais elle lui a également permis d'affirmer sa position politique au sein du triangle institutionnel en consacrant le principe de coopération loyale entre les institutions de la Communauté.

## ***PARAGRAPHE 2 : LA RECONNAISSANCE DU PRINCIPE DE COOPÉRATION LOYALE ENTRE LES INSTITUTIONS***

**186.** Parce qu'il traduit les rapports existants entre les institutions communautaires, le principe de l'équilibre institutionnel est soumis à leur évolution. Pour autant, les institutions ne pourront pas modifier son contenu puisque le traité ne leur en donne pas la compétence.

Ici, le principe de l'équilibre institutionnel n'apparaît plus comme un principe statique signifiant « la stabilité des attributions respectives des institutions et de ce fait condui(sant) à la préservation du « statu quo »<sup>339</sup>», mais se révèle au contraire être un principe dynamique parce qu'il s'adapte à l'évolution institutionnelle communautaire. En effet, l'interdépendance dans laquelle se trouvent les institutions implique qu'elles doivent agir en étroite collaboration, ce qui les pousse souvent à tenter d'améliorer leurs rapports en entraînant de la sorte une évolution du système institutionnel communautaire.

Cette perspective dynamique de l'équilibre institutionnel repose donc sur la nécessaire collaboration entre les institutions (A), qui a été consacrée par la Cour de justice (B).

### ***A. LA SIGNIFICATION DU PRINCIPE DE COOPÉRATION LOYALE ENTRE LES INSTITUTIONS***

**187.** L'obligation des institutions à collaborer entre elles découle principalement de l'organisation institutionnelle établie par le traité (1), qui les associe étroitement à la procédure d'édiction du droit dérivé. Cette collaboration interinstitutionnelle qui, à l'origine n'avait été conçue par les rédacteurs des traités que pour le Conseil et la Commission, s'est renforcée puisque désormais le Parlement européen est intégré à ce « dialogue interinstitutionnel<sup>340</sup> » (2).

---

<sup>339</sup> V. CONSTANTINESCO, *Les institutions communautaires*, jscl. Europe, fasc.200, 1989, p.18

<sup>340</sup> CJCE 30 mars 1995, *Parlement européen c/Conseil*, aff. C-65/93, Rec. 1995, p. I 634

### ***1. Un principe issu de l'organisation institutionnelle établie par le traité***

**188.** La répartition des compétences entre les institutions communautaires établie par le traité, est conçue d'une manière telle qu'elles sont obligées de collaborer de façon à ce que soit préservé et maintenu l'équilibre institutionnel. Toutefois, les traités ne consacrent pas formellement un principe de collaboration entre les institutions, mais prévoient explicitement une telle coopération dans certains cas.

En effet, l'article 58 CECA prévoit que si la Commission juge que la Communauté se trouve en période de crise, elle doit prendre les mesures appropriées sur avis conforme du Conseil. A cet égard, la Cour de justice a été amenée à juger que « (...) en instituant cette forme de concertation entre la Commission et le Conseil, l'article 58 n'en a pas fixé les modalités. Dans ces conditions, il appartient aux institutions d'organiser, d'un commun accord et dans le respect des compétences respectives, les formes de leur coopération<sup>341</sup> ».

De même, le traité CE précise-t il dans son article 218 CE paragraphe 1 (ex-article 162 CE), que « le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur collaboration ».

**189.** Il semble donc ressortir de ces textes qu'une double obligation de coopération s'impose aux institutions. En effet, d'une manière négative, les institutions communautaires ne devront pas dépasser les limites de leurs propres compétences et d'une manière positive, elles auront à organiser les modalités de leur coopération. Dans ces conditions, cette obligation de coopération à laquelle les institutions communautaires sont soumises apparaît comme le corollaire de la mission générale d'assurer le bon fonctionnement de la Communauté, en agissant dans la limite des compétences et pouvoirs qui leur sont attribués l'article 7 CE (ex-article 4 CE).

D'autre part, cette exigence de collaboration semble également ressortir de l'article 250 CE paragraphe 2 (ex-article 189 A) même si c'est de façon plus ténue. En effet, ce texte prévoit 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 communautaire ». On peut donc légitimement penser que ce texte incite les institutions à la collaboration, dans la mesure où il donne à la Commission un excellent moyen de faire pression sur le Conseil pour amener celui-ci à des compromis en cas de désaccord sur le texte proposé.

Enfin, dans le cadre de l'exécution des actes de droit dérivé, on peut également considérer que les articles 202 CE troisième tiret (ex-article 145 CE) et 211 CE quatrième tiret (ex-article 155 CE)

---

<sup>341</sup> CJCE 11 mai 1983, *Klöckner Werke AG c/ Commission*, aff.244/81, Rec.1983, p.1451

imposent aux institutions, dans le but de garantir la bonne application du traité, de se conformer à cette exigence de coopération. En effet, la délégation de compétences prévue par ces textes suppose en elle-même une collaboration effective entre les institutions afin que les décisions d'exécution soient prises de manière efficace.

**190.** Dans une déclaration annexée à l'acte final du traité de Nice il a été explicitement reconnu par les chefs d'Etat ou de gouvernement que « le devoir de coopération loyale qui résulte de l'article 10 du traité instituant la Communauté européenne (...) régit également les relations entre les institutions elles-mêmes<sup>342</sup> ». La consécration d'un tel principe a ainsi l'avantage d'officialiser une collaboration indispensable entre les différents acteurs du processus décisionnel communautaire en la rendant contraignante. De cette manière, le dialogue institutionnel triangulaire qui fait toute l'originalité des Communautés européennes peut s'améliorer et se développer, afin de garantir toujours le respect de l'équilibre institutionnel.

## ***2. Un principe qui renforce la position du Parlement européen au sein du système décisionnel communautaire***

**191.** Dès la mise en place des Communautés européennes, le Conseil et la Commission furent associés à la procédure d'édiction du droit communautaire dérivé alors que le Parlement européen, élément démocratique des Communautés, ne trouva réellement sa place dans ce « concert interinstitutionnel européen<sup>343</sup> » qu'à partir des années 1970, avec le renforcement de ses pouvoirs budgétaires puisqu'il devient désormais la seconde branche de l'autorité budgétaire. Ce dédoublement de l'autorité en matière budgétaire implique, en conséquence, que soit instituée une coopération étroite entre le Conseil et le Parlement européen.

Dans le cadre budgétaire, le Parlement européen tient de l'article 272 CE (ex-article 203 CE) une influence relativement importante notamment puisqu'il détient le pouvoir de décision en matière de dépenses non obligatoires, la décision finale pour les dépenses obligatoires appartenant au Conseil. Ces institutions, toutes deux détentrices de l'autorité budgétaire, vont donc être amenées à collaborer afin de donner une définition des deux catégories de dépenses qui sont le moteur de leurs pouvoirs respectifs. Par ailleurs, dans le cadre de l'article 272 CE paragraphe 9 cette coopération sera également nécessaire puisque ce texte impose qu'un accord soit trouvé entre le Conseil et le Parlement européen afin que soit défini un nouveau taux maximal d'augmentation.

---

<sup>342</sup> Traité de Nice, Déclaration relative à l'article 10 du traité instituant la Communauté européenne, JOCE n° C 80 du 10 mars 2001, sp. p. 77

<sup>343</sup> M. et D. WAELBROECK, communication sur le thème « *Les « déclarations communes » en tant qu'instruments d'un accroissement des compétences du Parlement européen* », dans *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, précité, sp. 86

**192.** L'évolution de la construction européenne a montré qu'il était nécessaire de renforcer la participation du Parlement européen au processus décisionnel communautaire. Ainsi dans le cadre de la procédure normative de droit commun, l'association du Parlement européen au dialogue existant entre le Conseil et la Commission s'est progressivement affirmée depuis l'Acte unique européen, de sorte qu'aujourd'hui il existe un véritable « dialogue triangulaire constructif<sup>344</sup> » au sein du système juridique communautaire. A cet égard, le traité organise la participation du Parlement européen à ce dialogue de différentes manières.

Tout d'abord, le traité met en place une obligation pour le Conseil de consulter le Parlement européen avant d'adopter un acte de caractère obligatoire. Cette procédure de simple consultation a été précisée par la Cour de justice, qui a estimé que le Conseil ne pouvait se contenter de solliciter l'avis du Parlement européen sans même attendre que celui-ci se soit effectivement prononcé<sup>345</sup>. Cette jurisprudence incite donc les institutions à mieux collaborer entre elles.

Avec l'Acte unique européen, l'Assemblée voit ses pouvoirs législatifs s'accroître grâce à l'institution de deux nouvelles procédures qui ne confèrent plus seulement un pouvoir consultatif au Parlement européen mais l'associe directement à la décision finale. Ainsi, la procédure de coopération établie par l'article 252 CE (ex-article 189 C) ne donne pas un pouvoir de décision finale au Parlement européen, mais institue une réelle coopération avec le Conseil et la Commission puisqu'il dispose d'un droit de veto suspensif. Il en va de même avec la procédure de l'avis conforme, applicable en matière de relations extérieures dans le cadre de l'Acte unique puis étendue à certains actes législatifs, à l'établissement d'une procédure électorale uniforme et aux sanctions susceptibles d'être prises contre un Etat membre en vertu de l'article 7 UE par le traité de Maastricht. Avec le nouveau traité de Nice, cette procédure voit son champ d'application élargi au domaine des coopérations renforcées. On comprend que dans ces conditions toutes les institutions doivent agir dans un esprit de collaboration, car même si le Parlement européen n'est associé qu'à la préparation du texte il dispose d'un droit de veto suspensif qui oblige le Conseil et la Commission à prendre effectivement son avis en compte, et ainsi à l'associer à l'élaboration de la proposition.

Mais, c'est avec la procédure de codécision instituée par le traité de Maastricht à l'article 251 CE (ex-article 189 B) puis élargie successivement par les traités d'Amsterdam et de Nice que le Parlement européen s'est trouvé définitivement associé à la procédure législative communautaire puisqu'il acquiert un statut de co-législateur aux côtés du Conseil. Par conséquent, l'évolution des pouvoirs

---

<sup>344</sup> S. RODRIGUES, *La paix des braves ? A propos du nouvel accord-cadre « Commission-Parlement européen »*, RMCUE, n° 442, 2000, p.590, sp. p.594

<sup>345</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff.138/79, précité

législatifs du Parlement européen montre que désormais la Commission est placée au cœur du processus de coopération établi dans le triangle institutionnel.

**193.** Par ailleurs, depuis le traité de Maastricht il est explicitement fait référence à cette collaboration dans d'autres domaines. En effet l'article 193 CE alinéa 3 (ex-article 138 C), prévoit que « les modalités d'exercice du droit d'enquête sont déterminées d'un commun accord par le Parlement européen, le Conseil et la Commission ». De plus, l'article 195 CE paragraphe 4 (ex-article 138 E) précise que « le Parlement européen fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée ».

**194.** En conséquence, il s'agit désormais pour le Parlement européen, le Conseil et la Commission d'instaurer un dialogue permanent, de façon à ce que le développement de la Communauté européenne perdure. Ce dialogue résulte par ailleurs du « devoir de coopération loyale » que la Cour de justice a érigé en principe dans sa jurisprudence.

## ***B. LA CONSÉCRATION DU PRINCIPE DE COOPERATION LOYALE PAR LA COUR DE JUSTICE***

**195.** Si les traités organisent dans certains cas la collaboration entre les institutions communautaires, en revanche ils ne l'érigent pas en principe formel. Pourtant, l'équilibre institutionnel fonde cette obligation de coopération loyale entre institutions, et à ce titre la Cour s'est attachée à dégager ce principe dans sa jurisprudence. Pour ce faire, le juge communautaire s'est largement inspiré de l'article 10 CE (ex-article 5 CE) (2) qui impose aux États membres une obligation de loyauté communautaire similaire à celle existant dans les États fédéraux (1).

### ***1. L'obligation de coopération loyale prescrite aux États membres par l'article 10 CE***

**196.** L'article 10 CE (ex-article 5 CE) dispose que « les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité ». Ainsi, cet article qui encadre l'exercice de la compétence nationale impose aux Etats membres d'une part un « comportement positif<sup>346</sup> » dans la mesure où ils ont l'obligation d'assurer l'action de la Communauté et d'autre part, une obligation de ne rien faire qui

---

<sup>346</sup> V. CONSTANTINESCO, *L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire*, Liber amicorum P. Pescatore, Nomos Baden-Baden 1987, p.97, sp. 99

pourrait porter atteinte à la réalisation des objectifs du traité. Donc, « l'attitude ainsi exigée des Etats n'est pas une soumission passive mais une coopération loyale et active<sup>347</sup> ».

A cet égard, la Cour de justice a déclaré à propos de l'effet utile des dispositions d'un règlement, que « les Etats membres avaient le droit et, en vertu des dispositions générales de l'article 5 du traité l'obligation de tout faire pour assurer l'effet utile de l'ensemble des dispositions du règlement<sup>348</sup> ». La Cour de justice a généralisé cette jurisprudence, puisqu'elle a relevé « l'obligation pour les Etats membres, découlant d'une directive, d'atteindre le résultat prévu par celle-ci, ainsi que leur devoir, en vertu de l'article 5 du traité de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de cette obligation, s'imposant à toutes les autorités des Etats membres y compris, dans le cadre de leurs compétences, les autorités juridictionnelles<sup>349</sup> ».

Ainsi, en matière d'exécution du droit communautaire les Etats membres sont investis d'une « responsabilité subsidiaire<sup>350</sup> » susceptible d'être sanctionnée dans le cadre d'un recours en manquement, si les Etats membres s'abstiennent de prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre du droit communautaire. C'est ce qu'a confirmé la Cour de justice en jugeant que « lorsque l'application dans chaque Etat membre du règlement communautaire postule l'aménagement de certains services publics, le fait que les autorités concernées s'abstiennent de prendre les mesures nécessaires est de nature à constituer un manquement au sens de l'article 169 CEE<sup>351</sup> ».

**197.** Par ailleurs cette obligation de coopération loyale des Etats membres envers la Communauté suppose qu'ils respectent les obligations d'information qui pèsent sur eux et qui permettent notamment à la Commission de remplir sa mission qui consiste à veiller à la bonne application du traité. Ainsi, par exemple les Etats membres sont-ils tenus de coopérer de bonne foi avec la Commission dès lors qu'elle entreprend une enquête, et de lui fournir les informations qu'elle réclame<sup>352</sup>. Le refus d'un Etat membre de fournir sa collaboration à la Commission sera considéré par la Cour de justice comme une entrave à l'exercice de la justice, et sera donc sanctionné<sup>353</sup>.

**198.** D'autre part, dans le cadre de cette obligation de coopération loyale qui incombe aux Etats membres, la Cour de justice a eu l'occasion de rappeler qu'à leur tour les institutions communautaires se devaient de respecter les dispositions prises par les Etats membres dans le cadre de

---

<sup>347</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.104

<sup>348</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Otto Scheer*, aff.30/70, Rec.1970, p.1197

<sup>349</sup> CJCE 10 avril 1984, *Von Colson et Kamann*, aff.14/83, Rec.1984, p.1891

<sup>350</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.104

<sup>351</sup> CJCE 17 février 1970, *Commission c/ Italie*, aff.31/69, Rec. 1790, p.34

<sup>352</sup> CJCE 11 décembre 1985, *Commission c/ Grèce*, aff.192/84, Rec.1985, p.3967

<sup>353</sup> CJCE 22 septembre 1988, *Commission c/ Grèce*, aff. 272/86, Rec. 1988, p.4875

leurs propres compétences. A cet égard, la haute juridiction communautaire a reconnu le droit pour le Parlement européen de prendre toutes mesures appropriées pour assurer son bon fonctionnement et le déroulement de ses procédures à la condition que ces mesures, en vertu de l'article 10 CE, respectent la compétence des Etats membres de fixer le siège des institutions, ainsi que les décisions provisoires qu'ils prennent dans l'attente de la fixation définitive du siège<sup>354</sup>. Cette obligation de coopération loyale des institutions a par ailleurs été clairement confirmée par le Tribunal de première instance qui, dans une affaire de reconnaissance des diplômes, a jugé que « l'organisation de l'enseignement universitaire dispensé sur leur territoire relevant de la compétence des Etats membres, il est conforme à la règle imposant aux Etats membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale, règle qui inspire notamment l'article 5 du traité CEE, que les institutions respectent les règles adoptées par les Etats membres dans le cadre de cette compétence<sup>355</sup> ».

**199.** Ce principe de coopération loyale tiré de l'article 10 CE a inspiré la Cour de justice qui, dans une interprétation systématique de ce texte, a déduit un principe général de coopération loyale désormais étendu aux relations qui lient les institutions entre elles.

## ***2. La systématisation de l'article 10 CE aux institutions communautaires***

**200.** C'est à propos d'une affaire relative à la fixation du siège et du lieu de travail du Parlement européen, que la Cour de justice a affirmé cette obligation de coopération loyale entre institutions communautaires en se basant sur l'article 10 CE (ex-article 5 CE). Dans cet arrêt, la haute juridiction communautaire a reconnu qu'« il y a toutefois lieu de souligner que lorsqu'ils prennent des décisions provisoires, les gouvernements des Etats membres doivent, en vertu de la règle imposant aux Etats membres aux Institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale qui inspire notamment l'article 5 du traité CEE, respecter la compétence du Parlement de régler son organisation interne. Ils doivent veiller à ce que de telles décisions n'entravent pas le bon fonctionnement du Parlement<sup>356</sup> ».

Mais, dans cet attendu que voulait signifier la Cour de justice ? Faisait-elle allusion à une obligation de coopération verticale associant les Etats membres et les institutions, ou visait-elle également une obligation de coopération horizontale n'associant que les institutions communautaires entre elles ? Cette question a soulevé quelques divergences dans la doctrine, alors que « dans beaucoup de cas, ces deux aspects se recouperont : les dimensions verticales et horizontales ne sont jamais, à vrai dire, totalement indépendantes dans la Communauté<sup>357</sup> ». Toutefois, une partie de la

<sup>354</sup> CJCE 28 novembre 1991, *Luxembourg c/ Parlement*, aff. jtes C-213/88 et C-39/89, Rec. 1991, p. I5643

<sup>355</sup> TPI 11 février 1992, *Anastasia Panagiotopoulou c/ Parlement européen*, aff. T-16/90, Rec.1992, p. II 89

<sup>356</sup> CJCE 10 février 1983, *Luxembourg c/ Parlement européen*, aff. 230/81, Rec.1983, p.255

<sup>357</sup> V. CONSTANTINESCO, *Les institutions communautaires*, précité, sp. p.20

doctrine considère que l'article 10 CE (ex-article 5 CE) se limite à imposer un devoir de collaboration entre les Etats membres et les institutions communautaires. Dans ces conditions, on ne saurait déduire de cet article une obligation de coopération loyale entre les institutions communautaires car la rédaction de l'article 10 CE (ex-article 5 CE), impose des obligations qui ne peuvent s'adresser qu'aux gouvernements des Etats membres<sup>358</sup> puisqu'ils sont tenus de prendre « toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté<sup>359</sup> ». Il est donc apparu pour certains difficile de voir dans ce texte l'expression d'un principe général qui s'adresserait, au travers des Etats membres, à l'ensemble des institutions communautaires. Cependant, une autre partie de la doctrine paraît pencher pour cette solution et considère qu'il ressort de cette obligation de coopération imposée aux Etats membres, l'idée que « toutes les institutions sont liées à la réalisation des objectifs du traité (et que) dès lors la coopération loyale entre institutions ne serait qu'un aspect du principe de loyauté fédérale (*Bundestreue*) ou de loyauté constitutionnelle (*Verfassungsgorganstreue*) qui figure à l'article 5 du traité CEE<sup>360</sup> ».

**201.** La jurisprudence de la Cour de justice semble donc se rallier à cette thèse, car c'est à l'occasion d'une querelle entre les autorités budgétaires sur la classification des dépenses qu'elle a formellement consacré le principe de coopération loyale entre les institutions de la Communauté. Pour cela, la Cour de justice s'est appuyée sur les conclusions de l'Avocat général Mancini qui, dans l'affaire dite « *Aide spéciale à la Turquie*<sup>361</sup> », approuvait le fait que « les documents de ce genre<sup>362</sup> trouvent leur base juridique dans les articles 5 du traité CEE et 15 du traité de fusion des exécutifs<sup>363</sup>. Ils expriment le principe général qui impose aux organes communautaires une loyauté et une collaboration réciproques. Ils 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 leurs sont contraires ».

En rendant sa décision, la Cour de justice va adhérer au point de vue de l'Avocat général Mancini. En effet, elle va en premier lieu rappeler le devoir pour les institutions communautaires de respecter leurs compétences telles qu'elles sont définies par le traité, puis elle va mettre en avant un principe

---

<sup>358</sup> M. BLANQUET, *L'article 5 du traité CEE : recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, LGDJ, Paris, 1994, sp. p.289

<sup>359</sup> article 10 CE (ex-article 5 CE)

<sup>360</sup> V. CONSTANTINESCO, *Les institutions communautaires*, précité, sp. p.20

<sup>361</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Grèce c/ Conseil*, aff.204/86, Rec.1988, p.5323

<sup>362</sup> en l'espèce il était question de la Déclaration commune du 30 juin 1982 sur les mesure visant un meilleur déroulement de la procédure budgétaire, JOCE n° C 194 du 29 juillet 1982

<sup>363</sup> remplacé par l'article 218 CE (ex-article 162)

relatif à la procédure budgétaire d'après lequel, « 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 et qu'ils sont de nature à être résolus dans ce cadre ». En conséquence, le fonctionnement de cette procédure budgétaire « tel qu'il est envisagé par les dispositions financières du traité repose essentiellement sur le dialogue interinstitutionnel. Dans le cadre de ce dialogue prévalent les mêmes devoirs réciproques de coopération loyale qui, comme la Cour l'a reconnu, régissent les relations entre les Etats membres et les institutions communautaires<sup>364</sup> ».

Par la suite, cette jurisprudence fut élargie à la procédure normative de droit commun puisque dans un arrêt du 30 mars 1995 la Cour de justice a précisé que « dans le cadre du dialogue interinstitutionnel, sur lequel repose notamment la procédure de consultation du Parlement européen, prévalent les mêmes devoirs de coopération loyale que ceux qui régissent les relations entre les Etats membres et les Institutions communautaires<sup>365</sup> ».

**202.** Ainsi, sans aucune ambiguïté possible la Cour de justice reconnaît-elle un principe général de coopération loyale entre les institutions de la Communauté fondé sur l'article 10 CE (ex-article 5 CE). A cet égard, il semblerait que la Cour de justice ait eu comme logique de raisonnement le maintien de l'équilibre institutionnel au sein du système décisionnel communautaire, qui est rendu effectif par cette collaboration entre les institutions. En effet, lorsque le traité ne prévoit pas les modalités de mise en œuvre d'une politique l'obligation de coopération imposée aux institutions permettra que celles-ci agissent de concert, de sorte que les pouvoirs de l'une ne priment pas sur ceux des autres. Ainsi sera préservé l'équilibre institutionnel, moteur du fonctionnement des Communautés européennes.

Avec le traité de Nice, la construction jurisprudentielle selon laquelle le principe de coopération loyale s'applique également aux relations interinstitutionnelle est explicitement consacrée. La déclaration n°3 relative à l'article 10 du traité instituant la Communauté européenne précise en effet, que « le devoir de coopération loyale qui résulte de l'article 10 du traité instituant la Communauté européenne et qui régit les relations entre les Etats membres et les institutions communautaires régit également les relations entre les institutions communautaires elles-mêmes ». Avec ce texte, les rédacteurs du traité de Nice définissent clairement la base juridique des relations interinstitutionnelles.

---

<sup>364</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Grèce c/ Conseil*, aff.204/86, précité, point 13

<sup>365</sup> CJCE 30 mars 1995, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.C-65/93, Rec. 1995, p.634

## SECTION 2 : LA TRADUCTION DU PRINCIPE DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL

**203.** Dans l'ordre juridique communautaire, l'équilibre institutionnel est un principe constitutionnel fondamental dans la mesure où il organise l'édifice institutionnel des Communautés européennes. A cet égard, la répartition des compétences entre les institutions induite de ce principe, suppose l'obligation pour chacune d'elles de respecter les compétences des autres. Dans ces conditions, l'activité des institutions communautaires va devoir être strictement encadrée afin que l'effectivité du principe de l'équilibre institutionnel soit garantie.

Ainsi, se dégagent logiquement de cette obligation deux principes qui peuvent apparaître comme des corollaires de l'équilibre institutionnel. D'une part, dans leur activité les institutions vont avoir la possibilité, dans certaines limites, d'agir de façon autonome dans le cadre des attributions qui leur ont été conférées par le traité et ce, bien qu'elles ne bénéficient pas de la personnalité juridique (Paragraphe 1). A cet égard, un rapprochement peut être établi avec la théorie de Montesquieu sur la « faculté de statuer » dans le cadre de la séparation des pouvoirs. En effet, Montesquieu attache une importance capitale à la distribution des pouvoirs de l'Etat et, à ce titre, préconise d'établir des liens fonctionnels entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Dans ces conditions, chacun de ces pouvoirs aura une double faculté : celle de statuer et celle d'empêcher. Par conséquent, aucun d'entre eux ne saurait statuer sans être en même temps empêché par le contrepoids de l'un des deux autres, comme c'est le cas dans le processus décisionnel communautaire. D'autre part, l'exigence du respect de l'équilibre institutionnel va se répercuter sur le choix de la base juridique des actes adoptés par les institutions, qui ne pourront alors en principe agir que dans le cadre des dispositions prévues par les traités constitutifs (Paragraphe 2).

### ***PARAGRAPHE 1 : L'AUTONOMIE DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES***

**204.** Dans son arrêt *Costa contre Enel*, la Cour de justice a reconnu que le traité CE « institu(e) une communauté de durée illimitée, dotée d'attributions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétences ou d'un transfert d'attribution des Etats à la Communauté<sup>366</sup> ». Dans cette perspective, les institutions européennes ne sont pas « réductibles à la projection des volontés des Etats membres<sup>367</sup> » dans la mesure où, excepté le Conseil, elles ne sont pas constituées selon le principe de la représentativité des Etats. Dans ces conditions, elles disposent d'un

---

<sup>366</sup> CJCE 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, aff. 6/64, précité

<sup>367</sup> V. CONSTANTINESCO, *Les institutions communautaires*, précité, sp. p. 13

degré assez élevé d'autonomie face aux Etats membres, leur permettant de fonctionner en tant qu'entités à part entière (A) comme le montrent les différentes manifestations de cette autonomie (B).

### **A. LA SIGNIFICATION DE L'AUTONOMIE DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES**

**205.** En 1964, la Cour de justice déclara qu' « à la différence des traités internationaux ordinaires, le Traité de la CEE a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions<sup>368</sup> ». Elle confirma par la suite que les traités originaires établissent « un ordre juridique nouveau qui règle les pouvoirs, droits et obligations ainsi que les procédures nécessaires pour faire constater et sanctionner toute violation éventuelle<sup>369</sup> ». Ces formulations montrent la volonté de la Cour de justice de rendre le système juridique autonome par rapport au droit international d'une part, et au droit interne d'autre part. Elle consacra formellement cette conception dans l'arrêt *Les Verts*<sup>370</sup>, dans lequel elle précisa que le traité constitue « la charte constitutionnelle de base » des Communautés ».

**206.** C'est à la lecture des traités que l'on constate que le principe de l'autonomie des institutions est mis en évidence. En effet, les textes reconnaissent aux institutions la possibilité d'adopter elles-mêmes leur règlement intérieur leur permettant de la sorte de s'organiser librement (1). Ainsi, le Parlement européen « arrête » son règlement intérieur<sup>371</sup>, le Conseil l' « adopte »<sup>372</sup>, la Commission le « fixe »<sup>373</sup>, tandis que « le statut de la Cour est fixé par un protocole séparé »<sup>374</sup>. Ce règlement intérieur est un acte juridique dont la portée institutionnelle, strictement interne, vise à fixer et préciser les modalités de l'organisation et des prises de décision au sein de chacune des institutions. A cet égard, la répartition interne des compétences c'est-à-dire effectuée spécifiquement au sein de chaque institution sera autorisée (2).

#### **1. La notion de règlement intérieur**

**207.** Le règlement intérieur est un acte distinct du règlement prévu par l'article 249 CE (ex-article 189 CE), de sorte qu'il n'est soumis à aucune obligation de motivation puisqu'il est destiné à régler des questions d'ordre interne. Le règlement intérieur est donc la traduction de l'autonomie des institutions communautaires dans leur pouvoir d'organisation (1.1.). Effectivement, pour la Cour « la

---

<sup>368</sup> CJCE 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, aff. 6/64, précité

<sup>369</sup> CJCE 13 novembre 1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, aff. jtes 90 et 91/63, Rec.1964, p.1217

<sup>370</sup> CJCE 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement européen*, aff.294/83, précité

<sup>371</sup> Article 199 CE paragraphe 1 (ex-article 142 CE)

<sup>372</sup> Article 207 CE paragraphe 3 (ex-article 151 CE)

<sup>373</sup> Article 218 CE paragraphe 2 (ex-article 162 CE)

<sup>374</sup> Article 245 CE paragraphe 1 (ex-article 188 CE)

nécessité d'assurer la capacité de fonctionnement de l'organe de décision correspond à un principe inhérent à tout système institutionnel<sup>375</sup> ». A cet égard, les règlements intérieurs adoptés par les institutions devront être conformes aux traités et pourront à cet effet faire l'objet d'un contrôle par la Cour de justice (1.2.).

### *1.1. La traduction du pouvoir d'auto-organisation des institutions*

**208.** La Cour de justice a eu l'occasion de se prononcer sur les conséquences de l'octroi d'un tel pouvoir aux institutions communautaires. Elle a en effet été amenée à juger que les institutions sont autorisées à prendre, en vertu du pouvoir d'organisation interne qui leur est reconnu par les traités, les mesures appropriées en vue d'assurer leur bon fonctionnement interne et le déroulement de leurs procédures et ce, dans l'intérêt d'une bonne administration<sup>376</sup>.

De même, la Cour considère que les institutions doivent respecter les procédures qu'elles arrêtent dans leur règlement intérieur. En effet, elle a reconnu que « le Conseil est tenu de respecter la procédure qu'il a lui-même fixée à l'article 6 paragraphe 1 de son règlement intérieur. Il ne saurait s'en écarter même à une majorité plus forte que celle exigée pour l'adoption ou la modification du règlement intérieur, sans modifier formellement ce règlement (...)»<sup>377</sup>. Ainsi, le non respect des dispositions contenues dans un règlement intérieur constitue une violation des formes substantielles, sanctionnable dans le cadre d'un recours en annulation au titre de l'article 230 CE (ex-article 173 CE).

**209.** D'autre part, les institutions communautaires et notamment le Parlement européen ont utilisé leur règlement intérieur pour tenter d'accroître leur pouvoir. Dans cette perspective, le Parlement européen s'est servi de son règlement intérieur pour consacrer les évolutions jurisprudentielles, textuelles ou les pratiques interinstitutionnelles qui lui étaient favorables. En effet, c'est, par exemple, sur la base de son seul règlement interne que le Parlement européen a développé la pratique des « résolutions d'initiative » qui lui permet de demander à la Commission de lui soumettre une proposition législative<sup>378</sup>. De plus, à la suite de la jurisprudence *Roquette*<sup>379</sup> le Parlement européen a codifié la solution de la Cour de justice dans son règlement intérieur et a tenté d'en exploiter les potentialités. De cette manière, il a établi les règles de la procédure de consultation et a obtenu d'être informé sur les suites données aux avis qu'il émet. Par ailleurs, le Parlement européen a également codifié la jurisprudence et la pratique institutionnelle relatives à sa reconsultation.

<sup>375</sup> CJCE 23 septembre 1986, *AKZO Chemie c/ Commission*, aff. 5/85, Rec. 1986, p. 2585, sp. point 37

<sup>376</sup> CJCE 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement européen*, aff.294/83, précité ; CJCE 30 avril 1996, *Pays-Bas c/ Conseil*, aff. C-58/94, Rec. 1996, p. I-2169

<sup>377</sup> CJCE 23 février 1988, *Royaume –Uni c/ Conseil*, aff. 68/86, précité

<sup>378</sup> Article 59 du règlement intérieur du Parlement européen

<sup>379</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff.138/79, précité

Ainsi, la capacité d'auto-organisation du Parlement européen lui a permis d'accroître son influence dans le processus décisionnel communautaire. Cette autonomie du Parlement européen a d'ailleurs été explicitement consacrée par la Cour de justice dans l'arrêt *Lord Bruce of Donington* relatif au pouvoir de l'Assemblée d'instituer un système forfaitaire de remboursement des frais de déplacement des députés européens. En effet, « il appartient au Parlement de décider quels sont les activités et les déplacements nécessaires ou utiles d'un membre du Parlement dans l'exercice de ses fonctions et quelles sont les dépenses nécessaires ou utiles y relatives. L'autonomie reconnue à cet égard au Parlement, dans l'intérêt de son bon fonctionnement, implique également la compétence d'effectuer le remboursement des frais de voyage et de séjour de ses membres<sup>380</sup> ».

**210.** De même, cette autonomie d'organisation aurait permis au Conseil de s'« auto-proclamer » législateur de la Communauté<sup>381</sup>. En effet, dans son nouveau règlement intérieur du 22 juillet 2002<sup>382</sup>, le Conseil a supprimé toute référence à la procédure de codécision, de coopération et à la politique agricole commune contrairement à ce qui existait précédemment dans l'article 7-5 de son règlement intérieur du 6 décembre 1993<sup>383</sup>. En effet, l'ancien règlement intérieur de 1993 prévoyait que le Conseil agisse, comme l'y invitait l'article 207 CE paragraphe 3 (ex-article 151 CE), « en tant que législateur » lorsqu'il adopte des actes sur la base de l'article 37 CE (ex-article 43 CE), ou lorsqu'il agit dans le cadre de la procédure de codécision de l'article 251 CE (ex-article 189 B), ou de la procédure de coopération de l'article 252 CE (ex-article 189 C). Ainsi, dans ce texte de 1993 le Conseil admet la collaboration organique des pouvoirs et donc la participation active du Parlement européen à la prise de décision communautaire.

Toutefois, en 2002 le Conseil ne fait aucune référence directe ou indirecte à cette collaboration décisionnelle, puisque la codécision n'est pas évoquée de même que la coopération lorsque le Conseil agit en tant que législateur. En effet, dans l'article 7 du règlement intérieur de 2002 relatif aux « cas où le Conseil agit en tant que législateur » il est stipulé que « le Conseil agit en sa qualité de législateur au sens de l'article 207 CE paragraphe 3, second alinéa, du traité CE lorsqu'il adopte des normes juridiques obligatoires dans ou pour les Etats membres (...) sur la base des dispositions pertinentes des traités (...) ». Ainsi, cette absence de référence explicite à la procédure de codécision qui associe étroitement le Parlement européen au processus décisionnel, montre toute la liberté qu'une institution peut prendre dans l'élaboration de son règlement intérieur jusqu'à être en complète contradiction avec

---

<sup>380</sup> CJCE 15 septembre 1981, *Lord Bruce of Donington*, aff. 208/80, précité

<sup>381</sup> P-Y. MONJAL, *La qualité de législateur du Conseil des ministres de l'Union européenne selon son règlement intérieur : dilution ou fondation d'une notion ?*, Europe, Février 2000, Chronique n°2, p.3, sp.p.5

<sup>382</sup> Décision du Conseil portant adoption de son règlement intérieur du 22 juillet 2002, Déc.2002/682/CE, Euratom, JOCE n° L 230 du 28 août 2002, p.7

<sup>383</sup> JOCE n° L 304 du 10 décembre 1993

l'esprit des traités, et plus généralement des Communautés européennes. En s' « auto-proclamant » législateur communautaire à part entière, le Conseil a délibérément écarté le Parlement européen de sa propre fonction législative. De cette manière, en se plaçant précisément au-dessus des autres institutions il affirme son omnipotence dans le processus décisionnel communautaire. Or, en se plaçant sciemment au sommet de la hiérarchie des organes le Conseil entend ne plus respecter le fonctionnement du triangle institutionnel, et refuse de la sorte l'autorité du principe de l'équilibre institutionnel, à laquelle il est pourtant soumis.

En conséquence, et s'il est bien évidemment nécessaire de fournir aux institutions suffisamment d'autonomie pour qu'elles puissent s'organiser, il ne faut pas en revanche que cela joue au détriment des pouvoirs des autres institutions. En effet, aujourd'hui plus que jamais les Communautés et l'Union européenne sont fondées sur un système démocratique et participatif induit de la procédure de codécision.

### *1.2. Le statut juridique du règlement intérieur*

**211.** Si le règlement intérieur est distinct du règlement de l'article 249 CE (ex-article 189 CE), il doit en revanche être conforme aux traités. A cet effet, il pourra être contrôlé par la Cour de justice dans la mesure où « il oblige l'institution concernée<sup>384</sup> ». Cependant, pour la Cour un particulier extérieur à l'institution en cause ne pourra se prévaloir de la violation du règlement intérieur à l'encontre d'un acte qu'elle aura adopté. En effet, la haute juridiction considère que « le règlement intérieur d'une institution communautaire a pour objet d'organiser le fonctionnement interne des services dans l'intérêt d'une bonne administration. Les règles qu'il établit, notamment pour l'organisation des délibérations et la prise de décisions, ont dès lors, essentiellement pour fonction d'assurer le bon déroulement des débats dans le plein respect des prérogatives de chacun des membres de l'institution. Il en résulte que les personnes physiques ou morales ne sauraient se prévaloir à l'appui d'un recours en annulation d'une prétendue violation de ces règles qui ne sont pas destinées à assurer la protection des particuliers<sup>385</sup> ». Cette décision fut par la suite confirmée à propos d'une décision prise par le Conseil, sur la base de son règlement intérieur, concernant l'accès du public aux documents de cette institution. Pour la Cour, « la circonstance que la décision 93/731 produit des effets juridiques à l'égard des tiers ne sauraient remettre en cause la qualification de celle-ci comme mesure d'ordre interne. En effet, rien ne s'oppose à ce qu'une réglementation relative à l'organisation interne des travaux d'une institution engendre de tels effets<sup>386</sup> ». Encore récemment la Cour considérait que « (...) des orientations internes ne produisent des effets que dans la sphère interne de

---

<sup>384</sup> J.C. MASCLET, *Règlement*, Répertoire Communautaire Dalloz, mars 1997, pp.1-16, sp. p.16

<sup>385</sup> CJCE 7 mai 1991, *Nakajima c/ Conseil*, aff. C-69/89, Rec.1991, p.I-2069, points 49 et 50

<sup>386</sup> CJCE 30 avril 1996, *Pays-Bas c/ Conseil*, aff. C- 58/94, Rec.1996, p. I-2169, point 38

l'administration et ne créent aucune obligation dans le chef des tiers. De tels actes ne constituent donc pas des actes faisant grief, susceptibles, comme tels, de faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 173 du traité<sup>387</sup> ». Donc, dès lors qu'une mesure d'ordre interne ne produit pas d'effet sur la protection des particuliers, ceux-ci ne peuvent s'en prévaloir à l'appui d'un recours en annulation.

Néanmoins, il n'en sera pas de même si la mesure contestée a pour but d'assurer la protection des particuliers. En effet, cette mesure va donner naissance à des droits qui constitueront un élément de sécurité juridique dont la violation pourra, dès lors, être invoquée. A cet effet, la Cour de justice estime en ce qui concerne le règlement intérieur de la Commission, que la disposition relative à l'authentification des actes est « loin de n'être, comme le prétend la Commission, qu'une simple formalité destinée à assurer sa mémoire ». Elle a pour but « d'assurer la sécurité juridique en figeant dans les langues faisant foi, le texte adopté par le collège (...) Il en découle que l'authentification des actes visés à l'article 12, alinéa premier, du règlement intérieur de la Commission constitue une formalité substantielle au sens de l'article 173 du traité CEE dont la violation peut donner lieu à un recours en annulation<sup>388</sup> ». Une distinction semble donc être établie entre d'une part, les dispositions du règlement intérieur d'une institution qui concernent exclusivement l'organisation interne et dont la violation ne pourra être invoquée et d'autre part, les dispositions donnant naissance à des droits constituant un élément de sécurité juridique, dont la violation pourra être invoquée.

Par ailleurs, une institution ne saurait invoquer la violation du principe de l'équilibre institutionnel pour faire annuler des décisions prises par une autre institution sur la base de son règlement intérieur. En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que si « la décision litigieuse fait partie des actes que le Conseil est habilité à prendre en vertu de son pouvoir d'organisation interne, la circonstance que cette institution n'a pas associé le Parlement à son adoption ne saurait porter atteinte aux prérogatives de ce dernier, parmi lesquelles figure, dans les cas prévus par les traités, sa participation au processus d'élaboration des actes normatifs<sup>389</sup> ».

**212.** D'autre part, une institution est liée par son règlement intérieur tant qu'elle ne le modifie pas. C'est notamment ce que la Cour a jugé à propos du règlement intérieur du Conseil, dans l'affaire *Royaume-Uni et Irlande du Nord contre Conseil*<sup>390</sup>. Les requérants y contestaient la légalité de la directive 85/649 du Conseil du 31 décembre 1985 au motif, notamment, que l'article 6, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil n'avait pas été respecté. A cet égard la Cour de justice estima que « le Conseil est tenu de respecter la règle de procédure qu'il a lui-même fixée à l'article 6, paragraphe

---

<sup>387</sup> CJCE 6 avril 2000, *Espagne c/ Commission*, aff. C- 443/97, Rec.2000, p. I- 2415, point 28

<sup>388</sup> CJCE 15 juin 1994, *Commission c/ BASF e.a.*, aff. C-137/92, Rec.1994, p. I-2555, points 75 et 76

<sup>389</sup> CJCE 30 avril 1996, *Pays-Bas c/ Conseil*, aff. C- 58/94, précité, point 41

<sup>390</sup> CJCE 23 février 1988, *Royaume-Uni et Irlande du Nord c/ Conseil*, aff. 68/86, précité, points 48 et 49

1, de son règlement intérieur. Il ne saurait s'en écarter, même à une majorité plus forte que celle exigée pour l'adoption ou la modification du règlement intérieur (...) ». Par conséquent, le non respect de cette disposition « doit être considéré comme une violation des formes substantielles au sens de l'article 173, alinéa premier, du traité (...) », et les Etats membres requérants furent ainsi admis à invoquer la violation du règlement intérieur du Conseil à l'appui d'un recours en annulation.

**213.** Enfin, le règlement intérieur du Parlement européen ainsi que les résolutions qui le complètent, ont le même statut juridique que le règlement intérieur du Conseil et de la Commission. Dès lors qu'ils sont amenés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers, ces actes peuvent être l'objet d'un recours en annulation. Ce fut en effet le cas de la résolution du 7 juillet 1981 concernant le siège et les lieux de travail du Parlement européen, attaquée sur la base de l'article 38 CECA pour incompétence et violation des formes substantielles par le gouvernement luxembourgeois<sup>391</sup>.

## ***2. La répartition interne des compétences***

**214.** Le pouvoir dont dispose chaque institution d'organiser le fonctionnement interne de ses services dans l'intérêt d'une bonne administration, autorise, par le truchement des délégations, la répartition interne des compétences, comme le prévoit l'article 11 du règlement intérieur de la Commission<sup>392</sup>. En effet, ce texte précise que « la Commission peut, à condition que le principe de sa responsabilité collégiale soit pleinement respecté, habiliter un ou plusieurs de ses membres à prendre en son nom et sous son contrôle, des mesures de gestion ou d'administration clairement définies, et notamment des actes préparatoires à une décision à prendre ultérieurement par le collège. La Commission peut également charger un ou plusieurs de ses membres, en accord avec le président, d'adopter le texte définitif d'un acte, tel que défini au premier alinéa, ou d'une proposition à soumettre aux autres institutions dont elle a défini la substance lors de ses délibérations (...) Les compétences ainsi déléguées ne peuvent faire l'objet d'une subdélégation, sauf disposition expresse en ce sens figurant dans la décision d'habilitation ».

Cette pratique institutionnelle, propre à la Commission, a été favorablement accueillie par la Cour de justice. En effet, pour la haute juridiction communautaire « un tel système d'habilitation, limité à des catégories déterminées d'actes d'administration et de gestion, ce qui exclut par hypothèse les décisions de principe, apparaît nécessaire, compte tenu de l'augmentation considérable du nombre des actes décisionnels que la Commission est appelée à prendre, pour mettre celle-ci en mesure de remplir sa fonction. La nécessité d'assurer la capacité de fonctionnement de l'organe de décision correspond à un principe inhérent à tout système institutionnel qui trouve plus particulièrement son expression dans

---

<sup>391</sup> CJCE 10 février 1983, *Luxembourg c/ Parlement européen*, aff. 230/81, précité

<sup>392</sup> Règlement intérieur de la Commission du 7 février 1993, JOCE n° L 230 du 11 septembre 1993, p.5

l'article 16 du traité de fusion, aux termes duquel « la Commission fixe son règlement intérieur en vue d'assurer son fonctionnement et celui de ses services<sup>393</sup> ».

Ici, bien que l'indépendance des institutions soit consacrée, la Cour de justice y fixe néanmoins des limites. En effet, leur pouvoir d'organisation interne ne doit pas porter atteinte aux modalités de fonctionnement des institutions dès lors que celles-ci sont déjà prévues par les traités. C'est donc dans le cadre de leur coopération loyale que les institutions devront respecter ce pouvoir d'organisation interne. Ainsi, le principe de l'autonomie dont les manifestations sont nombreuses participe à la protection de l'activité des institutions communautaires.

## ***B. LES MANIFESTATIONS DE L'AUTONOMIE DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES***

**215.** L'autonomie des institutions se manifeste principalement dans trois domaines distincts. D'une part, alors que les institutions ne jouissent pas d'une personnalité juridique propre elles ont pour mission de représenter les Communautés européennes dans les Etats membres et bénéficient à cet égard d'une indépendance certaine (1). D'autre part, cette autonomie apparaît également en matière de fonction publique communautaire (2). Enfin, l'autonomie des institutions se manifeste de la façon la plus évidente en ce qui concerne la fixation du siège du Parlement européen (3).

### ***1. La représentation des Communautés européennes***

**216.** Dans l'objectif de créer un ordre juridique autonome et distinct des ordres juridiques internes, les rédacteurs des traités originaires ont explicitement reconnu à chacune des trois Communautés une personnalité juridique propre, distincte de celle des Etats membres. Ainsi, l'article 281 CE (ex-article 210 CE) précise de manière laconique que « la Communauté a la personnalité juridique », et l'article 282 CE (ex-article 211 CE) que « dans chacun des Etats membres, la Communauté possède la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales ; elle peut notamment acquérir ou aliéner des biens immobiliers et mobiliers et ester en justice. A cet effet, elle est représentée par la Commission ». De cette manière, la Communauté européenne apparaît comme un sujet de droit autonome dans chacun des ordres juridiques dans lesquels elle intervient.

**217.** Ainsi, que ce soit dans l'ordre juridique communautaire, dans les ordres juridiques nationaux ou dans l'ordre juridique international, les Communautés européennes sont représentées par leurs institutions chacune agissant dans le cadre de ses attributions, mais ne possédant pas elles-mêmes de personnalité juridique comme l'a expressément reconnu la Cour de justice en déclarant que « seule

---

<sup>393</sup> CJCE 23 septembre 1986, *Akzo Chemie c/ Commission*, aff. 5/85, précité

la Communauté, et non ses institutions, a la personnalité juridique<sup>394</sup> ». Dans ces conditions, les traités mettent en œuvre une « capacité civile<sup>395</sup> » en prévoyant que « dans chacun des Etats membres, la Communauté possède la capacité juridique la plus large reconnu aux personnes morales par les législations nationales ; elle peut notamment acquérir ou aliéner des biens immobiliers et mobiliers et ester en justice<sup>396</sup> ».

Ainsi, dans le cadre du traité CECA ce sont l'une ou l'autre des institutions, selon leurs attributions, qui représenteront la Communauté. En revanche, dans le cadre du traité CE l'article 282 CE prévoit que c'est la Commission qui dispose du monopole de la représentation des Communautés dans les Etats membres. Néanmoins, dans la pratique il s'agit d'un monopole de fait, car chaque institution a la capacité de passer les actes juridiques nécessaires au bon fonctionnement de la Communauté, tel par exemple l'engagement du personnel. Toutefois, cette assimilation des Communautés européennes à des personnes morales nationales ne saurait exclure la spécificité de l'ordre juridique communautaire dans l'accomplissement des actes juridiques. En effet, les contrats conclus par les Communautés pourront comporter des clauses attribuant expressément compétence à la Cour de justice pour connaître des litiges relatifs à ces contrats excluant de la sorte toute compétence des tribunaux nationaux. De même, il ne faut pas oublier que la responsabilité extracontractuelle des Communautés relève de la compétence des organes judiciaires communautaires et qu'à ce titre, les juridictions nationales doivent se déclarer incompétentes en ce qui concerne un tel contentieux.

**218.** L'autonomie des institutions communautaires se révèle également dans le cadre de la représentation internationale des Communautés. En effet, alors que la rédaction de l'article 281 CE amène à penser que les auteurs des traités ont voulu limiter la capacité juridique de la Communauté, l'article 282 CE montre que « sous peine d'aboutir à une interprétation qui le considérerait comme inutile, l'article 210 indique nécessairement que la personnalité juridique dont il s'agit est la personnalité juridique internationale, c'est-à-dire la capacité d'être titulaire de droits et d'obligations dans l'ordre juridique international<sup>397</sup> ». A cet égard, la Cour de justice a été amenée à juger que l'article 281 CE (ex-article 210 CE) signifie que « dans les relations extérieures, la Communauté jouit de la capacité d'établir des liens contractuels avec les Etats tiers dans toute l'étendue du champ des objectifs définis par la première partie du traité<sup>398</sup> ». Ainsi, « une telle compétence résulte non

---

<sup>394</sup> CJCE 12 juillet 1957, *Algéria*, aff. jtes 7/56 et 3 à 7/57, précité

<sup>395</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.25

<sup>396</sup> Articles 282 CE (ex-article 211 CE) ; 185 CEEA et 6, alinéa 3 CECA

<sup>397</sup> P. MANIN, *Article 210*, Traité instituant la CEE, Commentaire article par article, V. CONSTANTINESCO, J.P. JACQUE, R. KOVAR et D. SIMON (sous la direction de), Paris, Economica, 1992, pp. 1299 et s.

<sup>398</sup> CJCE 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil*, aff. 22/70, précité

seulement d'une attribution explicite par le traité (comme c'est le cas des articles 113 et 114 pour les accords tarifaires et commerciaux et de l'article 238 pour les accords d'association), mais peut découler également d'autres dispositions du traité et d'actes pris dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de la Communauté ».

Donc, en matière d'accords internationaux c'est à la Commission qu'il revient d'ouvrir les négociations. En effet, l'article 300 CE (ex-article 228 CE) établit une procédure selon laquelle « dans les cas où les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou organisations internationales, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. Ces négociations sont conduites par la Commission, en consultation avec des comités spéciaux désignés par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser ». Par conséquent, dans la phase préliminaire de la négociation des accords internationaux la Commission disposera d'une réelle autonomie puisqu'il lui revient d'établir des « contacts et des conversations exploratoires<sup>399</sup> » avec les partenaires potentiels de la Communauté. Néanmoins, cette autonomie est circonscrite par le Conseil car c'est à lui qu'il appartient d'autoriser l'ouverture des négociations. Cette autorisation est accompagnée d'une part, de directives de négociation et d'autre part, d'une intervention de comités spéciaux habilités à contrôler le déroulement des négociations. Toutefois, c'est la Commission qui, représentée par des fonctionnaires, mènera les négociations même si cette règle peut subir certains aménagements. En effet, la Commission ne sera pas toujours « le porte-parole unique de la position communautaire<sup>400</sup> » car compte tenu de l'enjeu de certains accords internationaux, les Etats membres pourront exprimer le souhait d'être représentés au cours des négociations. Enfin, c'est à la Commission qu'il revient, en principe, d'authentifier le texte de l'accord par paraphe ou signature, alors que l'engagement définitif de la Communauté résulte de la conclusion de l'accord par le Conseil.

Dans ce contexte, la Commission ne dispose plus, comme c'est le cas pour la représentation de la personnalité juridique interne de la Communauté, d'un monopole (de fait) en la matière mais partage son pouvoir avec le Conseil, comme cela est explicitement prévu par le traité. Finalement, dans ces conditions ne pourrait-on évoquer au mieux une association de la Commission avec le Conseil dans la représentation des Communautés européennes, plutôt qu'un pouvoir autonome de représentation appartenant à la Commission ? Car, à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice on se rend compte que les pouvoirs de la Commission en matière de conclusion des accords internationaux restent limités. En effet, « l'article 228 constitue, en matière de conclusion des traités, une norme autonome et générale de portée constitutionnelle, en ce qu'elle attribue aux institutions communautaires des compétences déterminées. Visant à établir un équilibre entre ces dernières, il

---

<sup>399</sup> J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, précité, sp. p.560

<sup>400</sup> J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, précité, sp. p.561

prévoit que les accords entre la Communauté et un ou plusieurs Etats sont négociés par la Commission puis conclu par le Conseil après consultation du Parlement européen dans les cas prévus au traité. La compétence pour conclure les accords est toutefois attribuée au Conseil « sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine<sup>401</sup> ».

## ***2. La fonction publique communautaire***

**219.** Le processus d'intégration communautaire nécessite l'existence d'un personnel indépendant des intérêts propres aux Etats membres, apte à préparer et mettre en œuvre les actions des Communautés européennes. Ce personnel constitue par conséquent la fonction publique communautaire, qui correspond à l'appareil administratif de l'Union et des Communautés européennes. L'ensemble de ce personnel est soumis à un statut unique comme le prévoit l'article 24 paragraphe 1 du traité de fusion du 8 avril 1965, qui dispose que « les fonctionnaires et autres agents de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique deviennent, à la date de l'entrée en vigueur du présent traité, fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes et font partie de l'administration unique de ces Communautés ».

C'est le Conseil qui, « statuant à la majorité qualifiée, arrête sur proposition de la Commission et après consultation des autres institutions intéressées, le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de ces Communautés<sup>402</sup> ». Deux règles ressortent ainsi de ce texte. En premier lieu, il impose une unité dans l'administration qui découle logiquement du traité de fusion, puisque le régime des fonctionnaires et autres agents ne peut varier ni d'une Communauté à l'autre, ni d'une institution à l'autre. En second lieu, l'article 283 CE établit une distinction entre le régime statutaire concernant les fonctionnaires, et le régime que l'on peut qualifier de contractuel concernant les autres agents des Communautés européennes.

**220.** Dans le cadre de la fonction publique communautaire, de nombreux acteurs interviennent notamment au niveau des institutions. Ainsi, l'article 2 du statut prévoit que « chaque institution détermine les autorités qui exercent en son sein les pouvoirs dévolus par le présent statut à l'autorité investie du pouvoir de nomination ». En conséquence, cette autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) est l'organe de tutelle de chacun des fonctionnaires. Outre sa compétence pour la nomination ou le recrutement des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes, l'AIPN est investie du pouvoir de prendre des décisions exécutoires pouvant générer des effets juridiques. En ce qui concerne les niveaux hiérarchiques les plus élevés de la fonction publique

---

<sup>401</sup> CJCE 9 août 1994, *France c/ Commission*, aff. 327/91, précité, point 28

<sup>402</sup> Article 283 CE (ex-article 212 CE abrogé)

communautaire ce sont les exécutifs de chaque institution qui constitueront l'AIPN. En revanche, pour les niveaux inférieurs c'est le secrétaire général de l'institution qui aura qualité d'AIPN.

En ce qui concerne plus précisément la nomination des fonctionnaires et agents, elle doit obligatoirement se faire par un acte unilatéral de l'AIPN, comme la Cour de justice l'a jugé en considérant que « la nomination d'un fonctionnaire ne saurait résulter d'un concours de volonté, mais trouve son origine dans un acte unilatéral de l'AIPN<sup>403</sup> ».

Enfin, dans le cadre de leur pouvoir de s'organiser librement les institutions communautaires disposent de la faculté d'édicter elles-mêmes les règles concernant l'application du statut de la fonction publique.

### **3. La fixation du siège du Parlement européen**

**221.** C'est en ce qui concerne la question du siège du Parlement européen que l'autonomie des institutions prend toute sa dimension. En effet, dans la mesure où l'article 289 CE (ex-article 216 CE)<sup>404</sup> dispose que « le siège des institutions de la Communauté est fixé du commun accord des Etats membres », la Cour de justice a eu à connaître de différents contentieux relatifs à la fixation du siège de l'Assemblée.

Effectivement, le projet de regroupement des lieux de travail du Parlement européen n'a jamais pu aboutir à une décision définitive car les Etats membres étaient partagés entre différentes solutions. Dans ce contexte, le Parlement européen, afin de rationaliser ses services, proposa plusieurs résolutions dont la Cour de justice fut saisie. Il lui revenait alors dans ces circonstances d'arbitrer entre le pouvoir reconnu au Parlement européen de s'auto-organiser et le respect du traité qui prévoit l'accord des Etats membres sur la fixation du siège. Néanmoins, selon la Cour de justice c'est l'autonomie du Parlement européen dans son organisation qui doit être préservée et, en vertu du principe de coopération loyale prévu par l'article 10 CE (ex-article 5 CE) auquel les Etats membres sont soumis, ces derniers sont tenus de « respecter la compétence du Parlement européen de régler son organisation interne et de veiller à ce que (les décisions qu'ils pourront prendre dans le cadre de l'article 289 CE) n'entravent pas son bon fonctionnement<sup>405</sup> ».

**222.** La Cour de justice confirme donc ici combien le principe de l'autonomie a son importance dans le système décisionnel communautaire, même si des limites à son utilisation ont pu être imposées. En effet, si le Parlement européen peut lui-même décider d'affecter dans ses différents

---

<sup>403</sup> CJCE 2 novembre 1976, *Petersen*, aff. 102/75, Rec. 1976, p.1777

<sup>404</sup> Article 77 CECA et 189 CEEA

<sup>405</sup> CJCE 10 février 1983, *Luxembourg c/ Parlement européen*, aff.230/81, précité

sites de travail le personnel qui lui est nécessaire à l'exécution de ses missions en revanche, il lui est parfaitement interdit de transférer son secrétariat général, car « toute décision de transfert, complet ou partiel, en droit ou en fait, du Secrétariat général du Parlement ou de ses services, constituerait une violation de l'article 4 de la décision du 8 avril 1965 » qui dispose que « le Secrétariat général de l'Assemblée et ses services restent installés à Luxembourg<sup>406</sup> ».

L'existence d'un tel principe d'autonomie largement consacré par la jurisprudence, protège donc les institutions communautaires dans leur pouvoir général d'organisation interne et dans l'exercice de leurs compétences, et se révèle être en cela une parfaite traduction du principe de l'équilibre institutionnel établi par les traités. En effet, l'équilibre institutionnel protège l'ensemble des pouvoirs des institutions dans le cadre global des traités, tandis que l'autonomie qui leur est accordée intervient au niveau spécifique du pouvoir que chacune d'elle détient, ce qui établit donc une certaine réciprocité entre ces deux principes.

## ***PARAGRAPHE 2 : LE CHOIX DE LA BASE JURIDIQUE***

**223.** Dans le cadre du principe de répartition des compétences fondant le système décisionnel communautaire, il apparaît que l'article 249 CE (ex-article 189 CE) « ne constitue pas en lui-même une norme de compétence mais une disposition de renvoi<sup>407</sup> ». En effet, dans la mesure où les institutions communautaires ne disposent que de compétences d'attribution qui leurs sont reconnues par le traité, elles n'ont pas la liberté de choisir l'instrument juridique qui reflètera leur compétence dans la mise en œuvre du traité.

Par conséquent, tout acte normatif devra être fondé sur une disposition matérielle du traité attribuant aux institutions compétence pour agir et indiquant la procédure décisionnelle à suivre.

**224.** Dans ce contexte, la base juridique apparaît être une « traduction » de l'équilibre institutionnel existant puisqu'elle va fonder les compétences de chaque institution. C'est donc en fonction des indications données par les différents articles du traité, que les institutions choisiront telle ou telle base juridique pour mettre en œuvre leur compétence dans un secteur déterminé du droit communautaire (A).

**225.** Néanmoins, la réalité n'est pas aussi linéaire. En effet, il peut arriver que le traité ne soit pas aussi explicite et que la compétence pour agir des institutions ne soit pas expressément envisagée. Dans ce cas, les institutions communautaires disposeront d'une certaine liberté dans le

---

<sup>406</sup> CJCE 10 février 1983, *Luxembourg c/ Parlement européen*, aff.230/81, précité

<sup>407</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.132

choix de la base juridique à adopter, ce qui a eu pour conséquence le développement d'un lourd et récurrent contentieux interinstitutionnel (B).

### ***A. LE PRINCIPE DU CHOIX DE LA BASE JURIDIQUE***

**226.** Ayant souhaité que la répartition des compétences entre les institutions communautaires n'aboutisse pas au blocage du système décisionnel, les rédacteurs des traités ont prévu des dispositions fondant la compétence de ces institutions. Néanmoins, dans la mesure où la procédure de décision choisie va commander l'équilibre existant entre les autorités communautaires, le choix d'une base juridique correcte pourra soulever des conflits, chacune des institutions étant tentée de retenir la base légale la plus avantageuse pour son implication dans le processus décisionnel. C'est pourquoi, la Cour de justice a dû intervenir pour fixer les éléments du choix de la base juridique (1), et pour encadrer les conditions du recours au principe de la « *lex specialis* » (2).

#### ***1. Les éléments du choix de la base juridique***

**227.** La jurisprudence de la Cour de justice révèle que « le choix de la base juridique d'un acte ne peut dépendre seulement de la conviction d'une institution quant au but poursuivi, mais doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel<sup>408</sup>. » Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, ces éléments objectifs sont constitués par le contenu et la finalité de l'acte en cause<sup>409</sup>.

Ainsi, dans son analyse du but et du contenu de l'acte attaqué la Cour va se référer soit à la théorie du « centre de gravité » (1.1.) soit à la théorie des objectifs essentiels (1.2.)<sup>410</sup>, pour déterminer la base juridique appropriée.

##### ***1.1. La théorie du centre de gravité***

**228.** C'est en usant le plus souvent de cette théorie que la Cour de justice a résolu nombre de conflits relatifs au choix de la base juridique correcte. A cet égard, dans son analyse du but et du contenu de l'acte en cause le juge communautaire définit l'« objectif principal » ou « centre de gravité<sup>411</sup> », qui lui fournit alors la base juridique adéquate.

---

<sup>408</sup> CJCE 26 mars 1987, *Commission c/ Conseil*, aff. 45/86, Rec. 1987, p.1493

<sup>409</sup> CJCE 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil*, aff. C-300/89, précité

<sup>410</sup> CJCE 25 février 1999, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. jtes C-164 et 165/97, Rec. 1999, p I 1139

<sup>411</sup> Cette expression fut pour la première fois utilisée par la Commission dans l'affaire *Dioxyde de titane*, CJCE 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil*, aff. C-300/89, précité, point 7 Le « centre de gravité » symbolise l'objectif principal visé par un acte communautaire.

**229.** Il ressort donc de la lecture de la jurisprudence que dans chacune des affaires remettant en cause le choix de la base juridique, la Cour de justice a procédé de manière similaire en recherchant quel est le but de l'acte, puis quel est son contenu et enfin, à quoi tend la combinaison du but poursuivi et du contenu de l'acte étudié. Par exemple, dans une affaire relative à l'importation de produits agricoles provenant de pays tiers à la suite de l'accident nucléaire de Tchernobyl, la Grèce demanda l'annulation du règlement (CEE) n° 3955/87 du Conseil du 22 décembre 1987 relatif aux conditions de cette importation, car il était basé sur l'article 133 CE (ex-article 113 CE)<sup>412</sup>. Or, en étant basé sur cette disposition, le règlement soumet la mise en libre pratique de certains produits agricoles originaires des pays tiers au respect de tolérances maximales de contamination radioactive, ce qui oblige les Etats membres à contrôler le respect de ces tolérances et à organiser un système d'échanges des informations centralisé par la Commission. Ainsi, pour la Grèce ce texte violerait les traités de Rome puisqu'il concerne exclusivement la protection de la santé de la population des Etats membres contre les conséquences de l'accident nucléaire, et aurait donc du être fondé sur les articles 174 CE (ex-article 130 R) et 175 CE (ex-article 130 S) ou sur l'article 31 CEEA. Toutefois, le Conseil conteste ce choix.

La Cour de justice pour fonder son interprétation, analyse d'abord le but poursuivi par le règlement et relève que les considérants indiquent « qu'il « incombe à la Communauté de veiller... à ce que des produits agricoles et transformés, destinés à l'alimentation humaine et susceptibles d'être contaminés, ne soient introduits dans la Communauté que selon des modalités communes » et « qu'il importe que ces modalités communes sauvegardent la santé des consommateurs, préservent sans porter indûment atteinte aux échanges entre la Communauté et les pays tiers, l'unicité du marché et préviennent les détournements de trafic ». Puis, la Cour de justice analyse le contenu du règlement, lequel établit « des règles uniformes en ce qui concerne les conditions dans lesquelles les produits agricoles susceptibles d'être contaminés peuvent être importés dans la Communauté en provenance des pays tiers ».

A l'issue de cette analyse, le juge communautaire estime que le règlement attaqué « a pour objet de régir les échanges entre la Communauté et les pays tiers ; à ce titre il relève de la politique commerciale commune au sens de l'article 113 du traité ». De cette manière, les règles relevant des articles 174 CE (ex-article 130 R), 175 CE (ex-article 130 S) et 31 CEEA dans la mesure où ils n'édicte que des règles spécifiques en matière de protection sanitaire des consommateurs, ne sont pas l'objet essentiel du règlement et ne sont donc qu'accessoires. En conséquence, la Cour de justice détermine la base juridique en fonction de l'objectif principal du texte qui, en l'espèce, est bien les échanges commerciaux entre la Communauté et les pays tiers.

---

<sup>412</sup> CJCE 29 mars 1990, *République Hellénique c/ Conseil*, aff. C-62/88, Rec. 1990, p. I 1527

**230.** Cependant, c'est surtout dans l'arrêt *Tchernobyl* du 4 octobre 1991<sup>413</sup> que la Cour de justice pose de manière explicite la théorie du centre de gravité puisque « (...) l'interdiction de commercialisation, prévue à son article 6, paragraphe 1, n'est qu'une condition pour l'efficacité de la mise en œuvre des niveaux maximaux admissibles. Le règlement n'a donc qu'accessoirement pour effet d'harmoniser les conditions de la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté (...)»<sup>414</sup>. Par la suite, cette jurisprudence fut à plusieurs reprises confirmée<sup>415</sup>. Elle fut notamment renforcée dans un arrêt rendu à propos de l'annulation de la décision n° 97/825/ CE du Conseil du 24 novembre 1987, relative à la conclusion de la convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube<sup>416</sup> dans lequel elle déclara que « si l'examen d'un acte communautaire démontre qu'il poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale ou prépondérante<sup>417</sup> ».

Par ailleurs, dans un arrêt du 25 février 1999<sup>418</sup> le Parlement européen contestait le choix de la base juridique du règlement (CE) n° 307/97 du Conseil du 17 février 1997 relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique, et du règlement (CE) n° 308/97 du 17 février 1997 relatif à la lutte contre les incendies. L'Assemblée désapprouvait le choix de l'article 37 CE (ex-article 43 CE) comme base juridique de ces actes, au motif qu'il ne s'agissait pas d'une réglementation portant sur la production et la commercialisation de produits agricoles tel que cela est prévu par l'article 37 CE (ex-article 43 CE), mais plutôt d'une réglementation relevant de la politique communautaire de l'environnement régie par l'article 175 CE (ex-article 130 S). Le Parlement européen soutenait en conséquence que le choix erroné de la base juridique portait atteinte à ses prérogatives quant à la procédure suivie pour qu'il participe au processus décisionnel. En effet, l'article 37 CE (ex-article 43 CE) suppose une consultation simple du Parlement européen alors qu'à l'inverse, l'article 175 CE (ex-article 130 S) a pour conséquence la mise en œuvre de la procédure de coopération prévue par l'article 252 CE (ex-article 189 C).

Ainsi, la Cour de justice après avoir rappelé sa jurisprudence constante selon laquelle le choix de la base juridique doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, elle

---

<sup>413</sup> CJCE 4 octobre 1991, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, Rec. 1991, p. I 4529

<sup>414</sup> CJCE 4 octobre 1991, *Parlement européen c/ Conseil*, point 17

<sup>415</sup> Voir par exemple, CJCE 23 février 1999, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-42/97, Rec. 1999, p. I 869, points 39 et 40

<sup>416</sup> CJCE 30 janvier 2001, *Espagne c/ Conseil*, aff. C-36/98, Rec. 2001, p. I 779

<sup>417</sup> CJCE 30 janvier 2001, *Espagne c/ Conseil*, point 59

<sup>418</sup> CJCE 25 février 1999, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. jtes C-164 et 165/97, précité

précise que « s'agissant plus spécifiquement de la politique agricole commune et de la politique communautaire de l'environnement, la jurisprudence ne fournit aucun élément de droit permettant de faire prévaloir l'une sur l'autre. Elle précise qu'une mesure communautaire ne saurait relever de l'action de la Communauté en matière d'environnement en raison du seul fait qu'elle tient compte des exigences de protection visées à l'article 130 R, paragraphe 2, du traité CE. Les articles 130 R et 130 S laissent entières les compétences que la Communauté détient en vertu d'autres dispositions du traité et ne fournissent une base juridique que pour des actions spécifiques en matière d'environnement. Doivent, en revanche, être fondées sur l'article 130 S du traité les dispositions qui relèvent spécifiquement de la politique de l'environnement même si elles ont des incidences sur le fonctionnement du marché intérieur ou si elles poursuivent un objectif d'amélioration de la production agricole<sup>419</sup> ».

**231.** Par conséquent, dans la jurisprudence de la Cour de justice c'est la finalité principale de l'acte en cause qui prime. Néanmoins, certaines circonstances particulières ont parfois amené le juge communautaire à se pencher sur la problématique de la concurrence entre plusieurs bases légales.

### *1.2. La théorie des objectifs essentiels*

**232.** La théorie des objectifs essentiels ou « du double objectif équivalent<sup>420</sup> », permet au juge communautaire d'analyser les différentes finalités qu'un acte peut présenter. Toutefois, à l'inverse de la théorie du principal et de l'accessoire ici « c'est la diversité de l'acte qui est mise en avant<sup>421</sup> » dans la mesure où les objectifs poursuivis seront tous essentiels. Donc, aucune finalité ne primera sur une autre. Dans ces conditions, il se pourra que le texte soumis à l'examen du juge communautaire appelle le recours à plusieurs bases juridiques et théoriquement toutes ses bases devront être appliquées.

**233.** Effectivement, dans un arrêt de 1988<sup>422</sup> concernant la décision 87/369/CEE du Conseil du 7 avril 1987 relative à la conclusion de la convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, l'annulation de celle-ci était requise au motif que la base juridique de ce texte serait exclusivement l'article 133 CE (ex-article 113 CE), et non pas cumulativement les articles 26 CE (ex-article 28 CE), 133 CE (ex-article 113 CE) et 308 CE (ex-article 235 CE). A cet égard, la Cour de justice va déclarer que « dans la mesure où la compétence

---

<sup>419</sup> CJCE 25 février 1999, *Parlement européen c/ Conseil*, point 15

<sup>420</sup> A. WASCHMANN, *Le contentieux de la base juridique dans la jurisprudence de la Cour*, Europe, janvier 1993, p. 1, sp. p.3

<sup>421</sup> *ibidem*

<sup>422</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Commission c/ Conseil*, aff. 165/87, Rec. 1988, p.5545

d'une institution repose sur deux dispositions différentes du traité, celle-ci est tenue d'adopter les actes correspondants sur le fondement des deux dispositions en cause<sup>423</sup> ».

Par la suite, cette décision fut confirmée dans un arrêt de 1996<sup>424</sup> dans lequel le Parlement européen contestait le choix de la base juridique de la décision 93/323/CEE du Conseil du 10 mai 1993 relative à la conclusion de l'accord sous forme de mémorandum d'entente entre la CEE et les Etats unis concernant la passation de marchés publics, et de la décision 93/324/ CEE du Conseil du 10 mai 1993 relative à l'extension du bénéfice des dispositions de la directive 90/531/CEE aux Etats unis. Ces décisions ont été adoptées sur le fondement de l'article 133 CE (ex-article 113 CE). Toutefois, pour le Parlement européen celles-ci auraient dû être adoptées sur le fondement des articles 55 CE (ex-article 66 CE), 95 CE (ex-article 100 A) et 133 CE (ex-article 113 CE) car elles auraient été adoptées selon la procédure de coopération comme la directive 90/531/CEE du 17 septembre 1990. Pour le Conseil en revanche, l'article 133 CE est la seule disposition envisageable dans la mesure où les engagements contenus dans les articles 2 et 3 des décisions ne sont qu'accessoire par rapport à l'engagement contenu dans le premier article. La Cour de justice constate alors que l'article premier de l'accord « concerne également à titre autonome la prestation des services (et)... étant donné que les modalités de la prestation des services visées tant par la décision 93/323, par laquelle l'accord a été approuvé que la décision 93/324 par laquelle le bénéfice des dispositions de la directive 90/531 a été étendu aux marchés publics couverts par l'accord, ne peuvent pas être ramenés à l'hypothèse d'une fourniture transfrontalière (...) il y a donc lieu de conclure que les décisions 93/323 et 93/324 n'auraient pas dû être fondées sur la seule base de l'article 113 du traité<sup>425</sup> ».

**234.** Cependant, le recours à la technique de la double base juridique sera inopérant lorsque les procédures prévues pour les bases juridiques retenues sont incompatibles. Ainsi, dans le cadre de l'affaire *Dioxyde de titane*<sup>426</sup> où était demandée l'annulation de la directive 89/428/CEE du Conseil du 21 juin 1989 fixant les modalités d'harmonisation des programmes de réduction en vue de sa suppression de la pollution provoquée par les déchets de l'industrie du dioxyde de titane, le juge communautaire constate que « d'après son but et son contenu (la directive) concerne d'une façon indissociable, à la fois la protection de l'environnement et l'élimination des disparités dans les conditions de concurrence (et donc) présente en même temps le caractère d'une action en matière d'environnement, au sens de l'article 130 S du traité, et celui d'une mesure d'harmonisation ayant pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, au sens de l'article 100 A du

---

<sup>423</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Commission c/ Conseil*, aff. 165/87, point 6

<sup>424</sup> CJCE 7 mars 1996, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-360/93, Rec.1996, p. I 1195

<sup>425</sup> CJCE 7 mars 1996, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-360/93, points 27 à 30

<sup>426</sup> CJCE 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil*, aff. C-300/89, précité

traité<sup>427</sup>. » Cependant, la Cour déclare que sa jurisprudence selon laquelle dès lors que la compétence d'une institution repose sur deux dispositions du traité celles-ci sont applicables, est en l'espèce exclue dans la mesure où les dispositions en cause sont incompatibles. En effet, l'article 95 CE (ex-article 100 A) prescrit l'application de la procédure de coopération alors que l'article 175 CE (ex-article 130 S) prévoit le vote à l'unanimité. En conséquence, « dans un tel cas, le cumul de base juridique serait de nature à vider la procédure de coopération de sa substance même (...) et l'objet même de la procédure de coopération, qui est de renforcer la participation du Parlement européen au processus législatif de la Communauté, serait ainsi remis en cause<sup>428</sup> ».

On constate donc que dans cette affaire alors qu'était admis de façon tout à fait explicite le double objectif poursuivi par la directive, la Cour a fait primer l'intérêt procédural (voir politique) du Parlement européen. Pourtant, dans un arrêt du 4 avril 2000<sup>429</sup> mettant en cause le règlement (CE) 820/97 du Conseil du 21 avril 1997 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, la Cour a considéré que « sont sans incidence à cet égard le souhait d'une institution de participer de façon plus intense à l'adoption d'un acte déterminé (...) »<sup>430</sup>. Doit-on alors penser que seules des questions d'opportunité permettent la sauvegarde des prérogatives d'une institution ?

**235.** Toutefois, en ce qui concerne le recours à la technique de la double base juridique il semblerait que la position de la Cour de justice ne soit pas définitive et que seules des circonstances particulières puissent justifier ce recours.

## **2. L'application de la « *lex specialis* »**

**236.** Dans chacune des propositions que la Commission soumet au Conseil, elle détermine toujours par rapport au contenu matériel de l'acte quelle sera la base juridique appropriée. Néanmoins, il se peut que ce choix soit confronté à d'autres articles du traité soit parce que l'unanimité au Conseil ne sera pas requise, soit parce qu'il existe d'autres dispositions plus spécifiques qui dérogent de la sorte à la règle générale. Dans ces conditions, « même si la frontière entre les règles générale et spéciale n'est pas toujours aisée à tracer, la Commission s'efforce toujours d'indiquer la base légale spéciale<sup>431</sup> ». Ainsi, dans certaines de ses décisions le juge communautaire utilisera la « *lex specialis* » afin que la règle de droit prédomine.

---

<sup>427</sup> CJCE 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil*, aff. C-300/89, points 13 et 16

<sup>428</sup> CJCE 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil*, aff. C-300/89, points 18 et 20

<sup>429</sup> CJCE 4 avril 2000, *Commission c/ Conseil*, Aff. C-269/97, Rec.2000, p I 2257

<sup>430</sup> CJCE 4 avril 2000, *Commission c/ Conseil*, Aff. C-269/97, point 44

<sup>431</sup> R. MILAS, *La concurrence entre les bases légales des actes communautaires*, RMC n° 289, 1985, p.445, sp. p.446

**237.** Dans l'arrêt du 4 avril 2000<sup>432</sup> opposant la Commission au Conseil, l'analyse par la Cour de justice du règlement litigieux fait apparaître la prédominance de l'article 37 CE (ex-article 43 CE) sur l'article 95 CE (ex-article 100 A). En effet, dans cette affaire la Commission contestait la légalité d'un règlement établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et un système d'étiquetage de la viande bovine, fondé sur l'article 37 CE (ex-article 43 CE). Elle soutenait que la base légale correcte était l'article 95 CE (ex-article 100 A) comme cela avait été initialement proposé et, à titre subsidiaire, les articles 37 CE et 95 CE combinés. Pour la Commission, l'objectif principal du règlement attaqué était la protection de la santé humaine visée à l'article 152 CE (ex-article 129 CE). Cependant, la mise en œuvre d'une politique autonome de santé publique au niveau communautaire n'est possible que dans la version actuelle de l'article 152 CE (c'est-à-dire celle du traité d'Amsterdam), qui n'était pas encore entrée en vigueur au moment de l'adoption du règlement en cause. Pourtant, la Commission va tenter de faire entrer ce règlement dans le cadre de la politique de santé publique en se fondant curieusement sur l'article 95 CE, alors qu'elle aurait pu se fonder sur les articles 152 CE (ex-article 129 CE) et 308 CE (ex-article 235 CE), puisqu'il n'existait pas de base juridique pour réaliser cette politique.

Ainsi, pour la Commission le recours à l'article 95 CE (ex-article 100 A) garantit la participation du Parlement européen au processus législatif, puisque cet article prévoit la mise en œuvre de la procédure de codécision. A cet égard, « la Commission prétend que les auteurs du traité avaient l'intention d'imposer la procédure de codécision pour les matières visées aux articles 129 et 100 A du traité. Conserver une exception pour les mesures qui visent à protéger la santé publique lorsque ces mesures concernent les produits agricoles serait une anomalie<sup>433</sup> ». Toutefois, la Communauté ne peut agir sur le fondement de l'article 152 CE (ex-article 129 CE) que quand elle vise directement la protection de la santé publique. Or, l'objectif du règlement litigieux est la stabilisation des marchés. Donc, toutes les mesures qui ne visent pas directement l'objectif de santé publique doivent être prises sur le fondement de l'article 37 CE (ex-article 43 CE) qui est la base juridique de principe dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire. Dans ce contexte, la Commission en se basant sur l'article 95 CE (ex-article 100 A) va à l'encontre de la décision Dioxyde de titane dans laquelle était mis en œuvre le principe de la *lex specialis*. En l'espèce, l'article 95 CE (ex-article 100A) était opposé à l'article 175 CE (ex-article 130 S).

La Cour de justice après avoir classiquement étudié le but et le contenu de l'acte, en a déduit que « ce principe (celui de la protection de l'environnement) implique qu'une mesure communautaire ne saurait relever des dispositions de l'article 130 S en raison du seul fait qu'elle poursuit également des

---

<sup>432</sup> CJCE 4 avril 2000, *Commission c/ Conseil*, Aff. C-269/97, précité ; voir également par exemple CJCE 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil*, aff. C-300/89, précité

<sup>433</sup> CJCE 4 avril 2000, *Commission c/ Conseil*, Aff. C-269/97, point 13

objectifs de protection de l'environnement (...) les dispositions que nécessitent les considérations d'environnement peuvent être de nature à grever les entreprises auxquelles elles s'appliquent, et, faute de rapprochement des dispositions nationales en la matière, la concurrence pourrait être sensiblement faussée. Il en découle qu'une action visant à rapprocher les règles nationales relatives aux conditions de production dans un secteur déterminé de l'industrie, dans le but d'éliminer les distorsions de concurrence dans ce secteur, est de nature à contribuer à la réalisation du marché intérieur et relève, de ce fait, du champ d'application de l'article 100 A (...)»<sup>434</sup>. Ainsi, dans l'espèce du 4 avril 2000 c'est bien l'article 37 CE (ex-article 43 CE) qui doit s'appliquer selon le principe de la *lex specialis*, puisque l'objectif du règlement est la stabilisation des marchés de la viande bovine. De cette manière, ce texte est la base légale correcte lorsqu'il s'agit de la production et de la commercialisation des produits agricoles dans la mesure où il permet par ailleurs, la sauvegarde de la protection de la santé des consommateurs. Dans ce contexte, l'exigence de protection de la santé des consommateurs n'est qu'une conséquence de l'objectif de stabilisation des marchés.

**238.** Dans cet arrêt, l'utilisation de la *lex specialis* a permis à la Cour de conserver l'unité du règlement du Conseil contrairement à ce que préconisait l'avocat général Saggio dans ses conclusions. En effet, il prévoyait une partie relative à la stabilisation des marchés et soumise à l'article 37 CE (ex-article 43 CE), et une seconde partie propre à l'information du consommateur et soumise à l'article 95 CE (ex-article 100 A). Ainsi, la Cour de justice préserve la portée de la politique agricole commune, tout en permettant que la politique de santé publique se développe de façon autonome.

**239.** Toutefois, la Cour de justice n'applique pas de façon immuable le principe de la *lex specialis*. En effet, dans l'arrêt *Grèce c/ Conseil* de 1990<sup>435</sup> l'article 133 CE (ex-article 113 CE) était opposé à l'article 174 CE (ex-article 130 R) à propos d'un règlement relatif aux conditions d'importation de produits agricoles originaires des pays tiers à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl. Dans cette affaire, la Cour de justice décida que d'après son but et son contenu le règlement attaqué « a pour objet de régir les échanges entre la Communauté et les pays tiers (et) à ce titre relève de la politique commerciale commune au sens de l'article 113 du traité CEE<sup>436</sup> » En conséquence, « le recours à l'article 113 comme base juridique du règlement attaqué ne saurait être exclu au motif que les articles 30 et suivants du traité CEEA édicteraient des règles spécifiques régissant les normes de bases relatives à la protection sanitaire de la population contre les

---

<sup>434</sup> CJCE 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil*, aff. C-300/89, points 22 et 23

<sup>435</sup> CJCE 29 mars 1990, *République Hellénique c/ Conseil*, aff. C-62/88, précité

<sup>436</sup> CJCE 29 mars 1990, *République Hellénique c/ Conseil*, aff. C-62/88, point 16

dangers résultant des radiations ionisantes (...) Elles n'ont pas pour objet de régir les échanges entre la Communauté et les pays tiers<sup>437</sup> ».

**240.** Il semblerait finalement que pour la détermination de la base juridique correcte, la Cour de justice cherche le plus souvent à faire triompher le caractère démocratique de la procédure décisionnelle soit, en privilégiant le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil soit, en privilégiant les dispositions imposant la participation du Parlement européen à la prise de décision.

## ***B. LE CONTENTIEUX DE LA BASE JURIDIQUE***

**241.** La base juridique a une essence purement institutionnelle, si bien qu'en l'absence de dispositions prévoyant la nature de l'acte à adopter, les institutions communautaires vont disposer d'une certaine liberté dans le choix de la base légale à arrêter (1). Dans ce contexte, le juge communautaire va être appelé à poser des conditions à cette liberté ce qui, inévitablement, entraînera des conflits. En effet, le choix de la base juridique qui conditionne la nature de la procédure d'adoption de l'acte (2), va générer un contentieux utilisé le plus souvent par les institutions pour garantir leur propre vision du respect de l'équilibre institutionnel.

### ***1. L'absence de dispositions d'habilitation***

**242.** Les modalités du partage des compétences se traduisent par les divers instruments juridiques que les institutions communautaires sont habilitées à prendre, dans le cadre du processus décisionnel. En conséquence, les autorités communautaires n'ont pas le choix de l'acte qu'elles doivent arrêter puisque celui-ci s'impose à elles.

**243.** Néanmoins, cette règle connaît deux exceptions qui permettent aux institutions communautaires de disposer d'une certaine liberté dans le choix de l'acte à adopter. Soit le traité n'est pas explicite sur la catégorie des actes à prendre (1.1.), soit le traité ne prévoit aucune compétence pour agir des institutions (1.2.).

#### ***1.1. L'imprécision de certaines dispositions du traité***

**244.** Dans le cadre du contentieux relatif à la base juridique, on remarque que dans certains cas le traité laisse toute latitude aux institutions communautaires quant à l'acte pouvant être adopté. De cette manière, l'acte retenu est laissé à l'entière appréciation de l'autorité communautaire chargée de le prendre qui se décidera en fonction de la nature et du contenu des mesures envisagées. Cette imprécision se retrouve par exemple dans l'article 42 CE (ex-article 51 CE) qui ne précise pas la

---

<sup>437</sup> CJCE 29 mars 1990, *République Hellénique c/ Conseil*, aff. C-62/88, point 17

nature de l'acte que le Conseil doit arrêter puisqu'il « adopte, dans le domaine de la sécurité sociale, les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs (...) », ou bien encore à l'article 249 CE (ex-article 189 CE) qui mentionne plusieurs actes sans préciser quelle institution est tenue d'adopter tel acte.

**245.** Dans un arrêt de 1967<sup>438</sup>, relatif à l'annulation de décisions prises par la Commission concernant l'applicabilité de l'article 81 CE (ex-article 85 CE) à la convention dite « Noordwijles Cement Acoord » dans lequel la Commission contestait la nature de décision de l'acte qui lui était reproché, la Cour de justice décida « qu'on ne saurait trouver ni dans l'absence de référence expresse de l'article 15 paragraphe 6 à l'un des actes de l'article 189 du traité, ni dans le caractère provisoire de l'examen de la Commission des motifs suffisants pour écarter la notion de décision<sup>439</sup> ». Donc, si la capacité des institutions communautaires à choisir la nature d'un acte n'est pas contestée, en revanche la Cour de justice est très stricte sur la qualification et peut, pour des raisons objectives, contester ce choix et décider du caractère de l'acte attaqué.

De même, le Conseil dans le cadre de l'ancien article 103 CEE relatif à la politique conjoncturelle des Etats membres, était habilité à « décider à l'unanimité des mesures appropriées à la situation<sup>440</sup> ». A cet égard, la Cour de justice décida que « l'expression « mesures appropriées à la situation » au paragraphe 2 de l'article 103 indique que, également en ce qui concerne la forme des mesures, le Conseil peut choisir, selon le cas, celle qui lui apparaîtra la plus appropriée<sup>441</sup>. » Néanmoins, aujourd'hui cette possibilité de choisir la forme de l'acte qui lui semble la plus opportune semble impossible, puisque depuis le traité sur l'Union européenne l'article 99 CE paragraphe 2 (ex-article 103 CE) prévoit que « le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une recommandation fixant ces grandes orientations<sup>442</sup> ».

### *1.2. Le recours à l'article 308 CE (ex-article 235 CE)*

**246.** L'article 308 CE (ex-article 235 CE) prévoit que « si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser dans la fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées ». Ainsi, sans nécessiter la mise en œuvre d'une procédure de révision cette disposition permet aux institutions communautaires d'aller au-delà de ce que prévoient

<sup>438</sup> CJCE 15 mars 1967, *Cimenteries e.a. c/ Commission*, aff. jtes 8 à 11/66, Rec. 1967, p.93

<sup>439</sup> CJCE 15 mars 1967, *Cimenteries e.a. c/ Commission*, aff. jtes 8 à 11/66, point 8

<sup>440</sup> Article 103 CEE paragraphe 2

<sup>441</sup> CJCE 24 octobre 1973, *Balkan*, aff. 5/73, Rec.1973, p.1091

<sup>442</sup> Article 99 CE (ex-article 103 CE), paragraphe2, alinéa 3

les traités constitutifs. En effet, la Cour de justice a déclaré que l'article 308 CE (ex-article 235 CE) « vise à suppléer l'absence de pouvoirs d'action conférés expressément ou de façon implicite aux institutions communautaires par des dispositions spécifiques du traité, dans la mesure où de tels pouvoirs apparaissent nécessaires pour que la Communauté puisse exercer ses fonctions en vue d'atteindre l'un des objectifs fixés par le traité<sup>443</sup> ».

Néanmoins, l'article 308 CE (ex-article 235 CE) n'a pas été utilisé par le Conseil dès le début de « l'ère européenne » car certains Etats membres montraient des réticences devant l'hypothèse d'une extension des compétences de la Communauté. Toutefois, la mise en place de politiques sectorielles dérivées<sup>444</sup> à partir des années 1970 marqua le début d'une utilisation intensive de cette « clause-soupape<sup>445</sup> ». Cependant, dans la mesure où cette disposition prévoit l'adoption d'actes plus contraignants que ceux prévus pour les secteurs déterminés par le traité puisqu'elle requiert l'unanimité au sein du Conseil, il apparaît que les institutions n'ont pas la liberté d'utiliser ce « réservoir de compétences<sup>446</sup> » à leur guise.

**247.** La lecture de l'article 308 CE (ex-article 235 CE) montre que sont fixées des conditions assez précises pour l'utilisation de cette réserve de compétence. Tout d'abord, la condition de nécessité de l'action de la Communauté a été laissée à l'appréciation des institutions communautaires. Ensuite, il apparaît que la notion « d'objets de la Communauté » s'entend de manière extensive puisqu'elle n'est pas limitée aux seuls articles liminaires du traité. Ainsi, s'il s'agit bien sûr des objets énumérés aux articles 2 et 3 CE qui prévoient notamment l'établissement d'un marché commun, une union économique et monétaire, une politique commerciale commune, une politique agricole commune... la notion « d'objets de la Communauté » concerne également de façon non exhaustive la politique environnementale<sup>447</sup> ou sociale<sup>448</sup>. De même, l'exigence que les pouvoirs d'action requis à cet effet n'aient pas été prévus par le traité est assez souple car elle doit être interprétée dans le sens où la procédure prévue par l'article 308 CE (ex-article 235 CE) est utilisable

---

<sup>443</sup> CJCE 28 mars 1996, Avis sur l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme, avis 2/94, Rec.1996, p. I 1759, point 4

<sup>444</sup> comme les politiques de recherche, d'énergie, de protection des consommateurs ou la politique régionale

<sup>445</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. 61

<sup>446</sup> *ibidem*

<sup>447</sup> En matière d'environnement, le recours à l'article 308 CE (ex-article 235 CE) a permis l'adoption de la directive du 19 juin 1979 (JOCE n°L 103 du 25 avril 1979, p.1) relative à la conservation des oiseaux sauvages

<sup>448</sup> En matière sociale, le recours à l'article 308 CE (ex-article 235 CE) a permis l'adoption de la directive du 19 décembre 1978 (JOCE n°L 6 du 10 janvier 1979, p.24) concernant la réalisation du principe de l'égalité de traitement dans le travail entre hommes et femmes.

« lorsque tout pouvoir d'action fait défaut, mais encore lorsque des pouvoirs existent, mais sont jugées insuffisants<sup>449</sup> ».

**248.** C'est dans ce contexte que se situe la jurisprudence *Massey-Ferguson* de la Cour de justice rendue en 1973<sup>450</sup>, et concernant la validité d'un règlement du Conseil de 1968 relatif à la valeur des marchandises en douane. Dans cette affaire, l'article 308 CE (ex-article 235 CE) supposant l'unanimité était confronté à l'article 133 CE (ex-article 113 CE) supposant la majorité qualifiée dans le cadre du processus décisionnel au sein du Conseil. Dans sa décision, la Cour de justice déclara que « le Conseil pouvait estimer légitimement que le recours à la procédure de l'article 235 était justifié dans l'intérêt de la sécurité juridique, d'autant plus que le règlement en cause a été arrêté pendant la période de transition ; qu'en raison des exigences spécifiques de l'article 235, cette manière d'agir ne peut d'ailleurs prêter à critique, puisque ne se trouvent pas déjouées, en l'occurrence, les règles du traité relatives à la formation de la volonté du Conseil ou à la répartition des pouvoirs entre institutions<sup>451</sup> ». A la lumière de cette décision, on constate que dans les années 1970 les exigences institutionnelles ne primaient pas. En effet, les procédures de codécision et de coopération n'existaient pas, si bien que la participation du Parlement européen au processus législatif ne relevait pas de la même importance qu'aujourd'hui. Ainsi, en l'espèce la Cour de justice aurait été « influencée par la vision globalement positive de l'article 235<sup>452</sup> » car, à cette époque marquée par les Accords de Luxembourg de 1965, la procédure décisionnelle était complexe si bien que l'on pouvait « légitimement parler « d'objectif atteint » lorsqu'un acte était adopté par le Conseil<sup>453</sup> ».

**249.** Toutefois, cette jurisprudence souple passa le relais à une jurisprudence plus stricte. En effet, en vue d'empêcher tout détournement de procédure permettant au Conseil d'utiliser systématiquement le vote à l'unanimité, limitant de la sorte l'intervention du Parlement européen, la Cour de justice est venue encadrer le recours à l'article 308 CE (ex-article 235 CE). En effet, dans un arrêt de 1987<sup>454</sup> relatif à l'annulation de deux règlements du Conseil de 1985 concernant le système des préférences tarifaires généralisées où les articles 133 CE (ex-article 113 CE) et 308 CE (ex-article 235 CE) étaient en conflit, la Cour privilégia les considérations institutionnelles et décida alors qu' « il résulte des termes même de l'article 235 que le recours à cet article comme base juridique d'un acte n'est justifié que si aucune autre disposition du traité ne confère aux institutions communautaires la

---

<sup>449</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. 33

<sup>450</sup> CJCE 12 juillet 1973, *Massey-Ferguson*, aff. 8/73, Rec. 1973, p.897

<sup>451</sup> CJCE 12 juillet 1973, *Massey-Ferguson*, aff. 8/73, point 4

<sup>452</sup> A. WASCHMANN, *Le contentieux de la base juridique dans la jurisprudence de la Cour*, précité, sp. p.1

<sup>453</sup> *ibidem*

<sup>454</sup> CJCE 26 mars 1987, *Commission c/ Conseil*, aff.45/86, précité

compétence nécessaire pour arrêter cet acte<sup>455</sup> ». En l'espèce, si le contentieux avait le même objet que dans l'arrêt *Massey-Ferguson* de 1973, à savoir l'application de l'article 133 CE (ex-article 113 CE) ou de 308 CE (ex-article 235 CE), en revanche ici la Cour de justice revient sur sa jurisprudence de 1973 puisqu'en annulant les deux règlements attaqués elle garantit d'abord le respect du principe de l'équilibre institutionnel.

**250.** Par ailleurs, même si la Cour encadre le recours à l'article 308 CE (ex-article 235 CE) il n'en reste pas moins que cette disposition « institutionnalise la possibilité de développer (...) les « pouvoirs implicites » nécessaires à la réalisation des objectifs des traités<sup>456</sup> ». Toutefois, cette disposition ne doit pas être considérée comme un substitut à la procédure de révision des traités dans la mesure où « elle ne saurait en tout cas servir de fondement à l'adoption de disposition qui aboutiraient en substance, dans leurs conséquences, à une modification du traité échappant à la procédure que celui-ci prévoit à cet effet<sup>457</sup> ».

**251.** Enfin, l'évolution de la construction européenne montre un déclin du recours à l'article 308 CE (ex-article 235 CE). Effectivement, l'Acte unique européen a étendu les bases juridiques de l'intervention des institutions notamment avec l'insertion de l'article 95 CE (ex-article 100 A), qui élargit les possibilités juridiques en matière d'harmonisation des législations nécessitées par la mise en place du marché intérieur. Cette disposition permet donc aux institutions, outre l'adoption de directives, l'adoption éventuelle de règlement et ce à la majorité qualifiée. De plus, le traité sur l'Union européenne a encore réduit la possibilité d'utiliser l'article 308 CE puisqu'il a élargi les compétences de la Communauté.

**252.** En conséquence, le fait que le choix de la base juridique d'un acte ne soit pas toujours évident à déterminer a donné lieu à de nombreux conflits institutionnels, parce que la base juridique conditionne la forme de l'adoption de l'acte et donc, la participation législative du Parlement européen.

## ***2. Le fondement des compétences et des pouvoirs des institutions***

**253.** Le choix de la base juridique est fondamental car il permet de déterminer la compétence pour adopter un acte. A cet égard dans l'affaire *politique migratoire*<sup>458</sup>, l'annulation de la décision de la Commission de 1985 instaurant une procédure de communication préalable et de

---

<sup>455</sup> CJCE 26 mars 1987, *Commission c/ Conseil*, aff.45/86, point 13

<sup>456</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. 62

<sup>457</sup> CJCE 28 mars 1996, *Avis sur l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme*, avis 2/94, précité, point 4

<sup>458</sup> CJCE 9 juillet 1987, *Allemagne e.a. c/ Commission*, aff. jtes 281, 283, 284, 285 et 287/85, précité

concertation sur les politiques migratoires vis-à-vis des pays tiers était requise car, entre autres, la compétence de la Commission sur le fondement de l'article 140 CE (ex-article 118 CE) était contestée. La Cour de justice déclara alors que « l'article 118 confère à la Commission, par son alinéa 1, « mission de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres dans le domaine social ». L'alinéa 2 prévoit que la Commission agit à cet effet en contact étroit avec les Etats membres par des études, par des avis et par l'organisation de consultations (...) L'article 118 fourni(t) ainsi une base spécifique à la décision de la Commission<sup>459</sup> ». De plus, le choix de la base légale conditionne également les règles de vote ainsi que l'intervention du Parlement européen dans le processus législatif.

**254.** Ainsi, dans le cadre de l'affaire *Massey-Ferguson* la Cour de justice n'a pas remis en cause la compétence du Conseil puisqu'elle estimait que « cette manière d'agir ne peut d'ailleurs prêter à critique, puisque ne se trouvent pas déjouées, en l'occurrence, les règles du traité relatives à la formation de la volonté du Conseil ou à la répartition des pouvoirs entre institutions<sup>460</sup> ». Toutefois, dans l'arrêt du 26 mars 1987 relatif au système des préférences tarifaires généralisées, le juge communautaire considéra que « la controverse sur la base juridique correcte n'était pas de portée purement formelle, étant donné que les articles 113 et 235 du traité comportent des règles différentes pour la formation de la volonté du Conseil et que le choix de la base juridique était donc susceptible d'avoir des conséquences sur la détermination du contenu des règlements attaqués<sup>461</sup> ». Donc, en l'espèce la haute juridiction communautaire reconnaît explicitement que la forme de l'adoption de l'acte à une importance considérable au regard de son contenu. De fait, la Cour de justice consacre en quelque sorte l'idée que le choix d'une disposition du traité puisse se faire selon des considérations institutionnelles et ce, afin d'éviter le recours à la procédure unanime.

**255.** Effectivement, la Cour de justice affiche dans sa jurisprudence une certaine volonté à rendre des décisions favorables à l'adoption de textes à la majorité qualifiée. Ainsi, dans un arrêt du 11 juin 1991<sup>462</sup> relatif au programme COMETT II, l'annulation de la décision du Conseil de 1988 était requise au motif de l'insuffisance de l'article 151 CE (ex-article 128 CE) comme base juridique. La décision attaquée aurait dû, selon les requérants, être fondée à la fois sur l'article 151 CE et sur l'article 308 CE. Dans sa décision, la Cour de justice constate alors que l'article 151 CE peut à lui seul fonder les actions de la Communauté requises dans le domaine de la formation professionnelle.

---

<sup>459</sup> CJCE 9 juillet 1987, *Allemagne e.a. c/ Commission*, aff. jtes 281, 283, 284, 285 et 287/85, points 10 et 31

<sup>460</sup> CJCE 12 juillet 1973, *Massey-Ferguson*, aff. 8/73, point 4

<sup>461</sup> CJCE 26 mars 1987, *Commission c/ Conseil*, aff.45/86, point 12

<sup>462</sup> CJCE 11 juin 1991, *Royaume-Uni e.a. c/ Conseil*, aff.jtes C- 51/89, C-90/89 et C-94/89, Rec. 1991, p. I-2757

De même, dans un arrêt de 1998 dans lequel l'article 308 CE était en conflit avec l'article 156 CE (ex-article 129 D) à propos de l'échange télématique de données, la Cour constate que « la décision litigieuse consiste en des mesures relevant de l'article 129 C, paragraphe 1, premier, deuxième et troisième tirets, pour l'adoption desquelles l'article 129 D du traité fixe la procédure à suivre. Le Conseil ne pouvait donc pas adopter la décision litigieuse sur le fondement de l'article 235<sup>463</sup> ».

**256.** Néanmoins, il ne s'agit pas d'un principe absolu et dans certaines circonstances la Cour de justice privilégiera soit le recours conjoint à l'article 308 CE (ex-article 235 CE), soit le recours unique à cette disposition. En effet, dans l'affaire *ERASMUS* concernant le domaine de la formation professionnelle la Cour de justice constate que dans la mesure où « la décision attaquée concerne non seulement le domaine de la formation professionnelle, mais aussi celui de la recherche scientifique, le Conseil n'était pas compétent pour l'arrêter en vertu du seul article 128 et ne pouvait donc, avant l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, que se fonder également sur l'article 235 du traité<sup>464</sup> ». De même, la Cour de justice a pu privilégier le recours au seul article 308 CE (ex-article 235 CE) dans un arrêt relatif à la politique de lutte contre la fraude. Dans cette décision, la Cour admet la validité de l'article 308 CE car l'article 280 (ex-article 209 A) dans la version du traité sur l'Union européenne ne donnait aucune compétence à la Communauté, mais seulement aux Etats membres. Dans ces conditions, il apparaît qu'« étant donné que l'article 209 A du traité, dans sa version applicable lors de l'adoption du règlement attaqué, indiquait le but à atteindre, sans toutefois conférer à la Commission la compétence pour créer un système tel que celui en cause, le recours à l'article 235 du traité était justifié<sup>465</sup> ».

**257.** Enfin, la Cour de justice développe une certaine tendance à prendre en considération l'intervention du Parlement européen dans le cadre du processus décisionnel communautaire. En effet, il apparaît que de plus en plus la Cour de justice donne sa préférence aux dispositions prévoyant l'application de la procédure de codécision plutôt que celle de la procédure de consultation. Ainsi a-t-elle annulé des règlements du Conseil de 1997 relatifs à la protection des forêts, car la base juridique appropriée n'était pas l'article 37 CE (ex-article 43 CE) mais l'article 175 CE (ex-article 130S) qui prévoit le recours à la procédure de codécision<sup>466</sup>.

**258.** Ainsi, dans la mesure où la répartition des compétences a une telle incidence sur le contenu des décisions la Cour de justice est revenue sur sa décision de 1973, et veille depuis lors à ce que le choix de la base légale soit correct puisque c'est ce choix qui déterminera toute la procédure de

---

<sup>463</sup> CJCE 28 mai 1998, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-22/96, Rec. 1998, p. I-3231, point 37

<sup>464</sup> CJCE 30 mai 1989, *Commission c/ Conseil*, aff. 242/87, Rec. 1989, p.1425, point 37

<sup>465</sup> CJCE 18 novembre 1999, *Commission c/ Conseil*, aff. C-209/97, Rec.1999, p. I-8067

<sup>466</sup> CJCE 25 février 1999, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. jtes C-164 et 165/97, précité

décision. L'attention scrupuleuse de la Cour de justice face à ce choix protège également l'implication du Parlement européen dans le processus législatif, rendant de la sorte effectif le principe de l'équilibre institutionnel.

**259.** Cependant, malgré l'attitude bienveillante de la haute juridiction communautaire à l'égard du respect du principe de l'équilibre institutionnel, elle n'a cependant pu empêcher son altération progressive au fil du développement de la construction communautaire.

## TITRE 2 : L'ALTÉRATION DU PRINCIPE DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL

**260.** Les Pères fondateurs des Communautés européennes avaient pour ambition que la construction européenne se développe sur la base d'une méthode alliant le mécanisme de l'intégration à celui de la coopération. Cependant, les aléas de l'évolution de la construction européenne ont conduit à une sorte de « paralysie » du processus décisionnel communautaire, pendant environ une vingtaine d'années, au profit du renforcement de son caractère intergouvernemental (Chapitre 1).

Effectivement le compromis de Luxembourg de 1966 qui imposa le recours au vote à l'unanimité fit perdre à la Commission toute son influence sur le déroulement du processus législatif, et sur le contenu de l'acte. En effet, dans la mesure où elle n'avait plus de réel intérêt à modifier sa proposition en vue de rechercher la base d'un consensus avec les Etats membres, son affaiblissement permettrait au Conseil de décider selon sa propre conception.

C'est dans ces conditions que les compromis de la Présidence constituant « la base normale des délibérations en lieu et place de propositions de la Commission<sup>467</sup> » se sont développés, préservant de la sorte les pouvoirs du Conseil et donc l'influence des Etats membres dans le processus décisionnel communautaire.

**261.** Ce phénomène montre par conséquent que le système décisionnel souhaité par les rédacteurs des traités constitutifs des Communautés européennes ne s'est pas développé dans les conditions qu'ils avaient imaginées. L'affaiblissement symptomatique de la Commission au profit de l'accroissement des pouvoirs du Conseil, lui a donc permis d'orienter l'évolution de la construction européenne dans une direction plus interétatique que communautaire (Chapitre 2). L'« absence » de la Commission dans les négociations pendant une période relativement étendue a par conséquent renforcé la dimension intergouvernementale de l'Union européenne, et altéré ainsi l'équilibre institutionnel tel qu'il avait été initialement envisagé par le traité de Rome.

---

<sup>467</sup> P. PONZANO, *Le processus de décision dans l'Union européenne*, RAE 2001-2002, p.5, sp.p.8

## **CHAPITRE 1 :**

### **LES MANIFESTATIONS DE L'INTERÉTATISME**

**262.** L'équilibre institutionnel tient à la recherche d'un compromis entre la défense des intérêts nationaux et la défense de l'intérêt général communautaire. Or, pendant de nombreuses années, cet équilibre s'est traduit par une prédominance accrue des Etats membres puisque la décision définitive était l'apanage du seul Conseil des ministres. De plus, à cette fonction législative se s'ajoutait une fonction exécutive sans que pour autant le Conseil soit soumis au contrôle démocratique du Parlement européen.

Par conséquent, un système où la logique interétatique l'emportait sur la logique démocratique se mit en place, et cette dérive intergouvernementale conduisit à une altération progressive de l'équilibre institutionnel tel qu'il avait pu être envisagé par les auteurs du traité de Rome, comme le montre l'existence de la comitologie et celle du Conseil européen.

**263.** En effet, la procédure des comités permet d'affirmer le caractère interétatique du système décisionnel communautaire. Avec une telle procédure, le Conseil pourra encadrer les compétences exécutives de la Commission, alors que celle-ci avait été créée dans le but devenir progressivement l'organe exécutif des Communautés européennes (Section 1).

De plus, la création du Conseil européen posée par la France comme une condition à l'acceptation de l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen, favorisa le développement de la coopération interétatique. Il renforça notamment le système consensuel de la prise de décision mis en œuvre depuis 1966. Le Conseil européen apparaît donc comme le représentant à part entière de la souveraineté des États membres dans l'architecture institutionnelle européenne (Section 2).

### **SECTION 1 : LA COMITOLOGIE OU UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL**

**264.** L'article 7 CE<sup>468</sup> (ex-article 4 CE) qui prévoit que « la réalisation des tâches confiées à la Communauté est assurée par : - un Parlement européen ; - un Conseil ; - une Commission ; - une Cour de justice ; - Une Cour des comptes (et que) chaque institution agit dans les limites des

---

<sup>468</sup> L'article 3 CECA dispose de la même façon que « Les institutions de la Communauté doivent, dans le cadre de leurs attributions respectives (...) »

attributions qui lui sont conférées par le présent traité », n'établit pas une répartition tripartite des pouvoirs car dans ce système communautaire original et atypique, c'est bien de quadripartisme institutionnel<sup>469</sup> dont il est question même si, depuis le traité de Maastricht, l'Union européenne compte cinq institutions<sup>470</sup>. De cette façon, il ne peut exister dans le processus décisionnel communautaire un partage strict des compétences entre les différentes institutions et dans cette perspective, la place du pouvoir exécutif a connu une émergence délicate.

**265.** Dans le traité CECA, la question du pouvoir exécutif n'a pas soulevé de difficulté particulière pour deux raisons. D'abord, le traité de Paris est un traité-loi qui, à ce titre, ne nécessite pas pour sa mise en œuvre l'édiction de normes législatives mais seulement des normes exécutives. Et ce pouvoir exécutif, compte tenu du caractère supranational du traité, a pour titulaire la Haute autorité. En effet, celle-ci tire son pouvoir de l'article 14 CECA qui dispose que « pour l'exécution des missions qui lui sont confiées et dans les conditions prévues au présent traité, la Commission prend des décisions, formule des recommandations ou émet des avis ».

**266.** Cependant, avec le traité CEE les données du problème vont être différentes, surtout parce qu'à la logique supranationale est substituée la logique intergouvernementale permettant ainsi aux Etats membres de conserver par-devers eux l'essentiel des pouvoirs. Par conséquent, ce n'est plus la Commission qui est l'épicentre de la structure institutionnelle de la Communauté mais le Conseil. Malgré tout, l'organe indépendant des Etats n'est pas relégué à un rôle de figuration puisque la Commission demeure la gardienne des traités, et conserve plus ou moins son rôle d'impulsion, de proposition et d'initiative. Pourtant, lorsqu'il s'agit de mettre en évidence la notion de pouvoir exécutif, la répartition des compétences soulève des difficultés.

En effet, l'architecture institutionnelle communautaire existante permet de faire coexister au sein du Conseil une fonction législative et une fonction exécutive, alors qu'elle offre également cette faculté exécutive à la Commission. Par ailleurs, cette confusion est également alimentée par le fait que les Etats membres participent eux-mêmes, par le biais du principe d'administration indirecte, à la mise en œuvre du droit communautaire. Enfin, l'affirmation progressive du rôle du Parlement européen dans le système décisionnel communautaire, notamment dans le cadre de la codécision, a entraîné une demande de sa part de voir naître dans le cadre de la comitologie « une parité exécutive avec le Conseil, parité qu'il n'a pas vocation à obtenir, n'exerçant pas de rôle exécutif (et n'ayant pas vocation

---

<sup>469</sup> P.PESCATORE, *L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome*, cah.dr.eur. précité, p.387

<sup>470</sup> Le traité sur l'Union européenne consacre, aux côtés du Parlement européen, du Conseil, de la Commission et de la Cour de justice, la Cour des comptes comme institution communautaire.

à l'exercer)<sup>471</sup> ». De même, il semblerait que cette confusion institutionnelle provienne aussi d'une incapacité à délimiter clairement la frontière entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, rendant ainsi la hiérarchie des normes établie à l'article 249 CE (ex-article 189 CE) inapte à résoudre le problème lié à la comitologie.

De cette façon, nous ne pouvons pour l'instant être que les témoins du déplacement du pouvoir de la Commission vers le Conseil (Paragraphe 1), pouvoir qui étant l'objet de vives critiques a semble-t-il été quelque peu atténué (Paragraphe 2).

### ***PARAGRAPHE 1 : LA PROBLÉMATIQUE INSTITUTIONNELLE INDUITE DE LA COMITOLOGIE***

**267.** A la différence du traité CECA, le traité CEE est un traité-cadre qui fixe donc des normes techniques supposant, pour leur mise en œuvre, l'établissement de règles à caractère législatif. C'est de ces règles qu'émerge la question du pouvoir exécutif communautaire. Effectivement, le traité de Rome semble prévoir dans son architecture institutionnelle l'existence de deux exécutifs. D'un côté le Conseil, qui au travers de l'article 202 CE (ex-article 145 CE) « peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution »<sup>472</sup>, ou bien encore dans le domaine des aides d'Etats où il « peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 87 et 88 et fixer notamment les conditions d'application de l'article 88, paragraphe 3 (...) »<sup>473</sup>. D'un autre côté, la Commission, tel que cela résulte de l'article 211 CE dernier tiret<sup>474</sup> (ex-article 155

---

<sup>471</sup> J.-L. SAURON, *Comitologie comment sortir de la confusion ?*, RMUE, n°1, 1999, pp.31 et s., sp.p.59

<sup>472</sup> Article 202 CE dernier tiret (ex-article 145 CE) « En vue d'assurer la réalisation des objectifs fixés par le présent traité et dans les conditions prévues par celui-ci, le Conseil, [...] confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution. Les modalités visées ci-dessus doivent répondre aux principes et règles que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, aura préalablement établis . »

<sup>473</sup> Article 89 CE (ex-article 94 CE) « Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 87 et 88 et fixer notamment les conditions d'application de l'article 88, paragraphe 3, et les catégories d'aide qui sont dispensées de cette procédure ».

<sup>474</sup> Article 211 CE, dernier tiret (ex-article 155 CE) « En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission : - veille à l'application des dispositions du présent traité ainsi que les dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci, - formule des recommandations ou des avis sur les matières qui font l'objet du présent traité, si celui-ci le prévoit expressément ou si elle l'estime nécessaire, - dispose d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes du Conseil et du Parlement

CE), « exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit ». Mais, en matière de libre circulation des travailleurs, elle bénéficie d'une compétence générale d'exécution puisque le traité dans son article 39 CE, paragraphe 3, d) (ex-article 48 CE) dispose que la libre circulation des travailleurs « comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique [...] de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements d'application établis par la Commission, sur le territoire d'un Etat membre, après y avoir occupé un emploi ».

Ainsi, à première vue, il semble que l'on puisse « réunir Conseil et Commission dans le cadre de la notion d'un seul « exécutif communautaire » (car) ensemble (ils) constituent, selon cette conception, le véritable gouvernement européen<sup>475</sup> ». Pourtant, il semblerait que cette description ne soit pas tout à fait exacte comme le souligne le professeur Pescatore, car « la qualification « exécutive » est peu adéquate au regard du Conseil, étant donné que, dans l'ensemble communautaire, cette institution exerce, par l'instrument des « règlements » et « directives », une fonction qui s'apparente au pouvoir législatif<sup>476</sup> ». Mais alors, la Commission serait-elle le seul organe communautaire susceptible de recevoir la qualification d' « exécutif » ? En effet, à la lecture de l'article 211 CE (ex-article 155 CE) ne peut-on imaginer que le traité reconnaisse à la Commission un pouvoir quasi général de décision dans le domaine exécutif, en ce sens qu'il prévoit en son troisième tiret que la Commission « dispose d'un pouvoir de décision propre (...) » ? Cela n'est pas certain, car même si la Commission a vocation à être l'exécutif naturel des Communautés le Conseil détient actuellement le pouvoir de déléguer ou non à la Commission le pouvoir exécutif.

**268.** Cependant, un début de clarification peut être trouvé dans la « comitologie » qui semble pouvoir être « le point de départ de toute systématisation du pouvoir exécutif (puisqu'elle concerne avant tout les modalités d'attribution du pouvoir de décision de la Commission et du Conseil<sup>477</sup> ».

La comitologie est en fait une pratique décisionnelle communautaire, qui apparaît dès 1962 avec la création des premiers comités destinés à gérer et réglementer la Politique agricole commune. En effet, le Conseil fut très tôt amené à s'entourer de comités qui avaient pour but de l'aider à faire face aux tâches exécutives dont il était en charge. Ainsi, cette pratique des comités se développa

---

européen dans les conditions prévues au présent traité, - exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit ».

<sup>475</sup> P.Pescatore, *L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome*, précité, sp.pp.389-390

<sup>476</sup> *ibidem*, sp.p.390

<sup>477</sup> J.JORDA, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, P.U. Aix- Marseille, 2001, précité, sp. p. 88

« spontanément lors de la mise en œuvre de la politique agricole commune, puis s'est étendue à tous les domaines<sup>478</sup> ». Avec ces comités, le Conseil entendait « assurer une concertation afin d'obtenir des mesures d'exécution harmonieuses sur l'ensemble des territoires des Etats membres et d'exercer un contrôle sur le pouvoir d'exécution confié à la Commission<sup>479</sup> ». C'est ainsi que l'encadrement du pouvoir de la Commission par ces comités « a donné naissance à une pathologie spécifiquement communautaire, désignée du nom barbare de « comitologie »<sup>480</sup> ».

**269.** La comitologie pourrait pallier les silences des traités qui n'établissent pas de démarcation explicite entre le domaine législatif et le domaine exécutif, et font, de ce fait, du Conseil et de la Commission des détenteurs concurrents du pouvoir exécutif.

Dans cette optique, et afin de mieux cerner le pouvoir exécutif communautaire, le concept d'exécution doit être étudié au travers de la comitologie (A), afin de montrer le déséquilibre institutionnel qui résulte de cette pratique (B).

### **A. LE CONCEPT D'EXÉCUTION APPRÉHENDÉ AU TRAVERS DE LA COMITOLOGIE**

**270.** Comme le souligne Ph. Manin, « La fonction exécutive comporte la tâche d'assurer, au jour le jour, l'application des règles de base d'un système juridique<sup>481</sup> ». Dans les systèmes constitutionnels des Etats membres, c'est le gouvernement qui est chargé de l'application des normes législatives. Dans l'ordre juridique communautaire, la situation est plus complexe dans la mesure où l'organe législatif qu'est le Conseil reste malgré tout omnipotent en matière exécutive.

Ainsi, même si elle reçoit du traité une habilitation à prendre des mesures exécutives dans certains domaines spécifiques, la Commission ne reçoit aucune habilitation générale d'exécution. Pourtant, l'article 211CE dernier tiret (ex-article 155 CE) pose « la base la plus forte et précise d'une compétence réglementaire de la Commission<sup>482</sup> » et « permet – du moins si le Conseil en décide – de transformer progressivement la Commission en véritable détenteur du pouvoir exécutif<sup>483</sup> ».

---

<sup>478</sup> H.KORTENBERG, *Comitologie : le retour*, RTDE, juillet-septembre 1998, pp.317 et s., sp.p.317

<sup>479</sup> M.CALDAGUES, *Mesures d'exécution de la législation communautaire : le risque de confusion des pouvoirs*, Les rapports du Sénats, Délégation du Sénat pour l'Union européenne, 1994, sp.p.5

<sup>480</sup> D.SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp.p.130, n°108

<sup>481</sup> Ph.Manin, *Les Communautés européennes – L'Union européenne*, Pédone, 3<sup>ème</sup> éd., 1997, sp. p.257

<sup>482</sup> C.Blumann, *La Commission, agent d'exécution du droit communautaire. La comitologie*, in *La Commission au cœur du système institutionnel des communautés européennes*, J.-V. Louis et D.Waelbroeck (dir.), Editions de l'Université de Bruxelles, 1989, p.49 et sp.p.56

<sup>483</sup> C.Blumann, *Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte unique européen*, Rev. trim. dr. europ., Janv.-mars 1988, p.23 et sp.p.26

Malgré cela, cette disposition reste floue dans la mesure où elle n'explique ni la définition ni la portée de l'exécution consentie par le Conseil à la Commission. Ainsi, dans le silence des traités la Cour de justice est venue éclairer le concept d'exécution par sa jurisprudence en en précisant le contenu (1) et en en explicitant la mise en œuvre (2).

### ***1. Le contenu de la notion d'exécution***

**271.** Si l'article 211-4 CE (ex-article 155 CE) est une disposition essentielle du droit communautaire en matière exécutive, il ne donne pourtant aucune indication pouvant aider à la détermination de la notion d'exécution. C'est donc la Cour qui est venue préciser cette notion (1.1.) et qui en a posé les limites (1.2.).

#### *1.1. La définition de la notion d'exécution*

**272.** C'est parce que le contenu de l'article 249 CE (ex-article 189 CE)<sup>484</sup> ne précise en rien la nature législative ou exécutive des différents types d'actes que les institutions sont amenées à prendre dans le cadre de la mise en œuvre du droit communautaire, que la Cour de justice a mis en lumière de façon progressive la notion d'exécution en droit communautaire.

**273.** C'est à l'occasion d'une demande d'annulation adressée à la Cour de justice, à l'encontre d'une décision de la Commission relative à une procédure relevant de l'article 85 CEE<sup>485</sup>, que la haute juridiction communautaire examina pour la première fois la question de l'exécution des actes communautaires et en dessina les contours.

Dans cette affaire, la requérante contestait la légalité, au regard de l'article 87 CEE<sup>486</sup>, de la délégation de compétences d'exécution du Conseil à la Commission. En effet, ce texte prévoit dans son paragraphe 1 l'habilitation du Conseil à arrêter « tous règlements ou directives utiles en vue de l'application des principes aux articles 85 et 86 ». Pourtant, le juge communautaire estime que l'on ne peut déduire des dispositions de l'article 87 CEE une interdiction faite « au Conseil de conférer à la Commission le pouvoir de prendre les mesures réglementaires qui seraient nécessaires pour l'exécution des règles qu'il aurait adoptées dans le cadre de sa mission<sup>487</sup> ». Ainsi, cela suppose que tant le Conseil que la Commission ont le pouvoir de prendre des règlements d'exécution. D'autre part,

---

<sup>484</sup> Article 249 CE (ex-article 189 CE) « Pour l'accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues au présent traité, le Parlement européen conjointement avec le Conseil, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis. »

<sup>485</sup> CJCE, 15 juillet 1970, *Chemiefarma NV c/ Commission*, aff.41/69, Rec.1970 pp.661 et s.

<sup>486</sup> Article 83 CE nouveau

<sup>487</sup> CJCE, 15 juillet 1970, *Chemiefarma NV c/ Commission*, aff.41/69, précité, sp. point 61

la Cour va déclarer « que l'article 155 CEE<sup>488</sup> [...] ne limite pas cette habilitation aux compétences non réglementaires<sup>489</sup> », ce qui signifie que les mesures que la Commission est habilitée à prendre peuvent être aussi bien des mesures réglementaires que des mesures de gestion.

On constate ainsi qu'il s'agit d'une jurisprudence plutôt favorable à la Commission, dans la mesure où elle ouvre le champ d'application de l'article 211-4 CE (ex-article 155 CE) lorsque le Conseil est peu explicite dans son règlement de base.

**274.** Six mois plus tard, la Cour, dans le cadre d'une procédure préjudicielle concernant la validité du règlement d'application de la Commission pris sur le fondement du règlement de base du Conseil qui portait établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, fut appelée à juger de « la compatibilité de la procédure du comité de gestion avec la structure communautaire et l'équilibre institutionnel au regard tant des rapports entre institutions que de l'exercice de leurs respectifs<sup>490</sup> ». C'est en se basant sur « le système législatif du traité, reflété notamment par l'article 155, dernier tiret<sup>491</sup> » que la Cour a admis la validité de la procédure du comité de gestion. C'est également en se basant sur ce système législatif et sur « la pratique constante des institutions communautaires », qu'elle a pu établir une distinction fondamentale entre « les mesures qui trouvent directement leur base dans le traité même<sup>492</sup> », c'est-à-dire les règlements de base, et « le droit dérivé destiné à assurer leur exécution<sup>493</sup> », c'est-à-dire les règlements d'application. Enfin, pour mettre un terme à son argumentaire elle évoque « les conceptions juridiques reçues dans tous les Etats membres<sup>494</sup> » qui de la même façon, connaissent cette distinction.

---

<sup>488</sup> Article 211 CE nouveau

<sup>489</sup> CJCE 15 juillet 1970, *Chemiefarma NV c/ Commission*, aff.41/69, précité, point 61

<sup>490</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff.25/70, précité ; CJCE 17 décembre 1970, *Otto Scheer*, aff.30/70, Rec. 1970 pp.1197 et s.

<sup>491</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff.25/70, précité, point 6 ou CJCE 17 décembre 1970, *Otto Scheer*, aff.30/70, précité, point 15, de plus cette expression fut reprise par la jurisprudence notamment dans l'arrêt CJCE 29 mars 1979, *Nippon Seiko KK e.a. c/ Conseil et Commission*, aff.119/77, Rec.1979, p. 1303, sp. point 24 ou CJCE 27 octobre 1992, *Allemagne c/ Commission*, aff.C-240/90, Rec.1992, p.I-5383

<sup>492</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff.25/70, précité, point 6 ou CJCE 17 décembre 1970, *Otto Scheer*, aff.30/70, précité, point 15

<sup>493</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff.25/70, précité, point 6 ou CJCE 17 décembre 1970, *Otto Scheer*, aff.30/70, précité, point 15

<sup>494</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff.25/70, précité, point 6 ou CJCE 17 décembre 1970, *Otto Scheer*, aff.30/70, précité, point 15

Mais, il importe de noter à propos de cette distinction entre acte de base ( ou droit dérivé de premier niveau<sup>495</sup>) et acte d'application (ou droit dérivé de deuxième niveau<sup>496</sup>), trois choses. La première, comme le reconnaît le juge communautaire, est que cette dissociation existe déjà dans la pratique du Conseil en matière agricole. En effet, « la procédure normative figurant à l'article 43<sup>497</sup> confère le pouvoir décisionnel au seul Conseil. Or dans de nombreux cas, les règlements d'exécution ont été adoptés par la Commission<sup>498</sup> ». En rendant l'arrêt *Köster*<sup>499</sup>, la Cour décide donc de systématiser cette pratique usuelle du Conseil.

De plus, cette division n'est pas limitée aux règlements car elle s'applique également aux directives. Il existe en effet des directives d'exécution de la Commission qui trouvent leur fondement dans une directive du Conseil<sup>500</sup>.

Enfin, cette distinction entre acte de base et acte d'application implique une hiérarchisation à la fois formelle et organique. Le règlement de base l'emporte sur le règlement d'exécution. A l'intérieur du règlement d'exécution, celui du Conseil l'emportera sur celui de la Commission. A cet égard la Cour a eu l'occasion de dire en ce qui concerne les règlements d'exécution, que ceux-ci, quel que soit leur auteur, ne peuvent en aucun cas modifier un règlement de base<sup>501</sup>.

**275.** D'autre part, le juge communautaire précise que l'acte de base édicté par le Conseil peut ne pas être riche en détails du moment « que les éléments essentiels<sup>502</sup> de la matière à régler ont été arrêtés conformément à la procédure qu'elle prévoit<sup>503</sup> ». Il faut donc voir dans cette notion d'éléments essentiels, la première ébauche d'une distinction entre norme législative et norme exécutive. Cependant l'établissement de cette distinction ne fait que rajouter à la problématique de l'exécution. En effet, que faut-il entendre par « éléments essentiels » ? Le voile n'a pas été levé immédiatement et il est apparu que tout est « affaire de contexte<sup>504</sup> ». En effet, dans l'arrêt *Allemagne*

---

<sup>495</sup> G.Isaac, *Droit communautaire général*, Dalloz, Paris, 7<sup>ème</sup> édition, 1999, p.134

<sup>496</sup> *ibidem*

<sup>497</sup> Article 37 CE nouveau

<sup>498</sup> C.Blumann, *La fonction législative communautaire*, L.G.D.J., 1995, p.20

<sup>499</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, précité

<sup>500</sup> Pour un exemple de ces directives voir G.Isaac, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.134

<sup>501</sup> CJCE 10 mars 1971, *Tradax*, aff.28/70, Rec. 1971, p.145

<sup>502</sup> ou voir point 7 « les principes du règlement de base » ou CJCE 17 décembre 1970, *Otto Scheer*, aff.30/70, précité, point 16

<sup>503</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, précité, point 6 ou CJCE 17 décembre 1970, *Otto Scheer*, aff.30/70, précité, point 15

<sup>504</sup> Anonyme, *Compétences d'exécution de la Commission*, Europe, octobre 2000, n°287, p.10

*c/ Commission*<sup>505</sup> le juge communautaire précisa que la qualification de règles « essentielles » devait « être réservée aux dispositions qui ont pour objet de traduire les orientations fondamentales de la politique communautaire<sup>506</sup> ».

Cependant, si la Cour de justice établit une distinction matérielle elle n'établit en revanche aucune distinction organique permettant de déterminer avec certitude l'institution détentrice du pouvoir exécutif. Dans ces conditions, on peut penser que la Commission, tant qu'elle ne déborde pas sur le pouvoir législatif du Conseil, détient en grande partie le pouvoir exécutif.

**276.** Enfin dans l'arrêt *Köster*<sup>507</sup>, la Cour rappelle que l'emploi par le Conseil de l'article 211-4 CE (ex-article 155-4 CE) est « facultatif » mais qu'il lui permet « de déterminer les modalités éventuelles auxquelles il subordonne l'exercice, par la Commission, du pouvoir à elle attribué<sup>508</sup> ». Et c'est sur cet argument que le juge va reconnaître la légalité de la procédure du comité de gestion qui « sans fausser la structure communautaire et l'équilibre institutionnel, (...), permet au Conseil d'attribuer à la Commission un pouvoir d'exécution d'une étendue appréciable, sous réserve d'évoquer éventuellement la décision<sup>509</sup> ». Une fois encore la haute juridiction rend une jurisprudence largement favorable à la Commission, puisque celle-ci se voit dotée « d'un pouvoir d'exécution d'une étendue appréciable<sup>510</sup> ». Par la suite, cette jurisprudence *Köster* fut confirmée et approfondie.

**277.** Dans l'arrêt *Zuckerfabrick* de 1984<sup>511</sup>, le juge communautaire précise ce qu'il faut entendre par « modalités d'application » en décidant qu'il s'agit de « toutes mesures d'application nécessaires ou utiles pour la mise en oeuvre de la réglementation de base pourvu qu'elles ne soient pas contraires à celle-ci ou à la réglementation d'application du Conseil<sup>512</sup> ». Dans le même ordre d'idées, la Cour a estimé dans l'arrêt *Pardini*<sup>513</sup> que l'exécution pouvait aussi s'entendre de « dispositions de substance non expressément prévues par le texte du Conseil<sup>514</sup> ». En effet, dans cette affaire était

---

<sup>505</sup> CJCE 27 octobre 1992, *Allemagne c/ Commission*, aff.C-240/90, précité

<sup>506</sup> CJCE 27 octobre 1992, *Allemagne c/ Commission*, aff.C-240/90, précité, point 37

<sup>507</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, précité

<sup>508</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, précité, point 9 ou CJCE 17 décembre 1970, *Otto Scheer*, aff. 30/70, précité, point 18

<sup>509</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, précité, point 9 ou CJCE 17 décembre 1970, *Otto Scheer*, aff. 30/70, précité, point 18

<sup>510</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, précité, point 9

<sup>511</sup> CJCE 15 mai 1984, *Zuckerfabrick*, aff.121/83, Rec.1984, p.2039

<sup>512</sup> CJCE 15 mai 1984, *Zuckerfabrick*, aff. 121/83, précité, point 13

<sup>513</sup> CJCE 26 juin 1980, *Pardini*, aff.808/79, Rec.1980, p.2103

<sup>514</sup> Cette conclusion ressort de l'analyse faite par D. Sorasio, *Commission*, Rép. Communautaire Dalloz, février 1995, p.14, n°83

contestée la validité d'un règlement d'application de la Commission en matière de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles. Il était reproché à la Commission, par la société requérante d'avoir outrepassé les limites de son pouvoir délégué en édictant des dispositions réglementaires qui ressortiraient de la compétence du Conseil. La Cour fait alors remarquer à la requérante que « le paragraphe 2 de l'article 12 prévoit que la durée de validité des certificats et les autres modalités d'application de cet article sont arrêtées selon la procédure dite du comité de gestion. C'est en vertu de cette disposition, et de celles correspondantes des règlements relatifs à d'autres produits agricoles, que la Commission a arrêté le règlement n°193/75 (...)»<sup>515</sup> ». Dans une affaire relative au régime des bananes<sup>516</sup>, la Cour confirma cette solution. La Commission, sans que cela ait été prévu par le Conseil dans son acte de base, avait pris une mesure d'exécution à l'égard des Pays-Bas en se basant sur des références quantitatives qui lui avaient été communiquées par cet Etat membre, et qu'elle avait comparées avec des informations fournies par Eurostat. A cet égard, la Cour de justice estima qu'au regard de la jurisprudence antérieure<sup>517</sup> il n'est pas interdit « à la Commission d'arrêter des modalités d'application qui, bien qu'elles ne soient pas visées expressément par cette disposition, sont nécessaires au régime d'importation»<sup>518</sup> ».

**278.** Dans la même lignée jurisprudentielle, la haute juridiction communautaire a admis la validité d'un règlement d'application de la Commission pris sur le fondement d'un règlement de base du Conseil, dans lequel la délégation était imprécise. En effet, dans cet arrêt<sup>519</sup> afin de faciliter l'écoulement du beurre à prix réduit « beurre de Noël », la Cour a reconnu que des « mesures particulières<sup>520</sup> » pouvaient être l'objet de mesures d'exécution. Cette jurisprudence a été confirmée par la Cour qui précisa que du moment que l'acte de base rédigé par le Conseil comportait les éléments essentiels de la matière en question, « une disposition rédigée dans des termes généraux fournit une base d'habilitation suffisante<sup>521</sup> ».

Cette solution fut reprise dans les mêmes termes dans l'arrêt *Vorderbrüggen*<sup>522</sup> qui considère que « dès lors que le Conseil a fixé dans son règlement de base les règles essentielles de la matière envisagée, il peut déléguer à la Commission le pouvoir général d'en arrêter les modalités d'application

---

<sup>515</sup> CJCE 26 juin 1980, *Pardini*, aff. 808/79, précité, point 4

<sup>516</sup> CJCE 17 octobre 1995, *Pays-Bas c/ Commission*, aff.C-478/93, Rec.1995, p.I-3081

<sup>517</sup> se référer à la jurisprudence précédemment citée

<sup>518</sup> CJCE 17 octobre 1995, *Pays-Bas c/ Commission*, aff.C-478/93, précité, point 32

<sup>519</sup> CJCE 11 mars 1987, *Vandemoortele c/ Commission*, aff.27/85, Rec.1987, p.1129

<sup>520</sup> CJCE 11 mars 1987, *Vandemoortele c/ Commission*, aff.27/85, précité, point 7

<sup>521</sup> CJCE 27 octobre 1992, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-240/90, précité, sp. point 41

<sup>522</sup> CJCE 16 décembre 1998, *Vorderbrüggen*, aff. C-374/96, Rec.1998, p.I-8385

sans avoir à préciser les éléments essentiels des compétences déléguées et, pour ce faire, une disposition rédigée en des termes généraux fournit une base d'habilitation suffisante<sup>523</sup> ».

Par conséquent, du moment que les règles générales de la matière à exécuter sont fixées par le Conseil dans l'acte de base, la Commission, tout en respectant la procédure du comité de gestion, dispose de tout pouvoir pour décider d'une mesure quand bien même celle-ci n'existerait pas dans la réglementation de base du Conseil.

Enfin, la Cour de justice, dans le cadre d'une affaire concernant l'attribution et la modification des quotas de base dans le secteur du sucre<sup>524</sup>, a été amenée à juger qu'outre le fait que le Conseil devra arrêter les « éléments essentiels de la matière » en cause, il pourra de la même façon établir des « dérogations aux dispositions du règlement de base<sup>525</sup> ».

**279.** Toutes ces décisions expriment donc une volonté jurisprudentielle d'accorder à la Commission la marge de manœuvre la plus large possible en matière exécutive, dans la mesure où finalement la Cour va se contenter de vérifier l'adéquation des mesures prises par la Commission avec celles édictées par le Conseil.

En effet, la Cour de justice dans l'arrêt *Rey Soda*<sup>526</sup> rendu à propos d'un recours préjudiciel portant sur la validité et l'interprétation d'un règlement d'exécution de la Commission concernant le secteur du sucre, précise qu'« il résulte de l'économie du traité dans laquelle il (l'article 211-4 CE) doit être replacé ainsi que des exigences de la pratique que la notion d'exécution doit être interprétée largement<sup>527</sup> ». De même, la Commission étant l'institution la plus réactive dans le domaine de la politique agricole commune et notamment en ce qui concerne l'évolution des marchés agricoles, le juge communautaire précise que le Conseil peut « conférer à la Commission de larges pouvoirs d'appréciation et d'action<sup>528</sup> ».

**280.** Ainsi, c'est bien de manière extensive qu'il convient d'entendre la notion d'exécution. Désormais, la marge de manœuvre qui incombe à la Commission dans sa mission d'application de la législation édictée par le Conseil doit pouvoir s'entendre de façon globale. A ce propos, il a même été envisagé par la doctrine<sup>529</sup> que la Cour, en étendant de façon aussi large la notion de modalités

---

<sup>523</sup> CJCE 16 décembre 1998, *Vorderbrüggen*, aff. C-374/96, précité, point 36

<sup>524</sup> CJCE 27 septembre 1979, *Eridania*, aff.230/78, Rec.1979, p.2749

<sup>525</sup> CJCE 27 septembre 1979, *Eridania*, aff.230/78, précité, point 8

<sup>526</sup> CJCE 30 octobre 1975, *Rey Soda*, aff.23/75, Rec.1976, p.1279

<sup>527</sup> CJCE 30 octobre 1975, *Rey Soda*, aff.23/75, précité, point 10

<sup>528</sup> CJCE 30 octobre 1975, *Rey Soda*, aff.23/75, précité, point 11

<sup>529</sup> V.Constantinesco, *Les institutions communautaires. La Commission*, Jsci.Europe, 1991

d'application, conférerait à la Commission un pouvoir « discrétionnaire ». En effet, d'après l'arrêt *Westzucker*<sup>530</sup> « la Commission jouit d'une liberté d'appréciation importante, exclusive de tout automatisme (...) »<sup>531</sup>. De plus, il a été considéré par la Cour de justice dans le cadre d'une affaire concernant le régime spécial à l'importation de certaines viandes bovines congelées destinées à transformation<sup>532</sup>, que d'après le règlement du Conseil il appartenait à la Commission d'établir un délai de forclusion en cette matière. En effet, « cette attribution de compétence, exprimée en termes généraux, implique, pour la Commission, le droit et l'obligation de prendre toutes les mesures utiles en vue d'assurer la mise en œuvre de la réglementation édictée par le Conseil de manière à ce que soient pleinement réalisés les objectifs qu'elle poursuit »<sup>533</sup>.

La Cour de justice élargit encore un peu plus sa jurisprudence, puisque avec cette solution les pouvoirs de la Commission dépendent des objectifs poursuivis. En effet, plus ceux-ci seront généraux plus les pouvoirs de la Commission seront larges. De même, au vu de la jurisprudence la plus récente<sup>534</sup>, on peut effectivement penser que la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire car la Cour ne voit pas d'inconvénient à ce que cette dernière envisage dans son règlement d'exécution des sanctions pécuniaires, alors même que cela n'est pas prévu par le règlement de base du Conseil. En effet, il suffit « qu'un pouvoir général soit délégué à la Commission pour arrêter les mesures d'exécution »<sup>535</sup> pour que celle-ci soit habilitée, en l'espèce, à prendre des sanctions pécuniaires comme mesures d'exécution.

Ainsi, « cet arrêt permet de souligner le caractère éminemment fluctuant de la fonction exécutive (car) en l'espèce l'idée d'un domaine législatif par nature en vertu duquel c'est le Conseil qui aurait été seul compétent pour l'édition de sanctions fut déniée »<sup>536</sup>. Dès lors, il sera possible à la Commission de prendre tout type de mesures d'exécution tant que dans son acte de base le Conseil fixe les règles essentielles de la matière concernée.

**281.** D'autre part, on peut considérer que dans l'arrêt *Rey Soda*<sup>537</sup> la Cour précise d'une certaine manière a contrario, ce qu'il faut entendre par « éléments essentiels »<sup>538</sup>. En effet, le terme

---

<sup>530</sup> CJCE 14 mars 1973, *Westzucker*, aff.57/72, Rec.1973, p.321

<sup>531</sup> CJCE 14 mars 1973, *Westzucker*, aff.57/72, précité, point 14

<sup>532</sup> CJCE 29 avril 1982, *Merkur GmbH c/ Hauptzollamt*, aff.147/81, Rec.1982, p.1389

<sup>533</sup> CJCE 29 avril 1982, *Merkur GmbH c/ Hauptzollamt*, aff. 147/81, précité, point 7

<sup>534</sup> CJCE 6 juillet 2000, *Molkereigenossenschaft*, aff.C-356/97, Rec.2000, p.I-5461

<sup>535</sup> CJCE 6 juillet 2000, *Molkereigenossenschaft*, aff.C-356/97, précité, point 23

<sup>536</sup> J.Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, précité, sp. p. 145

<sup>537</sup> CJCE 30 octobre 1975, *Rey Soda*, aff. 23/75, précité

<sup>538</sup> notion découverte dans les arrêts de la Cour du 17 décembre 1970 *Köster*, aff. 25/70 et *Otto Scheer*, aff. 30/70 précités

largement employé par la Cour de justice à propos des compétences d'exécution de la Commission suppose une notion vaste, globale, ne pouvant alors se réduire à ce qui serait seulement essentiel à l'application d'une norme de base. Cependant, à la lecture de la décision *Zuckerfabrick* rendue en 1984<sup>539</sup> il pourrait sembler que la Cour, tout en confirmant le caractère large de la notion d'exécution, l'enferme dans un cadre plus strict que celui de l'arrêt *Rey Soda*.

Effectivement, dans l'arrêt *Zuckerfabrick* le juge communautaire estime que « pour ce qui est de la compétence de la Commission, celle-ci est autorisée à adopter toutes les mesures d'application nécessaires ou utiles pour la mise en œuvre de la réglementation de base, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à celle-ci ou à la réglementation d'application du Conseil<sup>540</sup> ». On peut ainsi penser qu'en jugeant que la mesure adoptée devra être nécessaire ou utile, la Cour détermine un cadre précis à la mise en œuvre de l'acte de base édicté par le Conseil.

En revanche, dans la solution de 1975 le juge communautaire semble plus souple dans la mesure où en considérant seulement que la compétence de la Commission doit s'entendre largement, la haute juridiction ne soumet la décision d'application au respect d'aucune décision particulière de nécessité ou d'utilité.

Dans ces conditions, ne peut-on alors envisager que la soumission des modalités d'application à un cadre prédéfini reflète le désir de la Cour de justice d'établir une limite supplémentaire à l'action exécutive de la Commission, afin de pouvoir exercer un contrôle plus objectif ?

### 1.2. Les limites de la notion d'exécution

**282.** Si la jurisprudence de la Cour de justice a délibérément ouvert la voie à un exécutif de droit commun en instituant au profit de la Commission de larges pouvoirs d'exécution, il n'en reste pas moins que certaines limites ont été fixées.

En effet, même si la jurisprudence est venue assouplir le cadre de l'article 211-4 CE (ex-article 155 CE), celui-ci limite malgré tout l'action de la Commission. Premièrement, la Commission ne dispose d'aucun pouvoir d'action spontané. Son œuvre d'exécution est soumise à un acte préexistant du Conseil lui conférant expressément une délégation. En second lieu, l'emploi de ce texte étant « facultatif<sup>541</sup> », il appartient au Conseil de façon discrétionnaire de déléguer ou non des compétences d'exécution à la Commission. A cet égard, il est à noter que depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen le Conseil a vu l'intensité de son pouvoir discrétionnaire se réduire. En effet, la

---

<sup>539</sup> CJCE 15 mai 1984, *Zuckerfabrick*, aff. 121/83, précité

<sup>540</sup> CJCE 15 mai 1984, *Zuckerfabrick*, aff. 121/83, précité, point 13

<sup>541</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, précité

troisième partie de l'article 202 CE (ex-article 145 CE) impose au Conseil d'habiliter la Commission, puisqu'il « confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit ». Et cette obligation va être consacrée dans les mêmes termes par l'article 1<sup>er</sup> de la décision du Conseil du 13 juillet 1987 « fixant les modalités d'application des compétences d'exécution conférées à la Commission<sup>542</sup> ».

**283.** Cependant, il ne s'agit que d'une semi-consécration du pouvoir exécutif de la Commission car d'une part, dans des « cas spécifiques<sup>543</sup> » le Conseil pourra se réserver le droit d'exercer directement des compétences d'exécution. D'autre part, lorsqu'il délègue des compétences d'exécution à la Commission il « peut soumettre l'exercice de ces compétences à des modalités qui doivent être conformes aux procédures énumérées aux articles 2 et 3<sup>544</sup> ».

Concernant plus particulièrement la notion de cas spécifiques dont il est question dans les textes précités, celle-ci n'a jamais été clairement définie et il serait alors « hasardeux de tenter une définition strictement juridique<sup>545</sup> ». Cependant, il semblerait que dans les actes qu'il adopte le Conseil doive expliciter les raisons qui l'incitent à voir dans la matière en question un cas spécifique. Ainsi, cette exigence de motivation serait « de nature à permettre, le cas échéant, l'exercice d'un certain contrôle juridictionnel<sup>546</sup> ». Ceci se voit confirmé par la jurisprudence de la Cour de justice qui relève dans l'arrêt *Commission contre Conseil* de 1989<sup>547</sup> que « le Conseil ne peut se réserver d'exercer directement des compétences d'exécution que dans des cas spécifiques, décision qu'il doit motiver de façon circonstanciée<sup>548</sup> ». De la même façon, il ressortait déjà d'un arrêt *Italie c/ Commission* de 1969<sup>549</sup>, que l'insuffisance ou l'absence de motifs entendues au sens de l'article 253 CE<sup>550</sup> (ex-article 190 CE) peut entraîner une censure de la part du juge communautaire.

**284.** D'autre part, dès l'arrêt *Köster*<sup>551</sup> la Cour pose comme principe que l'acte de base édicté par le Conseil doit contenir les « éléments essentiels » ou « les principes » de la matière à

---

<sup>542</sup> Décision n°87/373/CEE, JO n° L 197 du 18 juillet 1987, p.33

<sup>543</sup> Article 202-3 CE (ex-article 145 CE) confirmé par l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 1 de la décision 87/373/CEE

<sup>544</sup> Article 1<sup>er</sup> paragraphe 2 de la décision 87/373/CEE

<sup>545</sup> D. Sorasio, *Commission*, précité, sp. n° 77

<sup>546</sup> D. Sorasio, *Commission*, précité, sp. n° 77

<sup>547</sup> CJCE 24 octobre 1989, *Commission c/ Conseil*, aff.16/88, Rec.1989, p.3457

<sup>548</sup> CJCE 24 octobre 1989, *Commission c/ Conseil*, aff. 16/88, précité, point 10

<sup>549</sup> CJCE 9 juillet 1969, *Italie c/ Commission*, aff.1/69, Rec.1969, p.277

<sup>550</sup> Article 253 CE (ex-article 190 CE) « Les règlements, les directives et les décisions adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil ainsi que lesdits actes adoptés par le Conseil ou la Commission sont motivés et visent les propositions ou avis obligatoirement recueillis en exécution du présent traité. »

<sup>551</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, précité

régler. On peut donc considérer que derrière cette notion d'éléments essentiels se cache une limite implicite mais logique au pouvoir d'exécution de la Commission. En effet, celle-ci se doit de mettre en œuvre cet acte en se conformant à ces prescriptions car ses mesures d'application ne doivent pas être contraires à la réglementation de base du Conseil. Plusieurs arrêts confirment d'ailleurs ce point en disposant que la Commission est habilitée à « adopter toutes les mesures d'application nécessaires ou utiles pour la mise en œuvre de la réglementation de base pour autant qu'elles ne soient pas contraires à celle-ci ou à la réglementation d'application du Conseil<sup>552</sup>».

Dans le même ordre d'idée, la Cour de justice précise, cette fois-ci de façon tout à fait explicite, dans l'arrêt *Rey Soda*<sup>553</sup> les limites qu'il convient de donner au large pouvoir d'application dévolu à la Commission. Il s'agira d'apprécier les mesures d'application prises par la Commission « à l'égard des objectifs généraux essentiels<sup>554</sup> » de l'acte de base « et moins en fonction du sens littéral de l'habilitation<sup>555</sup> ». Cette limite au pouvoir d'action de la Commission a d'ailleurs été confirmée dans l'affaire des « beurres de Noël »<sup>556</sup>. Ainsi, même si « la marge d'appréciation laissée à la Commission est très significative<sup>557</sup> » elle n'en est pas moins circonscrite.

Effectivement, il ressort principalement de la jurisprudence communautaire que l'autorité habilitée à exercer des compétences d'exécution se voit limitée dans son action, par le fait qu'elle ne doit outrepasser le pouvoir dont elle est investie. C'est ce qui résulte très nettement de l'arrêt de la Cour *Procédure pénale c/ P.Cousin e.a.* de 1983<sup>558</sup>. A cet égard, outre le fait que les mesures d'exécution ne doivent pas être contraires à la réglementation de base du Conseil ou à sa réglementation d'application, le juge communautaire estime que la Commission en arrêtant des dispositions d'application d'un règlement du Conseil ne doit pas dépasser « les pouvoirs que le Conseil lui a conférés pour l'exécution des règles qu'il a établit dans ce règlement<sup>559</sup> ». On retrouve également cette analyse dans l'arrêt *Vreugdenhil* de 1989<sup>560</sup> dans lequel la Cour constate qu'une interprétation large des pouvoirs de la Commission ne peut prévaloir « à l'appui de dispositions

---

<sup>552</sup> CJCE 15 mai 1984, *Zuckerfabrick*, aff. 121/83, précité, point n° 13 ; CJCE 17 octobre 1995, *Pays-Bas c/ Commission*, aff.C-478/93, précité; CJCE 19 novembre 1998, *Portugal c/ Commission*, aff. C-159/96, Rec. 1998, p.I-7379

<sup>553</sup> CJCE 30 octobre 1975, *Rey Soda*, aff. 23/75, précité

<sup>554</sup> CJCE 30 octobre 1975, *Rey Soda*, aff. 23/75, précité, point 14

<sup>555</sup> CJCE 30 octobre 1975, *Rey Soda*, aff. 23/75, précité, point 14

<sup>556</sup> CJCE 11 mars 1987, *Vandemoortele*, aff. 27/85, précité

<sup>557</sup> D. Sorasio, *Commission*, précité, sp. n°84

<sup>558</sup> CJCE 23 mars 1983, *Procédure pénale c/ P. Cousin e.a.*, aff.162/82, Rec.1983, p.1101

<sup>559</sup> CJCE 23 mars 1983, *Procédure pénale c/ P. Cousin e.a.*, aff. 162/82, précité, point 15

<sup>560</sup> CJCE 29 juin 1989, *Vreugdenhil*, aff.22/88, Rec.1989, p.2049

éditées par la Commission sur la base de ses compétences d'exécution en matière agricole lorsque l'objet de la disposition en cause est étranger à ce domaine et relève, au contraire, d'un secteur qui fait l'objet d'une réglementation exhaustive du Conseil ne contenant, par ailleurs, aucune disposition d'habilitation au profit de la Commission<sup>561</sup> ». De la même façon, dans l'arrêt *France c/ Commission* de 1991<sup>562</sup> concernant l'annulation d'un règlement d'application de la Commission, la Cour de justice a estimé que « la mesure attaquée constitue un acte pris par une autorité incompétente<sup>563</sup> », car « la Commission ne saurait tirer de l'article 155 le pouvoir d'adopter un acte imposant aux Etats membres des obligations qui vont au-delà de ce qui est prévu<sup>564</sup> » dans le règlement de base du Conseil.

**285.** Par ailleurs, si cette jurisprudence concerne le pouvoir exécutif de la Commission, elle s'applique de la même façon au pouvoir exécutif du Conseil. En effet, dans le cadre d'une demande d'annulation du Conseil instituant des droits antidumping en matière de roulements à billes et de roulements à rouleaux coniques provenant du Japon, la Cour a jugé « que le Conseil, après avoir adopté un règlement général afin de mettre en œuvre l'un des objectifs de l'article 113 du traité, ne saurait déroger aux règles ainsi établies, dans l'application de celles-ci à des particuliers, sans perturber le système législatif de la Communauté et rompre l'égalité des justiciables devant la loi<sup>565</sup> ». Cette solution trouva également à s'appliquer dans l'arrêt *Directeur général des douanes c/ Eridania* rendu en 1997<sup>566</sup>, à l'occasion duquel la Cour dissocia la fonction législative de la fonction exécutive du Conseil et estima qu' « en arrêtant les dispositions d'application d'un règlement de base, l'autorité communautaire habilitée à cet effet est tenue de ne pas dépasser les pouvoirs qui lui sont conférés par ledit règlement pour l'exécution des règles qu'il contient<sup>567</sup> ».

**286.** Enfin, cette analyse peut trouver à s'appliquer dans le cadre de la mise en œuvre du droit communautaire par les Etats membres. En effet, nous savons que l'adoption de règlements ou de directives par les institutions communautaires peut parfois appeler une mise en œuvre complémentaire par les Etats membres, « d'autant que l'analyse du partage vertical des compétences d'exécution révèle la place importante accordée par le système communautaire à la technique de gestion indirecte

---

<sup>561</sup> CJCE 29 juin 1989, *Vreugdenhil*, aff. 22/88, précité, point 17

<sup>562</sup> CJCE 13 novembre 1991, *France c/ Commission*, aff. C-303/90, précité

<sup>563</sup> CJCE 13 novembre 1991, *France c/ Commission*, aff. C-303/90, précité, point 35

<sup>564</sup> CJCE 13 novembre 1991, *France c/ Commission*, aff. C-303/90, précité, point 30

<sup>565</sup> CJCE 29 mars 1979, *Nippon Seiko KK e.a.*, aff. 119/77, précité, point 24

<sup>566</sup> CJCE 13 mars 1997, *Directeur général des douanes et droits indirects c/ Eridania Béghin-Say SA*, aff. C-103/94, RecI1997, p.I-1453

<sup>567</sup> CJCE 13 mars 1997, *Directeur général des douanes et droits indirects c/ Eridania Béghin-Say SA*, aff. C-103/94, précité, point 20

ou d'application décentralisée du droit communautaire<sup>568</sup> ». Pour autant, et dans les mêmes conditions que pour la Commission ou le Conseil, leur compétence exécutive est subordonnée à la réglementation déjà existante. A cet égard, il leur sera interdit d'établir des conditions supplémentaires en sus de celles fixées par l'acte de base<sup>569</sup>, ou bien de mettre en place des mesures obligatoires modifiant le contenu normatif de l'acte fixant leur compétence<sup>570</sup>.

Ainsi, l'Etat membre ne doit « pas affecter la substance normative de l'acte communautaire<sup>571</sup> » mais seulement en effectuer l'application. Enfin, dans l'arrêt *Pays-Bas c/ Commission* de 1995<sup>572</sup> la Cour de justice considère que « les Etats membres (...) sont appelés à assumer certaines fonctions techniques pour le compte et sous le contrôle de la Commission<sup>573</sup> ».

Il s'agit donc ici pour le juge communautaire de poser des limites concernant les compétences d'exécution déléguées aux Etats membres.

**287.** En outre, une autre des limites qui encadrent le pouvoir d'application de la Commission réside dans le fait qu'elle ne soit habilitée à prendre que des mesures d'exécution qui ne soient pas de nature législative. Ainsi, pour la Cour de justice : « il y a lieu de constater que l'article 155 du traité confère à la Commission la faculté de formuler des recommandations ou des avis, qui selon l'article 189 (article 249 CE nouveau) du traité, ne lient pas<sup>574</sup> ».

Enfin, en sens inverse, on peut considérer que l'exécution du budget est une limite au pouvoir discrétionnaire du Conseil de déléguer des compétences d'exécution à la Commission. En effet, elle dispose selon l'article 274 CE<sup>575</sup> (ex-article 205 CE) du pouvoir d'exécuter le budget et c'est le Parlement européen qui est investi du pouvoir de donner décharge à la Commission pour l'exécution du budget, le Conseil n'intervenant que par une simple recommandation.

---

<sup>568</sup> D.Simon, *Le système juridique communautaire*, précité, sp.pp.104-105

<sup>569</sup> CJCE 11 février 1971, *Norddeutsches*, aff.39/70, Rec.1971, p.49

<sup>570</sup> CJCE 31 janvier 1978, *Zerbone*, aff.94/77, Rec.1978, p.99

<sup>571</sup> D.Simon, *Le système juridique communautaire*, précité, sp.pp.104-105

<sup>572</sup> CJCE 17 octobre 1995, *Pays-Bas c/ Commission*, aff. C-478/93, précité, point 34

<sup>573</sup> CJCE 17 octobre 1995, *Pays-Bas c/ Commission*, aff. C-478/93, précité, point 34

<sup>574</sup> CJCE 13 novembre 1991, *France c/ Commission*, aff. C-303/90, précité, point 30

<sup>575</sup> Article 274 CE (ex-article 205 CE), « La Commission exécute le budget, conformément aux dispositions des règlements pris en exécution de l'article 279, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière [...] »

**288.** Cependant, il ressort de cette jurisprudence que la Commission reste soumise à la volonté du Conseil car il peut se réserver une compétence d'exécution. En outre, ce pouvoir lorsqu'il est délégué à la Commission, est encadré par les dispositions existantes dans l'acte de base du Conseil.

## **2. La mise en œuvre de la notion d'exécution**

**289.** Au sein du processus décisionnel communautaire, le Conseil et la Commission apparaissent comme les co-détenteurs du pouvoir exécutif. En effet, si dans les textes le Conseil semble s'imposer comme le titulaire principal de la fonction exécutive, la Commission dispose cependant d'un large pouvoir d'exécution à la fois normative et administrative. Mais qui, de l'une ou l'autre de ces deux institutions, détient réellement le pouvoir exécutif ?

**290.** Devant l'imprécision des textes, on a souvent hésité à considérer l'une ou l'autre des deux institutions se partageant le pouvoir exécutif comme un organe exécutif à part entière. En effet, le Conseil détenant déjà le pouvoir législatif on pouvait juger excessif de le considérer comme l'unique exécutif. De même, il semblait difficile de faire de la Commission le titulaire exclusif du pouvoir exécutif communautaire car en réalité elle ne détenait ce pouvoir que de l'article 14 CECA.

Ainsi, le « Projet de traité instituant l'Union européenne » adopté par le Parlement européen en 1984<sup>576</sup> proposa la création d'un véritable exécutif communautaire supprimant de cette façon le recours aux délégations de compétences du Conseil à la Commission et améliorant le principe de l'équilibre institutionnel. Ce texte prévoit que la Commission « arrête les règlements d'application des lois et prend les décisions d'exécution nécessaires<sup>577</sup> ». Investie de cette manière de l'ensemble du pouvoir d'exécution, la Commission devient l'exécutif de droit commun, le Conseil n'étant plus alors qu'une autorité exécutive exceptionnelle dans la mesure où « il exerce les autres compétences qui lui sont attribuées par le présent traité<sup>578</sup> », étant alors sous-entendu qu'il conserve ses pouvoirs propres d'exécution.

**291.** Mais ce projet n'a jamais abouti et c'est l'Acte unique européen<sup>579</sup> qui, « marquant la volonté politique des États membres de mettre fin à la stagnation de la construction communautaire<sup>580</sup> », est venu systématiser la problématique soulevée par le recours aux délégations de compétences au sein du système décisionnel communautaire. Pour ce faire, l'article 10 de ce texte a introduit un dernier paragraphe à l'article 202 CE (ex-article 145 CE) qui dispose que « le Conseil

---

<sup>576</sup> Projet « Spinelli », JOCE n°C77 du 19 mars 1984, p.33

<sup>577</sup> Article 28

<sup>578</sup> Article 21

<sup>579</sup> signé les 17 et 28 février 1986

<sup>580</sup> G.Isaac, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.8

confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Le Conseil peut également se réserver dans des cas spécifiques d'exercer directement des compétences d'exécution. Les modalités visées ci-dessus doivent répondre aux principes et règles que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, aura préalablement établis ». Immédiatement, on constate que l'Acte unique n'a pas répondu aux ambitions du projet Spinelli car il n'accorde pas à la Commission un pouvoir général d'exécution.

**292.** Pourtant, ce texte n'en reste pas moins une évolution puisqu'il « facilite l'attribution de compétences d'exécution à la Commission<sup>581</sup> » et lui reconnaît, mais de façon limitée, un rôle exécutif. En effet, jusque là rien dans les traités n'autorisait à penser que la Commission disposait d'un rôle exécutif de droit commun. L'article 211-3 (ex-article 155 CE) qui en était le fondement, n'était que d'un emploi facultatif, octroyant de cette façon un pouvoir discrétionnaire au Conseil dans l'attribution d'une habilitation exécutive à la Commission. Avec le dernier tiret de l'article 202 CE, le Conseil se voit désormais dans l'obligation de transférer des compétences d'exécution à la Commission. Cette obligation résulte de l'indicatif « confère » « qui à cet égard est révélateur, puisque l'indicatif dans les textes juridiques vaut impératif<sup>582</sup> ».

Ainsi, la Commission semble promue au rang d'exécutif de droit commun car « si l'on veut donner un effet utile à l'article 145, troisième tiret (...), si l'on veut également respecter l'intention plusieurs fois affirmée des Etats membres de renforcer le pouvoir d'exécution de la Commission, si l'on veut encore, conformément au préambule de la décision 87/373 du Conseil du 13 juillet 1987, « améliorer l'efficacité de la prise de décision dans la Communauté », il n'est d'autre voie que de reconnaître la réalité de ce caractère obligatoire des habilitations<sup>583</sup> ». Par conséquent, l'Acte unique européen introduit un « changement d'ordre de contrainte<sup>584</sup> » dans la mesure où désormais, le Conseil n'est plus l'unique détenteur du pouvoir exécutif. Donc, l'article 202-3 CE permettrait de répondre aux critiques souvent adressées au Conseil et selon lesquelles d'une part, il montrerait une réticence dans la délégation de compétences d'exécution à la Commission d'autre part, lorsqu'il y a habilitation les modalités de celle-ci ne seraient pas claires.

---

<sup>581</sup> C.-D. Ehlermann, *Compétences d'exécution conférées à la Commission – La nouvelle décision –cadre du Conseil*, RMC, n°316, avril 1988, pp.232 et s.

<sup>582</sup> C.Blumann, *La Commission agent du droit communautaire*, précité, sp.p.61

<sup>583</sup> C.Blumann, *Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'acte unique européen*, précité, sp.p.31

<sup>584</sup> J.Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, précité, sp. p. 105

De plus, ce caractère obligatoire du transfert est confirmé par la faculté pour la Commission d'introduire des recours en carence ou en annulation<sup>585</sup> à l'encontre du Conseil si ce dernier ne se conforme pas à son devoir de transfert.

Quant au Conseil, il ne perd pratiquement rien de ses prérogatives existantes, si ce n'est son pouvoir discrétionnaire de délégation des compétences d'exécution à la Commission. En effet, le caractère facultatif de l'emploi de l'article 211-4 CE (ex-article 155 CE) est remplacé par le caractère obligatoire du transfert de compétences du Conseil à la Commission établi par l'article 202-3 CE (ex-article 145 CE). Cependant, ce dernier texte ainsi que la décision 87/373 dans son article 1<sup>er</sup> confirme la compétence propre du Conseil en matière d'exécution. Il ressort effectivement de la combinaison de ces deux textes que le Conseil conserve la faculté de se réserver des compétences exécutives mais dans « des cas spécifiques », et de fixer les procédures d'exécution auxquelles sera soumise la Commission lorsqu'elle recevra une habilitation pour mettre en œuvre un acte législatif du Conseil. Enfin, la décision du 13 juillet 1987 dans son article 1<sup>er</sup> confère au Conseil la possibilité de préciser dans son règlement ou sa directive de base les « éléments essentiels » de la matière à exécuter.

On constate donc que la compétence exécutive propre que le Conseil conserve n'est que « résiduelle et exceptionnelle<sup>586</sup> », puisqu'elle ne va jouer que dans des cas spécifiques. Mais ces cas spécifiques ne font l'objet d'aucun éclairage dans chacun des deux textes en question, ce qui, de cette façon, permet au Conseil de posséder un « pouvoir d'appréciation ». Toutefois, ce pouvoir ne peut être assimilé au pouvoir discrétionnaire qu'il détenait avant l'Acte unique européen, puisque désormais c'est la Commission qui fait figure d'exécutif de droit commun. De plus, c'est le juge communautaire qui est amené à contrôler les transferts effectués par le Conseil car la Commission peut exercer à l'encontre du Conseil des recours juridictionnels. D'autre part, l'article 1<sup>er</sup> de la décision de 1987 reprend la jurisprudence en codifiant la détermination des éléments essentiels de la compétence exécutive transmise par le Conseil à la Commission, qui voit ainsi ses pouvoirs d'action réduits. Cette dernière disposition est par ailleurs fondamentale pour le Conseil, car elle permet de faire en sorte que des définitions restrictives des mesures d'exécution<sup>587</sup> ne lui soient imposées.

Pourtant, cet apport de la décision 87/373 ne doit pas être considéré comme un recul par rapport à la jurisprudence favorable à la Commission. En effet, bien que « le Conseil conserv(e) la maîtrise du

---

<sup>585</sup> se référer à l'analyse de C.Blumann, *Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'acte unique européen*, précité, sp.pp.32-34

<sup>586</sup> C.Blumann, *Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'acte unique européen*, précité, sp.p.40

<sup>587</sup> C.-D. Ehlermann, *Compétences d'exécution conférées à la Commission – La nouvelle décision-cadre du Conseil*, précité, sp.p.236

degré d'intensité normative<sup>588</sup> », cette jurisprudence a pour but de permettre à la Commission de rester largement autonome dans sa compétence d'exécution, dès lors que le Conseil fait le silence sur ces éléments essentiels ou fixe les règles exécutives de façon très générale. C'est pourquoi, cette restriction du rôle exécutif de la Commission doit être analysée à la lumière de la décision *Allemagne c/ Commission* du 27 octobre 1992<sup>589</sup>, dans laquelle la Cour de justice estime qu'un acte de base rédigé en termes généraux par le Conseil constitue une « base d'habilitation suffisante ». A cet égard, elle ajoute que « les règles du traité n'obligent pas le Conseil à préciser les éléments essentiels des compétences d'exécution déléguées à la Commission<sup>590</sup> ». Mais finalement, il semblerait que cet apport de la décision 87/373 « instaure là un inutile garde-fou au profit du Conseil<sup>591</sup> », car l'obligation de préciser les éléments essentiels de la matière à régler est superflue depuis l'Acte unique européen. En effet, avant l'introduction par l'Acte unique européen de l'article 202-3 CE (ex-article 145 CE) la détermination plus ou moins précise des éléments essentiels par le Conseil dans son acte de base permettait l'octroi à la Commission de larges pouvoirs d'application. Mais désormais, la Commission étant l'exécutif de droit commun il s'agit plutôt d'effectuer une ligne de partage entre ce qui relève du législatif et partant, de la compétence du Conseil, de ce qui relève de l'exécutif et donc de la compétence de la Commission. Et la fixation des éléments essentiels ne permet pas véritablement de trancher dans la mesure où il s'agit des éléments essentiels *de la compétence exécutive*. Dans ces conditions, on peut alors estimer que le Conseil s'ingère dans des compétences qui tant au regard de l'article 211-4 CE (ex-article 155 CE) que de l'article 202-3 CE sont propres à la Commission.

**293.** D'autre part, l'article 207 CE, paragraphe 1 (ex-article 151 CE)<sup>592</sup> permet au Conseil de déléguer des compétences d'exécution au Coreper, puisqu'il « a pour tâche d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par ( le Conseil) ». Toutefois, certains auteurs<sup>593</sup> ont dénié à l'exécution de ces mandats tout caractère de délégation de compétence. Cependant, il s'agit d'un faux problème car dans la mesure où l'article 202-3 CE rend obligatoire les transferts de compétences, le Coreper ne devrait pas empiéter sur la fonction exécutive de la Commission. De même, le Conseil et la Commission, lorsque leur compétence exécutive n'est pas adaptée, disposent de la faculté de déléguer à des

---

<sup>588</sup> C.Blumann, *Le pouvoir exécutif de la Commission (...)*, RTDE, 1988, précité, sp.p.43

<sup>589</sup> CJCE 27 octobre 1992, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-240/90, précité, point 41

<sup>590</sup> CJCE 27 octobre 1992, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-240/90, précité point 42

<sup>591</sup> C.Blumann, *Le pouvoir exécutif de la Commission (...)*, RTDE, 1988, précité, sp.p.44

<sup>592</sup> Article 207 CE : « 1. Un comité composé de représentants permanents des Etats membres a pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci [...] ».

<sup>593</sup> voir notamment E.Noël et H.Etienne, *Le COREPER et l'approfondissement des Communautés européennes*, Rivista di Diritto Europeo, 1972, pp.27 et s.

organismes externes ayant une personnalité juridique autonome<sup>594</sup>. Néanmoins, « l'établissement public ne saurait être investi que de pouvoirs d'exécution définis et circonscrits d'une façon bien précise et ne saurait se voir confier une compétence discrétionnaire comportant notamment des choix de politique économique, qui constituerait pour les institutions une abdication de leur responsabilité contraire aux traités<sup>595</sup> ». Cette compétence d'exécution consentie aux organismes externes doit donc demeurer exceptionnelle et être effectuée dans un cadre très strict. Par conséquent, la Commission n'a pas à craindre une mise en concurrence de son rôle exécutif avec de tels organismes. En revanche la situation est différente face aux Etats membres qui eux aussi participent activement à cette mise en œuvre de la législation communautaire.

**294.** En effet, si le plus souvent les institutions communautaires ont le choix de ne pas confier l'exécution du droit communautaire aux Etats membres, certaines circonstances les y obligent malgré tout. Il s'agira surtout de circonstances dues « à l'insuffisance de l'infrastructure administrative de la Communauté ; à la volonté de rapprocher l'administration des administrés ou à la déférence exagérée pour les souverainetés nationales<sup>596</sup> ». Est ainsi institué à l'égard des Etats membres un devoir de collaboration, renforcé d'une sorte d'obligation de résultat puisque l'article 10 CE (ex-article 5 CE) dispose que « les Etats membres prennent toutes mesures, générales ou particulières, propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission ». Ceci a d'ailleurs été confirmé notamment, dans la décision *Otto Scheer*, relative à l'établissement graduel d'une organisation commune des marchés en matière de céréales, et dans laquelle la compétence des Etats membres se trouvait contestée. La Cour de justice décida « [...] qu'il était légitime, dans l'intérêt d'une mise en œuvre rapide de l'organisation des marchés, de confier temporairement aux Etats membres des fonctions, qui à un stade plus avancé de l'évolution, ont été assumées par les institutions communes ; qu'il apparaît dès lors que, loin de représenter une anomalie au stade d'évolution considéré, l'intervention des Etats membres ne constituait que la mise en œuvre de l'obligation générale formulée par l'article 5 du traité (...) <sup>597</sup> ». Les autorités nationales sont donc investies « d'une manière générale, d'une responsabilité subsidiaire en ce qui concerne la mise en œuvre du droit communautaire<sup>598</sup> ». Cette responsabilité sera d'ailleurs sanctionnée pour manquement au titre de l'article 226 CE (ex-article 169 CE), lorsque les Etats membres se seront abstenus de prendre toutes les mesures nécessaires et utiles à l'exécution du droit communautaire.

---

<sup>594</sup> il s'agit d'organismes tels que le Fonds Européen de Coopération Monétaire, du Fonds d'Immobilisation de la Navigation Intérieure... dont la Cour de justice a admis la légalité.

<sup>595</sup> G.Isaac, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.80

<sup>596</sup> G.Isaac, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.204

<sup>597</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Otto Scheer*, aff. 30/70, précité, point 8

<sup>598</sup> G.Isaac, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.204

Ainsi, bien que cette compétence d'exécution des Etats membres ne soit pas générale, elle est pourtant de principe en matière de mise en œuvre des directives communautaires. En effet, de par leur nature, elles doivent faire l'objet de mesures nationales d'application dans le cadre de leur transposition. Ceci peut également se vérifier pour les règlements, car les autorités nationales peuvent intervenir pour en faciliter l'exécution. Cependant, si le juge communautaire n'émet aucune objection de principe il interprète restrictivement le pouvoir d'exécution accordé aux Etats membres, comme le prouve par exemple l'arrêt *Eridania*, dans lequel la compétence déléguée s'analyse en un pouvoir de « dérogations qui s'insèrent dans le système général de l'attribution des quotas prévu par le règlement de base et qui ne portent pas atteinte aux éléments essentiels retenus par celui-ci<sup>599</sup> ». A cet égard, il y a lieu de constater que « si le pouvoir de la République italienne de modifier ces quotas en vertu de l'article 2, paragraphe 2, n'est pas circonscrit par des limites quantitatives précises, son exercice est néanmoins subordonné à l'existence de projets de restructuration (...) et il ne peut aller au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation de ces projets. L'exercice de cette compétence est donc conditionné par des limites bien déterminées<sup>600</sup> ». La Cour de justice termine alors son analyse en rappelant que « l'applicabilité directe d'un règlement ne fait pas obstacle à ce que le texte même du règlement habilite une institution communautaire ou un Etat membre à prendre des mesures d'application. Dans la dernière hypothèse, les modalités de l'exercice de ce pouvoir sont régies par le droit public de l'Etat membre concerné ; toutefois, l'applicabilité directe de l'acte qui habilite l'Etat membre à prendre les mesures nationales en question aura pour effet de permettre aux juridictions nationales de contrôler la conformité de ces mesures nationales avec le contenu du règlement communautaire<sup>601</sup> ». Il s'agit donc d'une application du principe de subsidiarité permettant que l'exécution des normes communautaires puisse être mieux réglée au niveau national. En effet, il est plus facile de prendre les mesures nécessaires proches des citoyens en prenant en compte les particularités administratives.

Finalement, même si l'application du droit communautaire relève dans une large mesure des Etats membres, ceux-ci ne peuvent malgré tout « faire de l'ombre » à la Commission en tant qu'autorités exécutives, car c'est « dans l'exercice de leur compétence originaires propre que les Etats participent à la mise en œuvre du droit communautaire<sup>602</sup> ».

**295.** Ainsi, bien que l'Acte unique européen et la décision du Conseil du 13 juillet 1987 soient venus entériner la pratique jurisprudentielle largement favorable au rôle exécutif de la Commission, il n'en reste pas moins que les procédures de comités institués par le Conseil dans sa décision contribuent à affaiblir la Commission dans son pouvoir d'application.

---

<sup>599</sup> CJCE 27 septembre 1979, *Eridania*, aff. 230/78, précité, point 8

<sup>600</sup> CJCE 27 septembre 1979, *Eridania*, aff. 230/78, précité, point 11

<sup>601</sup> CJCE 27 septembre 1979, *Eridania*, aff. 230/78, précité, point 34

<sup>602</sup> G.Isaac, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.206

## ***B. LE DÉSÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL APPRÉHENDÉ AU TRAVERS DE LA COMITOLOGIE***

**296.** La rationalisation par la décision du Conseil du 13 juillet 1987 des procédures de comités encadrant le pouvoir exécutif de la Commission, reflète un déséquilibre institutionnel qui se traduit tant par un affaiblissement de la Commission au profit de l'organe interétatique (1), que par l'absence de contrôle démocratique (2).

### ***1. L'affaiblissement de la Commission***

**297.** La comitologie est une pratique ancienne de contrôle des actes de la Commission pris en application des décisions du Conseil. Compte tenu de l'intense utilisation dont elle a été l'objet, elle peut être aujourd'hui perçue comme une méthode communautaire de gestion et de réglementation à part entière. Par conséquent, l'« explosion » des comités a rendu nécessaire un examen juridique de cette pratique (1.1.), ainsi que la mise en place d'une réglementation spécifique (1.2.).

#### ***1.1. Un affaiblissement résultant d'une jurisprudence paradoxale***

**298.** Dans l'incertitude de l'article 211-4 CE (ex-article 155 CE) relatif à la délégation de compétence d'exécution du Conseil à la Commission, la Cour de justice avait rendu une jurisprudence plutôt favorable à cette dernière. Pourtant, dans le même temps elle consacra la licéité des comités institués par le Conseil et qui encadraient de manière stricte le pouvoir d'application de la Commission.

Le Conseil, « écrasé » par sa fonction exécutive dut se résoudre à des délégations de compétence au profit de la Commission. Mais, afin de ne pas perdre la totalité de ce pouvoir il adjoignit des comités d'encadrement. On peut d'ailleurs dater l'origine de ces comités au 4 avril 1962 qui marque la création du premier comité de gestion des dépenses agricoles. Il en ressort que le Conseil délègue à la Commission ses compétences d'exécution. Ce comité est composé de représentants des Etats membres chargés de donner leur avis sur les mesures à prendre. Néanmoins, la Commission n'est pas tenue par cet avis consultatif. Se profilent donc ici les particularités de la comitologie telle que nous la connaissons aujourd'hui : le Conseil sur le fondement d'un acte de base, règlement ou directive, va déléguer à la Commission des compétences d'exécution qui devront être mises en œuvre grâce à un comité.

**299.** Ces comités se développèrent alors très vite, et rapidement cela engendra une confusion institutionnelle dont le Parlement européen se fit le porte-parole pensant que face à une telle pratique la Cour de justice le soutiendrait. En effet, d'une part la comitologie n'était en rien prévue par

les traités d'autre part, elle mettait en œuvre dans le cadre de l'exécution fondée sur l'article 211-4 CE des organes non prévus.

Ainsi, dans un premier temps la Cour de justice fut réticente à l'égard de la délégation de compétences d'exécution au profit d'organes externes. Dans l'arrêt *Méroni*, rendu dans le cadre du traité CECA, la validité d'une délégation de pouvoirs consentie à des organes externes, sociétés de droit privé belge, dotés d'une personnalité juridique distincte et investis de la gestion du mécanisme financier de péréquation des ferrailles était contestée. Le dispositif CECA, compte tenu de la nature du traité, ne prévoyant pas une règle similaire à celle de l'article 211-4 CE la Cour décida que « la délégation de pouvoirs ne se présume pas et que même habilitée à déléguer ses pouvoirs l'autorité délégante doit prendre une disposition explicite les transférant<sup>603</sup> » et que, « pareilles dispositions ne sont légitimes que si la Haute Autorité les « reconnaît nécessaires à l'exécution des missions (...) et compatibles avec les dispositions du présent traité en particulier l'article 65<sup>604</sup> ». Enfin, la Cour précise que « les conséquences résultant d'une délégation sont très différentes suivant qu'elle vise les pouvoirs d'exécution nettement délimités et dont l'usage, de ce fait, est susceptible d'un contrôle rigoureux au regard de critères objectifs fixés par l'autorité délégante, ou un pouvoir discrétionnaire, impliquant une large liberté d'appréciation, susceptible de traduire par l'usage qui en est fait une véritable politique économique<sup>605</sup>. » Donc, « pareilles dispositions ne peuvent porter que sur des pouvoirs d'exécution exactement définis et entièrement contrôlés dans l'usage qui en est fait par la Haute Autorité<sup>606</sup> ». Par conséquent, la Cour pose des conditions strictes pour la délégation de pouvoir consentie à des organes externes. D'une part, la délégation doit être « exactement » définie par la Haute Autorité, ce qui semble déjà présupposer la jurisprudence sur les « éléments essentiels ». En second lieu, la Haute Autorité doit pouvoir être à même de contrôler cette délégation. En l'espèce, il s'agissait d'une délégation à des organismes externes mais rien ne dit si cette délégation peut être opérée au profit d'organes internes, tels que les comités de gestion apparus dans le cadre de la politique agricole commune dès 1962.

**300.** C'est dans l'arrêt *Köster* que la Cour de justice autorise le recours au mécanisme du comité de gestion. Pourtant, cette procédure se voyait reprocher de constituer une ingérence dans le droit de décision de la Commission, remettant en cause son indépendance et interposant entre les deux institutions titulaires du pouvoir exécutif, un organe non-prévu par les traités pouvant fausser leurs rapports et l'exercice du pouvoir décisionnel.

---

<sup>603</sup> CJCE 13 juin 1958, *Méroni*, aff.9/56, précité, point 42

<sup>604</sup> CJCE 13 juin 1958, *Méroni*, aff.9/56, précité, point 43

<sup>605</sup> CJCE 13 juin 1958, *Méroni*, aff.9/56, précité, point 43

<sup>606</sup> CJCE 13 juin 1958, *Méroni*, aff.9/56, précité, point 43

La Cour a déduit que le Conseil en tant qu'il détient le pouvoir de transférer ou non des pouvoirs d'exécution à la Commission, pouvait exiger que ceux-ci soient encadrés par la procédure du comité de gestion. En effet, « cette disposition (l'article 211-4 CE), dont l'emploi est facultatif, permet au Conseil de déterminer les modalités éventuelles auxquelles il subordonne l'exercice, par la Commission, du pouvoir à elle attribué ; que la procédure dite « du comité de gestion » fait partie des modalités auxquelles le Conseil peut, légitimement, subordonner une habilitation de la Commission<sup>607</sup> ». De même, la Cour a validé le recours à cette procédure dans le cadre de l'exécution du budget qui relève de la Commission<sup>608</sup>.

On constate ainsi que la Cour de justice entérine une solution qui permet aux Etats membres de garder une parcelle de pouvoir sur la Commission. En effet, dans le cas où la Commission ne suivrait pas l'avis du comité ce serait le signe de l'existence d'un problème, ce qui leur permettrait alors de donner eux-mêmes une solution.

Cette jurisprudence, sous couvert d'offrir à la Commission un champ d'action très important, accepte néanmoins la revendication des Etats de rester maîtres de l'exécution. Par ailleurs, cette analyse se confirme également en ce qui concerne la procédure des comités de réglementation instaurés dès 1968. En effet, dans l'arrêt *Denkavit* de 1977<sup>609</sup> une directive concernant la fixation de teneurs maximales pour les substances et produits indésirables dans les aliments pour animaux, mettait en place un comité permanent des aliments des animaux fonctionnant selon la procédure contraignante du comité de réglementation. Pourtant, la Cour va expressément valider cette procédure, ce qui engendra des critiques dans la doctrine, notamment car il s'agirait de l'acceptation de « la variante la plus critiquable du point de vue de l'efficacité du point de vue décisionnel<sup>610</sup> ».

**301.** En conséquence, il existe une certaine omniprésence du Conseil en matière exécutive car finalement, il conserve une relative mainmise en la matière. Et ce pouvoir fut explicitement consacré par la décision « comitologie » du Conseil du 13 juillet 1987, qui formalise définitivement cette pratique.

### *1.2. Un affaiblissement résultant de la décision du Conseil 87/373 du 13 juillet 1987*

**302.** C'est en application de l'article 202 CE, que le Conseil a adopté le 13 juillet 1987 une décision qui soumet l'exercice des compétences de la Commission au contrôle de comités

---

<sup>607</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, précité, point 9

<sup>608</sup> Article 274 CE (ex-article 205 CE)

<sup>609</sup> CJCE 5 octobre 1977, *Denkavit*, aff.5/77, Rec.1977, p.1555

<sup>610</sup> J.-V. LOUIS, *Commentaire du Traité CEE, Article 155*, in V.CONSTANTINESCO, J.-P. JACQUE, R.KOVAR et D.SIMON (Dir.), *Traité instituant la CEE*, précité, pp.911 et s., sp.p.916

intergouvernementaux. Cette décision a pour but de définir et simplifier les modalités de la comitologie qui, depuis la création du comité de gestion en 1962, suivi en 1968 par la création d'un comité de réglementation n'a cessé en l'absence de texte-cadre et avec l'approbation de la Cour de justice de se développer, rendant encore plus complexe le processus décisionnel communautaire. Ainsi, la décision de 1987 reprend-elle ces distinctions en établissant trois sortes de procédures comitologiques<sup>611</sup>.

Il y a tout d'abord la procédure dite du comité consultatif, « procédure I », qui offre une importante marge de manœuvre à la Commission puisque celle-ci n'est pas liée par l'avis rendu par le comité.

Il est ensuite institué un comité de gestion, « procédure II », qui, lorsqu'il y a un désaccord sur la mesure à prendre entre le Comité et la Commission, permet au Conseil d'évoquer la mesure. S'ouvrent alors deux variantes. Soit la Commission suspend sa mesure pour un délai maximum d'un mois, et le Conseil peut en adopter une autre à la majorité qualifiée dans le délai d'un mois. Cette procédure est donc caractérisée par le pouvoir de décision de la Commission dans la mesure où quel que soit l'avis du comité cette dernière doit prendre une décision. Dans ces conditions, « la compétence du Conseil, qui est conditionnée par une décision de la Commission contraire à un avis négatif, est limitée à une fonction d'appel : le Conseil peut modifier ou annuler la décision de la Commission<sup>612</sup> ». Soit la suspension de la mesure de la Commission et la saisine du Conseil sont obligatoires, et celui-ci peut alors prendre une nouvelle mesure à la majorité qualifiée dans un délai de trois mois. Ainsi, si la variante a) se justifie par la rapidité des actions que requièrent la gestion des marchés agricoles, la variante b) permet d'ouvrir le champ de la procédure du comité de gestion à des domaines autres que la politique agricole commune car elle ne soumet pas la Commission à l'urgence<sup>613</sup>.

Enfin, la troisième procédure est celle dite du comité de réglementation, « procédure III », qui est extrêmement contraignante pour la Commission. En effet, si le début de la procédure est le même que pour le comité de gestion, en revanche en cas d'avis non conforme ou d'absence d'avis de la part du comité la procédure est plus complexe. Le Conseil va être appelé à statuer et s'il ne rend pas de décision, il existe deux possibilités. Dans la première variante dite du « filet », la Commission va pouvoir prendre la décision. Mais, dans la seconde variante dite du « contre-filet », la Commission ne pourra prendre les mesures qu'elle préconise si le Conseil s'y oppose par un vote à la majorité simple. Donc, avec cette procédure le pouvoir de décision de la Commission est plus réduit puisque limité à un avis positif du comité. Par conséquent, soit la Commission transforme son projet de mesure d'application en proposition soumise au Conseil, soit elle ne retrouve pas son pouvoir de décision. A

---

<sup>611</sup> Article 2 de la décision 87/373

<sup>612</sup> C.-D.EHLERMANN, *Compétences d'exécution conférées à la Commission (...)*, précité, sp.p.236

<sup>613</sup> *ibidem*, sp.p.237

cet égard, il faut souligner que pendant les négociations qui ont précédé l'adoption de la décision 87/373, la Commission s'était opposée cette variante « parce que le contre-filet aboutit à la non-décision<sup>614</sup> ».

Par ailleurs, la décision du Conseil dans son article 3 prévoit une procédure supplémentaire mais exceptionnelle. Il s'agit de la procédure des clauses de sauvegarde trouvant principalement à s'appliquer dans le domaine de la politique commerciale commune, mais n'y est pas limitée. Cette procédure, qui s'inscrit à mi-chemin entre celle du comité de gestion et du comité de réglementation, fait craindre à la Commission que sa mission ne soit pas facilitée « dans la conduite au jour le jour de la politique commerciale commune<sup>615</sup> ». De plus, la tâche de la Commission est encore compliquée par le troisième alinéa de l'article 3, qui prévoit que le Conseil peut prescrire la consultation des Etats membres avant que la Commission n'arrête des mesures de sauvegarde.

**303.** Face à cette décision, la Commission s'est plainte de la faible place laissée au comité consultatif en soulignant que « le Conseil a poursuivi la tendance à retenir le « contre-filet » non seulement dans les domaines où il était traditionnellement adopté (vétérinaire et phytosanitaire), mais également dans d'autres domaines ( recherche, banque et environnement)<sup>616</sup> ». Pourtant, malgré ces craintes au 31 décembre 1997 on pouvait compter seulement 22 avis contraires rendus par les comités de gestion ou de réglementation<sup>617</sup>. Dans ces conditions, peut-on alors estimé que le pouvoir exécutif de la Commission ait été en danger ? Les variantes du filet et du contre-filet ont-elle conduit la Commission dans l'impasse ? Il semblerait en effet qu'en pratique ces procédures aient été moins contraignantes que ce qui était apparu à leur lecture dans la décision 87/373/CEE.

Dans une affaire concernant un règlement relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires<sup>618</sup>, la Commission, sur la base des critères énoncés dans ce règlement, avait établi une liste de produits et denrées pouvant faire l'objet d'une telle dénomination. Le comité de réglementation rendit un avis négatif sur cette liste. Mais le Conseil ne put trouver de meilleure solution à la majorité qualifiée, ce qui permit à la Commission de récupérer sa compétence. Un autre exemple de la « récupération » de son pouvoir par la Commission peut être donnée dans le cadre de l'affaire dite de la « vache folle ». Au mois de mars 1996, un embargo sur les produits bovins britanniques fut décrété par la Commission. Par la suite le Conseil recommanda l'adoption de plusieurs mesures ayant pour objet d'inactiver les agents de la

---

<sup>614</sup> *Compétences d'exécution conférées à la Commission (...)*, précité, sp. p.237

<sup>615</sup> Bull. CE 6/87, n°2.4.14.

<sup>616</sup> COM Sec (89) 1591 final

<sup>617</sup> J.-L. SAURON, *Comitologie : comment sortir de la confusion ?*, précité, sp.p.66

<sup>618</sup> Règlement (CEE) n°2081/92

maladie et le 11 juin 1996 par une décision 96/362/CE<sup>619</sup>, la Commission vint assouplir l'embargo imposé quelques mois plus tôt. Le comité vétérinaire fut alors saisi en urgence et ce dernier rejeta la proposition de la Commission. Cet avis fut suivi par le Conseil. Mais la nouvelle proposition de la Commission qui ne fut pas rejetée à la majorité simple ne put pourtant être adoptée à la majorité qualifiée, et c'est grâce à cette confusion que la Commission put retrouver son pouvoir d'application<sup>620</sup>.

**304.** Cependant, même si les procédures mises en oeuvre par le Conseil dans sa décision de 1987 semblent avoir plutôt bien fonctionné, il n'en reste pas moins que ce texte n'établit aucune hiérarchie entre ces procédures. De cette façon, le Conseil reste libre de choisir entre l'une ou l'autre des procédures prévues, puisque « cet ordre de présentation ne préjuge nullement d'une quelconque préférence<sup>621</sup> ». De fait, et comme l'a constaté la Commission, le Conseil utilise volontiers la procédure du comité de réglementation de loin la plus asservissante pour la Commission dans sa variante b), affirmant de la sorte son pouvoir hégémonique en lui permettant d'agir pour les questions les plus importantes. En effet, celui-ci conserve un rôle effectif d'exécution aussi bien lors de l'édiction de l'acte de base, en précisant quelles devront être les modalités d'exécution, que lors de la négociation des mesures d'application. Ainsi, « on se rend compte de l'emprise des intérêts nationaux en amont des procédures « comitologiques » [...] la procédure d'adoption des actes communautaires est une procédure complexe où interviennent les différents groupes issus du Conseil, groupes de travail, Coreper et autres formations. La véritable négociation à partir de la proposition de la Commission qui en résulte aboutit le plus souvent à un compromis au terme d'une recherche délicate de consensus[...] C'est lors de cette négociation que le Conseil fait ainsi valoir sa préférence pour les modalités éventuelles d'exécution des préceptes de l'acte de base<sup>622</sup> ».

D'autre part, on peut se demander s'il n'existe pas de négociation entre le Conseil et la Commission au moment où cette dernière soumet sa proposition au comité. En effet, l'exécution du droit communautaire a un caractère transnational puisque les Etats membres y concourent pour une large part. Chacun va donc faire valoir ses propres vues, jusqu'à l'obtention d'un compromis ou d'un avis non conforme. Finalement, peut-être que sans être maître de façon absolue et inconditionnelle du pouvoir exécutif, la Commission y « trouve son compte » puisqu'elle a su faire valoir ses positions dans la mesure où seuls 22 avis contraires ont été rendus.

---

<sup>619</sup> JOCE n°L 139, 12 juin 1996

<sup>620</sup> voir J.JORDA, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, précité, sp.p.115

<sup>621</sup> C.BLUMANN, *Le pouvoir exécutif de la Commission (...)*, précité, sp.p.48

<sup>622</sup> J.JORDA, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, précité, sp.p.116

## 2. *Les insuffisances de la comitologie*

**305.** C'est au regard de la très médiatique « crise de la vache folle » qui éclata au mois de mars 1996, que nous pouvons mettre en lumière les insuffisances de la comitologie. En effet, celles-ci se révèlent dans un premier temps au niveau de la transparence du processus décisionnel (2.1.), pour mieux rejaillir ensuite sur la question de l'indépendance des comités (2.2.).

### 2.1. *L'absence de transparence du processus décisionnel*

**306.** A la suite de l'embargo établi par la Commission le 27 mars 1996 à l'encontre des viandes bovines britanniques, le Parlement européen conformément à l'article 193 CE (ex-article 138 C)<sup>623</sup>, à la décision du 6 mars 1995 du Parlement, du Conseil et de la Commission ainsi qu'à l'article 136 de son règlement intérieur a décidé la mise en place d'une commission temporaire d'enquête<sup>624</sup>. Celle-ci chargée « d'examiner les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, sans préjudice des compétences des juridictions communautaires et nationales », n'a pu, compte tenu de l'attitude déficiente des gouvernements et des institutions communautaires, que constater les lacunes de la comitologie qui de ce fait ne s'est pas révélé suffisamment efficace dans la protection de la santé publique européenne.

Pour bien comprendre le problème mis en lumière par cette affaire, il convient d'étudier rapidement le mécanisme de décision en matière vétérinaire. Dans ce domaine, ce système repose sur l'existence de deux comités, le comité scientifique vétérinaire et le comité vétérinaire permanent. Ceux-ci exercent auprès de la Commission une mission d'expertise scientifique. Le comité scientifique vétérinaire est un organe consultatif qui, de par les avis qu'il émet, permet à la Commission d'élaborer des propositions législatives qui sont ensuite transmises au comité vétérinaire permanent. Celui-ci agit en tant que comité de réglementation et selon la procédure du « contre-filet », avec les dangers que cela comporte pour les décisions de la Commission. Ses pouvoirs lui sont délégués par le Conseil mais c'est la Commission qui le convoque, fixe l'ordre du jour et le contrôle. Les décisions sont prises à la majorité qualifiée. Cependant, il semble contradictoire de prendre une décision scientifique en utilisant cette procédure, qui accorde à chaque expert une voix correspondant au poids du pays qu'il représente.

---

<sup>623</sup> Article 193 CE (ex-article 138 C) : « Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, le Parlement européen peut, à la demande d'un quart de ses membres, constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner, sans préjudice des attributions conférées par le présent traité à d'autres institutions ou organes, les allégations d'infraction ou de mauvaises administrations dans l'application du droit communautaire, sauf si les faits allégués sont en cause devant une juridiction et aussi longtemps que la procédure juridictionnelle n'est pas achevée ».

<sup>624</sup> Déc.96/C 239/01 du Parlement européen du 17 juillet 1996, JOCE n°C 239 du 17 août 1996

Il s'agit donc d'un mécanisme décisionnel « totalement inadapté, car on ne voit pas pourquoi un expert néerlandais aurait moins de poids qu'un expert français ou allemand !<sup>625</sup> ». Ce système montre donc l'ambiguïté des relations entre le Conseil et la Commission et la complexité du mécanisme des comités qui « favorisent le partage et la dilution des responsabilités<sup>626</sup>. » Dans la gestion de cette affaire, il apparaît alors que les pouvoirs ont été répartis de façon inéquitable et de manière opaque si bien que le processus de décision devant émaner de la comitologie s'en est trouvé altéré. Pour le Parlement européen, la gestion des comités doit s'accompagner du retrait de « tout caractère politique, pour ne leur conserver qu'une fonction purement consultative<sup>627</sup> ».

## 2.2. La remise en cause de l'indépendance des comités

**307.** Au reproche adressé à l'existence du comité de gestion, qui semblait être une ingérence dans le droit de décision de la Commission de telle sorte que celle-ci perdrait son indépendance et que ce comité aurait pour effet de fausser les rapports institutionnels entre le Conseil et la Commission, la Cour a répondu par la négative en affirmant que « la procédure dite « du comité de gestion » fait partie des modalités auxquelles il subordonne l'exercice, par la commission, du pouvoir à elle attribué ;[...] 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 (...)»<sup>628</sup>. Ainsi, alors même que la Cour de justice valide expressément cette pratique en tant qu'elle ne remet pas en cause l'indépendance de la Commission ainsi que les rapports interinstitutionnels, il apparaît à la lumière de la crise de la « vache folle » que tant les comités que la Commission sont soumis à certaines pressions les empêchant d'être objectivement maîtres de leurs décisions.

En effet, dans le cadre du traitement du problème de l'ESB seule la position des États membres au sein des deux comités est réaffirmée, laissant une moindre place aux avis scientifiques. A ce titre, on remarquera que les membres britanniques du comité vétérinaire permanent ont voté contre l'embargo décidé par la Commission, conformément aux positions nationales, et les scientifiques français ont également voté pour la levée de l'embargo sur certains produits dérivés et ce, après le retour du Président de la République de son voyage au Royaume-Uni. Ainsi, le comité vétérinaire permanent ne semble pas particulièrement indépendant dans sa prise de position dans la mesure où, composé de chefs de services vétérinaires des États membres, il les représente. Nous pouvons donc dire que

---

<sup>625</sup> Y.PETIT, *A propos du rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen sur la maladie de la « vache folle »*, Europe, Chronique n°7, juin 1997, pp.4 et s. et sp.p.5

<sup>626</sup> ibidem

<sup>627</sup> ibidem

<sup>628</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, précité, point 9

l'action des comités est guidée par les positions nationales afin d'obtenir une décision conforme à leur attente.

Finalement, dans le cadre de l'ESB les Etats membres se seront montrés plus soucieux des enjeux économiques créés par l'embargo que de la protection de la santé publique européenne qui pouvait en résulter. A cet égard, J.Boudant dans l'étude qu'il a menée sur cette affaire<sup>629</sup>, relève que M<sup>e</sup> S.Ammendup, directrice des services vétérinaires danois, a reconnu lors de son audition du 5 novembre 1996 que le comité vétérinaire permanent avait subi « des pressions politiques énormes ». De même, se basant sur un courrier de M<sup>r</sup> R.Bradley, membre britannique du comité scientifique vétérinaire, demandant à M<sup>r</sup> B.Marchant, administrateur de la DG VI de la Commission, de « corriger » un projet de compte-rendu d'une réunion du comité scientifique vétérinaire, J.Boudant estime que « les intérêts économiques des Etats, notamment ceux du Royaume-Uni, ont contraint les instances communautaires à adopter des mesures le plus souvent minimalistes. Elles ont dû pour cela écarter les opinions minoritaires qui invitaient à faire preuve de plus de discernement et de vigilance<sup>630</sup> ».

De ces dysfonctionnements, il apparaît alors que le Conseil est « coresponsable de la carence et de la lenteur observées dans la lutte contre l'épidémie au Royaume-Uni, des décisions erronées et de la mauvaise coordination constatées dans le domaine de la protection de la santé, ainsi que de la désinformation de l'opinion publique<sup>631</sup> ». Et même si le Président de la Commission de l'époque, J.Santer, considéra que les positions britanniques étaient « un abus de droit et un manquement aux obligations des Etats membres tels qu'ils sont énoncés à l'article 5<sup>632</sup> du traité CE<sup>633</sup> », il n'en reste pas moins que la soumission des comités au pouvoir d'influence du Conseil, représentation suprême des intérêts nationaux, n'est pas une utopie.

## ***PARAGRAPHE 2 : LES SOLUTIONS À LA PROBLÉMATIQUE INSTITUTIONNELLE INDUITE DE LA COMITOLOGIE***

**308.** Dès l'origine des Communautés, les six Etats membres fondateurs avaient prévu qu'une Assemblée devrait assurer la représentation « des peuples des Etats réunis dans la

---

<sup>629</sup> J.BOUDANT, *Les institutions communautaires face à la crise. Le recours aux comités d'experts ou la perversion de la décision communautaire*, Revue de droit rural, n°252, avril 1997, pp.207 et s. et sp.p.209

<sup>630</sup> ibidem

<sup>631</sup> Doc.A4-0020/97/Partie A, point 4, sp.p.18

<sup>632</sup> Aujourd'hui article 10 CE

<sup>633</sup> Doc.A4-0020/97/Partie A, point 2-10, sp.p.13

Communauté<sup>634</sup> ». Mais, ce Parlement européen anciennement dénommé Assemblée des Communautés européennes, porte-parole en devenir de la citoyenneté européenne, cherche encore aujourd'hui ses « marques », sa légitimité institutionnelle et politique. Ainsi, la lutte pour affirmer toujours plus son pouvoir fut incessante et débuta très tôt, notamment au travers de la question controversée des procédures de comités.

**309.** Dès 1968, le Parlement européen s'interrogeait déjà sur les conséquences de ce qui était en train de devenir la comitologie. En effet, dans une résolution du 19 octobre 1968<sup>635</sup>, le Parlement européen dénonçait l'intervention et la prolifération des comités de gestion et de réglementation dans la gestion des politiques communautaires. Pour l'Assemblée parlementaire communautaire, une telle procédure avait pour principal risque d'altérer l'équilibre institutionnel existant, en déplaçant le pouvoir de décision de la Commission vers le Conseil, ne permettant pas de cette façon une répartition cohérente du pouvoir décisionnel communautaire. Cependant, l'Assemblée ne condamnait pas cette procédure des comités mais pensait plutôt, qu'il devait y être fait recours avec le plus de circonspection possible. De plus, le texte parlementaire envisageait que ces comités ne soient que consultatifs, ce qui semblait être le meilleur moyen pour qu'ils ne partagent pas le pouvoir de décision avec le Conseil ou la Commission.

Pourtant, la Cour de justice a admis que ces comités bien que n'étant pas des organes prévus par les traités, n'altéraient en rien tant dans leur création que dans leur fonctionnement, l'équilibre institutionnel de la Communauté voulu par les traités. En effet, cette procédure des comités est admise par le juge communautaire dès lors qu'ils n'ont pas la capacité de prendre des décisions au lieu et place de la Commission ou du Conseil<sup>636</sup>.

**310.** Cependant, le développement politique des Communautés européennes et leurs élargissements successifs, montrent entre autre que le débat institutionnel est sur la voie de l'évolution. A cet égard, l'intégration de plus en plus effective du Parlement européen au système communautaire en est la preuve. Celui-ci, depuis son élection au suffrage universel direct en 1979, voit croître progressivement sa légitimité au sein du triangle politico-institutionnel qu'il compose avec la Commission et le Conseil.

Ainsi, depuis l'Acte Unique européen qui a donné naissance à un nouveau comportement institutionnel, le Parlement européen occupe une place plus forte au sein du processus législatif

---

<sup>634</sup> Articles 20 CECA et CE 189 qui disposent que « Le Parlement européen, composé de représentants des Etats réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de contrôle qui lui sont attribués par le présent traité. »

<sup>635</sup> JOCE n°C108 du 19 octobre 1968, pp.37 et s.

<sup>636</sup> voir les arrêts précités CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff.25/70 et CJCE 5 octobre 1977, *Denkavit*, aff.5/77, précité

communautaire. A cet égard, « le vieux dialogue Commission-Conseil est en train de se transformer pour devenir un véritable trilogue<sup>637</sup> ». En effet, l'Acte unique est un texte d'une importance particulière puisqu'il réalise un compromis entre les partisans d'une réforme institutionnelle et ses opposants. Mais aussi, il permet pour la première fois d'envisager d'une façon certaine les pouvoirs législatifs du Parlement européen, car avec la procédure de coopération ce dernier n'est plus cantonné au seul rôle consultatif qui lui était jusqu'alors concédé.

**311.** Cependant, c'est ce texte qui est à la base du renouveau des critiques parlementaires concernant la procédure des comités, puisqu'il sert de fondement à la mise en œuvre de la décision 87/373/CEE. Donc, avec cette décision le Parlement européen trouve là une occasion de réaffirmer ses craintes et objections quant à la comitologie. Mais, tout « bascule » vraiment avec l'avènement du traité sur l'Union européenne. En effet, ce texte introduit une nouvelle procédure législative, la procédure dite de « codécision » qui associe le Parlement européen au Conseil dans la prise de décision. Ainsi, l'Assemblée va-t-elle disposer d'un droit de veto sur les actes communautaires. De cette manière, lorsque le Conseil et le Parlement européen se trouveront en désaccord, un nouvel organe, le comité de conciliation, sera convoqué dont la mission sera d'aider à dégager un compromis. Donc, dès l'entrée en vigueur du traité de Maastricht le Parlement européen a fait valoir que la nouvelle procédure de codécision devait avoir des conséquences sur l'exécution des actes pris par le Conseil. Dans cette perspective, l'Assemblée avait pour ambition de contrôler les actes d'exécution pris sur le fondement d'actes antérieurement arrêtés en vertu de la procédure de codécision.

Le Parlement européen revêt ainsi le rôle « d'épouvantail » dans les relations déjà difficiles qu'entretiennent le Conseil et la Commission. Néanmoins, même si au lendemain du traité d'Amsterdam et du traité de Nice les domaines de la codécision sont désormais élargis, il n'en reste pas moins que le Parlement européen ne peut que prétendre à obtenir un « droit d'alerte<sup>638</sup> » (A).

**312.** Cependant, les revendications parlementaires sont restées les mêmes dans la mesure où le traité d'Amsterdam devait être une occasion de faire évoluer le problème de la comitologie en ce qui concerne la délégation du pouvoir exécutif à la Commission et les modalités de son exercice, qui avait été mal réglé par le *modus vivendi* du 20 décembre 1994. Mais ce fut une occasion perdue, car la déclaration n° 31 de la conférence intergouvernementale de 1996, demandait à la Commission de présenter au Conseil avant la fin 1998 une proposition de modification du texte de la décision 87/373/CEE.

---

<sup>637</sup> R.H. O'TOOLE, *La Commission et l'exercice du pouvoir législatif : les rapports avec le Parlement européen*, in *La Commission au cœur du système institutionnel des Communautés européennes*, J.-V. LOUIS et D.WAELBROECK (dir.), Université de Bruxelles, 1989, pp.31 et s.

<sup>638</sup> J.-L. SAURON, *Comitologie : comment sortir de la confusion ?*, précité, sp.p.60

Les revendications du Parlement européen trouvèrent alors une sorte d'écho dans la seconde décision comitologie du 28 juin 1999<sup>639</sup>, qui semble faire œuvre de compromis afin de satisfaire au mieux chacune des institutions protagoniste dans le problème de la comitologie (B).

## ***A. LES IMPLICATIONS INSTITUTIONNELLES DE LA COMITOLOGIE***

**313.** L'année 1968 marque le début de ce que J.-L. Sauron nomme « la « guérilla » parlementaire<sup>640</sup> » menée à l'encontre des procédures de comités, pouvant faire courir un risque de dérive à l'équilibre institutionnel voulu par les traités. Ainsi, le Parlement européen a-t-il toujours eu pour revendication la dénonciation du déplacement du pouvoir de la Commission vers le Conseil, faisant en sorte que celle-ci en sorte affaiblie.

**314.** Pourtant, derrière ces revendications altruistes le Parlement défend ses prérogatives de censeur de la Commission. En effet, cette dernière est la seule, par le biais de la motion de censure, à être soumise au contrôle du Parlement européen qui estime, du fait du rôle croissant des comités, que ses pouvoirs s'affaiblissent (2). Mais avant tout avec le traité de Maastricht, le Parlement européen a exigé de devenir un nouvel organe avec lequel il fallait compter dans le système décisionnel communautaire (1).

### ***1. Les revendications exécutives du Parlement***

**315.** Désireux d'obtenir un rôle dans le jeu exécutif qui oppose la Commission au Conseil, le Parlement européen s'est toujours farouchement opposé à la comitologie telle qu'elle est consacrée par la décision 87/373/CEE (1.1.). Ne trouvant pas l'approbation du Conseil, le Parlement a vivement réagi en bloquant le processus décisionnel et ce conflit fut réglé de manière transitoire par le *modus vivendi* du 20 décembre 1994 (1.2.).

#### ***1.1. Les critiques parlementaires***

**316.** C'est à la suite de la décision du Conseil 87/373/CEE, que le Parlement européen a vivement marqué son opposition en formant, le 2 octobre 1987, un recours en annulation devant la Cour de justice. Dans ce recours, le Parlement européen contestait la légalité de la variante b) de la procédure du comité de réglementation autrement appelée « contre-filet ». A l'appui de son recours, l'Assemblée faisait valoir deux moyens de fond, dont le premier invoquait une violation de l'article 202 CE (ex-article 145 CE). Dès lors que toutes les modalités dont il est question dans la décision

---

<sup>639</sup> Décision du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, 1999/468/CE, JOCE n°L184 du 17 juillet 1999, pp.23 et s.

<sup>640</sup> J.-L. SAURON, *Comitologie : comment sortir de la confusion ?*, précité, sp.p.43

87/373/CEE, à l'exception de la procédure I dite du comité consultatif, aboutissent parfois à réserver au Conseil les compétences d'exécution, il est permis de penser que cette décision dépasse l'objet qui lui est attribué et vise peut-être « en réalité à régler les cas où le Conseil peut se réserver le pouvoir d'exécuter<sup>641</sup> ». Ainsi, au lieu d'être l'exception la règle de l'article 202 CE (ex-article 145 CE) devenait le principe.

Dans un second moyen, le Parlement européen s'interrogeait sur la compatibilité de la procédure de prise de décision à la majorité exigée par le « contre-filet »<sup>642</sup> avec la procédure établie par l'ancien article 149 paragraphe 1 CEE, dont le fondement est requis lorsque le Conseil saisi d'une proposition de la Commission souhaite la modifier. Dans ce cas, il doit statuer à l'unanimité. Cependant, aujourd'hui le problème ne se pose plus puisque ce texte a été abrogé par le Traité de Maastricht. Malgré tout, ce recours a été déclaré irrecevable par la Cour de justice car cette dernière n'a pas reconnu la légitimation active du Parlement européen, ne se prononçant donc pas sur les moyens invoqués par le Parlement<sup>643</sup>.

**317.** Mais, c'est dans le contexte de la procédure de codécision que se situe le nœud du conflit opposant le Parlement européen au Conseil. Ce conflit était déjà latent au moment de la négociation du traité sur l'Union européenne, et le Parlement européen avait adopté une résolution en 1990<sup>644</sup> dans laquelle il souhaitait que soit prise une décision modifiant l'article 211 CE (ex-article 155 CE), afin d'obtenir un pouvoir de contrôle des mesures exécutives de la Commission de même intensité que celui du Conseil.

Cependant, ce conflit va prendre toute son ampleur au lendemain de la mise en œuvre du traité de Maastricht. C'est par le vote de la résolution de Giovanni, le 16 décembre 1993<sup>645</sup>, que le Parlement européen va contester l'applicabilité des procédures des comités après l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne pour les textes pris en codécision. Il souhaite de cette manière « contrôler la décision du Conseil relative à une habilitation de la Commission par son association à celle-ci<sup>646</sup> ». La position parlementaire est donc simple et basée sur une interprétation littérale de l'article 202-3 CE

---

<sup>641</sup> A. VAN SOLINGE, in *La Commission au cœur du système institutionnel des Communautés européennes*, J.-V. LOUIS et D. WAELBROECK (dir.), Université de Bruxelles, 1989, pp.71 et s. et sp.p.76

<sup>642</sup> Décision 87/373/CEE, article 2, procédure III, variante b), « Si, à l'expiration d'un délai qui sera fixé dans chaque acte à adopter par le Conseil en vertu du présent paragraphe mais qui ne peut en cas dépasser trois mois à compter de la saisine du Conseil, celui-ci n'a pas statué les mesures proposées sont arrêtées par la commission sauf dans le cas où le Conseil s'est prononcé à la majorité simple contre lesdites mesures. »

<sup>643</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Parlement c/ Conseil*, aff.302/87, précité

<sup>644</sup> Résolution du 11 juillet 1990, JOCE n°C231/102 du 17 septembre 1990

<sup>645</sup> Résolution n°A3-0417/93, JOCE n°C20 du 24 janvier 1994

<sup>646</sup> J.JORDA, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, précité, sp.p.123, n°74

(ex-article 145 CE), qui précise que « le Conseil (...) confère à la Commission dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit ». A cet égard, le Parlement européen considère que les actes pris en vertu de la procédure de codécision ne peuvent être traités d'une manière équivalente à ceux émanant du seul Conseil. C'est pourquoi, le rapporteur de Giovanni estime que « la codécision législative entraîne une forme de codécision exécutive conformément au principe de la hiérarchie des normes ».

Pour confirmer cette analyse, il existe dans le traité diverses dispositions qui soulignent le caractère particulier qui accompagne la procédure de codécision. Tel est le cas de l'article 229 CE (ex-article 172 CE) qui distingue entre « les règlements arrêtés conjointement par le Parlement européen et le Conseil, et par le Conseil en vertu des dispositions du présent traité, (...) ». Cette distinction se retrouve également à l'article 230 CE (ex-article 173 CE) qui concerne « la légalité des actes adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil, des actes du Conseil, de la Commission et de la BCE (...) ». De même, l'article 249 CE (ex-article 189 CE) établissant une nomenclature des sources du droit dérivé communautaire formule cette séparation entre les actes adoptés dans le cadre de la procédure de codécision et les autres. En matière de motivation des actes, l'article 253 CE (ex-article 190 CE) établit encore cette distinction. Enfin, dans le cadre de l'article 254 CE (ex-article 191 CE) la distinction est aussi établie.

**318.** De cette façon, dans le domaine de la codécision la comitologie ne serait donc d'aucun effet. De même, lorsque le rapporteur Giovanni estime que la « codécision exécutive » est conforme au principe de la hiérarchie des normes, c'est une manière de justifier la place du Parlement européen par référence à l'esprit des traités. Cependant, cette justification du rôle exécutif de l'Assemblée parlementaire semble un peu hasardeuse, car on ne voit pas en quoi le principe de la hiérarchie des normes permettrait d'envisager que la codécision législative s'accompagne automatiquement d'une codécision exécutive.

D'ailleurs, « en France, l'existence d'une hiérarchie des normes n'a pas pour conséquence un parallélisme entre procédure législative et procédure exécutive<sup>647</sup> ».

D'autre part, l'hypothèse selon laquelle l'existence de dispositions du traité consacrant le caractère particulier de la procédure de codécision suffirait à justifier que les actes adoptés conjointement ne sauraient être traités de la même façon que les autres, peut laisser perplexe. Pourtant le Parlement européen soutient que la procédure de codécision de par sa nature, empêche toute transposition des procédures de comités. Ainsi, dans la résolution de 1993 le Parlement européen

---

<sup>647</sup> J.-D. NUTTENS, *La « comitologie » et la conférence intergouvernementale*, RMCUE, n°397, avril 1996, pp.314 et s. et sp.p317

propose-t-il plusieurs solutions permettant de mettre en adéquation la procédure de codécision avec la procédure comitologique.

Tout d'abord, ce texte défend la compétence de droit commun de la Commission. De cette façon, et se fondant sur le principe de l'équilibre institutionnel, le Conseil perd la totalité de son pouvoir exécutif. A cet égard, il pourrait sembler « anormal qu'alors que le Conseil et le Parlement européen se trouvent placés sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'édiction des actes législatifs, le seul Conseil prenne l'avantage au stade des mesures exécutives<sup>648</sup> ». D'autre part, le Parlement européen prévoit dans cette résolution que, conjointement avec le Conseil, il élaborera dans l'acte de base des « indications obligatoires » auxquelles la Commission devra strictement se conformer. Mais, sous couvert de la dénomination « indications obligatoires » il s'agit bien des « éléments essentiels », que l'on a découvert dans la jurisprudence de la Cour de justice et qui ont ensuite été consacrés par la décision du Conseil 87/373/CEE<sup>649</sup>. Ensuite, la résolution indique que le Parlement européen et le Conseil exerceront sur l'activité exécutive de la Commission un contrôle politique. Pourtant, la Commission est indépendante politiquement du Conseil. Enfin, le texte prévoit qu'une mesure d'exécution prise par la Commission puisse être annulée soit à la demande du Conseil se prononçant à la majorité qualifiée, soit à la demande du Parlement européen statuant à la majorité de ses membres.

Ainsi, le schéma « comitologique » envisagé par le Parlement européen a pour effet « de lui donner un pouvoir de contrôle sur les actes d'exécution mais conduit également à la disparition de tous les comités autres que consultatifs<sup>650</sup> ».

**319.** Cependant, le conflit avec le Conseil semblait inévitable car celui-ci n'allait pas accepter une telle décision, dans la mesure où il restait toujours fermement opposé à la participation du Parlement européen à l'activité exécutive communautaire.

Pour argumenter sa position, le Conseil montre tout d'abord que même si certaines dispositions du traité établissent une distinction entre les actes adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil et les autres, en revanche tous les textes du traité relatifs à la procédure de codécision disposent que c'est au Conseil qu'il revient d'arrêter les règles selon la procédure de l'article 251 CE (ex-article 189 B). Ceci est par exemple tout à fait explicite dans le cadre de l'article 95 CE (ex-article 100 A) relatif au marché intérieur, qui dispose que « (...) Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social, arrête les

---

<sup>648</sup> C.BLUMANN, *Le Parlement européen et la comitologie*, RTDE, n°32, janvier-mars 1996, pp.1 et s. et sp.p.7

<sup>649</sup> voir supra pp. 143-150

<sup>650</sup> M.CALDAGUES, *Mesures d'exécution de la législation communautaire (...)*, précité, sp.p.16

mesures relatives au rapprochement des législations (...)», ou dans le cadre de l'article 149 CE paragraphe 4 (ex-article 126 CE) en matière d'éducation.

De plus, dans la mesure où les articles 202 CE (ex-article 145 CE) et 211 CE (ex-article 155 CE) ne concernent que le Conseil, comment, à moins de modifier le traité comme l'avait demandé le Parlement européen dans une résolution précitée de 1990, imaginer qu'une base juridique puisse être trouvée afin que le Parlement européen et le Conseil confèrent conjointement à la Commission une compétence d'exécution ?

Enfin cette volonté du Conseil de laisser le système décisionnel en l'état, semble être fondée sur « la philosophie de la comitologie (...) qui n'est que la résultante du système d'administration indirecte (...). La comitologie n'a pas d'autre raison d'être que ce rôle d'intermédiaire ou d'interface entre le niveau de prise de décision qui est le niveau communautaire et le niveau de l'exécution concrète qui est le niveau étatique<sup>651</sup> ».

### *1.2. Un conflit provisoirement réglé par le modus vivendi du 20 décembre 1994*

**320.** Le Conseil n'adhérant pas aux positions du Parlement européen, ce dernier bloqua l'ensemble des textes soumis à la procédure de codécision. L'exemple le plus significatif du blocage du processus décisionnel est celui de la téléphonie vocale car, n'étant parvenu à aucun accord sur la comitologie, le Parlement a rejeté le texte présenté par la Commission.

En effet, elle proposa en 1993 l'adoption d'un texte sur la fourniture d'un réseau ouvert ( Open Network Provision ) dans le domaine de la téléphonie vocale<sup>652</sup>. Ce texte, qui concernait notamment la notion de service universel et la définition des charges d'accès pour les prestataires qui souhaitent accéder à un réseau public de téléphonie, avait aussi pour objet d'encadrer la libéralisation du marché des télécommunications.

Dans ce texte, les mesures d'exécution étaient d'une importance particulière car elles permettaient à la Commission de définir des dates cibles et des objectifs en matière de délai de fourniture et de qualité de service. Ainsi, dans la mise en œuvre des mesures d'exécution la Commission proposa de s'entourer d'un comité consultatif ce que le Conseil refusa, exigeant un comité consultatif pour les mesures les moins sensibles et un comité de réglementation pour les décisions relatives à la convergence et à l'adaptation des annexes de la directive au progrès technique.

---

<sup>651</sup> C.BLUMANN, *Le Parlement européen et la comitologie*, précité, sp.pp.10-11

<sup>652</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'application à la téléphonie vocale des principes de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP), COM(93) 0182

**321.** Le Parlement européen s'opposa fermement à cette solution, et exigea le seul comité consultatif. Il demanda ensuite « une consultation formelle du Conseil et du Parlement pour toute initiative nouvelle et significative nécessaire à la réalisation pleine et entière de sa directive<sup>653</sup> ». Avec une majorité écrasante ( 373 voix contre 45), le Parlement européen rejeta définitivement la proposition de directive de la Commission.

Finalement, si le Parlement européen n'est pas entré dans le processus décisionnel communautaire « par la grande porte », il y est tout de même entré et bien que collaborateur quelque peu méprisé par le Conseil et la Commission, ils doivent pourtant compter avec lui. C'est pourquoi, dans l'optique de remédier au ralentissement du processus décisionnel provoqué par les refus successifs du Parlement européen, la solution d'un accord provisoire semblait s'imposer.

**322.** Des négociations aboutirent ainsi à un *modus vivendi* conclu entre le Parlement européen, la Commission et le Conseil le 20 décembre 1994<sup>654</sup>, et entré en vigueur après l'accord définitif des trois institutions partenaires. Le Conseil entérina cet accord dès sa conclusion, alors que le Parlement européen se prononça par une résolution du 18 janvier 1995<sup>655</sup> et la Commission se prononça le 10 avril 1995<sup>656</sup>.

Ce *modus vivendi* concerne les mesures d'exécution des actes arrêtés au titre de la codécision régie par l'article 251 CE (ex-article 189B CE), et est applicable jusqu'à la Conférence intergouvernementale pour la révision du traité prévue pour mars 1996. C'est donc ce caractère provisoire conféré à cet accord qui le rend si minimaliste, d'autant qu'il a pour seul objet la question de l'exécution des normes adoptées selon la procédure de codécision.

**323.** Il ressort par conséquent de ce texte, une sorte de compromis où chacune des institutions protagonistes dans le conflit comitologique accepte de revenir « sur les points excessifs de ses prétentions : le Conseil à vouloir absolument appliquer les procédures de droit commun, le Parlement à vouloir réduire la comitologie à la portion congrue<sup>657</sup> ». Ainsi, le Parlement européen abandonne son idée de simplifier les procédures comitologiques au seul comité consultatif pour l'exécution des actes adoptés conjointement. Mais, le Conseil reste inflexible sur sa volonté de conserver une partie du pouvoir exécutif par l'intermédiaire de la procédure du comité de

---

<sup>653</sup> J.-D. NUTTENS, *La « comitologie » et la conférence intergouvernementale*, précité, sp.p.319

<sup>654</sup> *Modus vivendi* conclu le 20 décembre 1994, entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission concernant les mesures d'exécution des actes arrêtés selon la procédure visée à l'article 189 B du traité CE, entré en application en avril 1996, JOCE n°C102 du 4 avril 1996, pp.1 et s.

<sup>655</sup> Résolution A-4 0003/95, JOCE n°C 43 du 20 février 1995

<sup>656</sup> Bull. UE, 4/1995, n°1.9.4.

<sup>657</sup> C.BLUMANN, *Le Parlement européen et la comitologie*, précité, sp.p.14

réglementation et notamment, la variante du contre-filet. De même, est abandonnée l'idée d'une annulation des mesures d'exécution arrêtées par la Commission soit à la demande du Parlement européen, soit à la demande du Conseil.

Pourtant, cet accord interinstitutionnel s'il ne règle pas définitivement les problèmes soulevés par la comitologie, donne une place au Parlement européen dans l'action exécutive communautaire. Tout d'abord, il est prévu à l'encontre de la Commission une obligation de soumettre à la fois au comité mis en place par l'acte de base et à la commission compétente du Parlement européen, toutes les mesures d'exécution à portée générale qu'elle envisage d'arrêter. A cet égard, le Professeur Blumann note qu'il ne ressort pas du texte du *modus vivendi* une « habilitation exécutive directe au profit du Conseil, puisqu'il n'est question de mesures exécutives qu'émanant de la Commission<sup>658</sup> ». Ainsi, la contestation parlementaire selon laquelle le Conseil n'aurait pas de « compétence exécutive de premier degré<sup>659</sup> » malgré la réserve de compétences de l'article 202-3 CE, est confirmée. Enfin, cette obligation d'information du Parlement européen s'impose également en cas d'avis négatif ou d'absence d'avis du comité désigné, comme cela est la règle en comitologie ordinaire. Ceci consacre alors implicitement la variante du contre-filet, alors que le Parlement européen y est vivement opposé.

D'autre part, il est fait obligation à la Commission de consulter le Parlement européen ce qui est une étape supplémentaire dans la reconnaissance des pouvoirs de l'Assemblée qui jusqu'alors ne faisait l'objet que d'une transmission des projets de la Commission. Cependant, au stade préalable de la préparation des mesures la Commission doit seulement « tenir compte, dans toute la mesure du possible, des observations éventuelles du Parlement européen », pour ensuite l'informer « à tous les stades de la procédure, des suites qu'elle entend y donner, afin de permettre au parlement d'exercer en toute connaissance de cause ses propres responsabilités ». Mais lorsque, après l'examen par le comité de la mesure envisagée par la Commission le Conseil est saisi, celui-ci doit prendre en considération l'avis du Parlement européen avant de se prononcer.

De cette manière, si l'on pouvait trouver surprenante la possibilité du Parlement européen de prendre part à l'action exécutive communautaire par l'obligation incombant à la Commission de le consulter de façon systématique, en revanche l'obligation pour le Conseil de recueillir son avis offre au Parlement européen une attribution législative évidente depuis la codécision, qui place ces institutions sur un niveau quasi-égal.

Enfin, lorsque le Parlement européen émet un avis négatif sur le projet exécutif du Conseil une procédure de concertation est entamée. En effet, le *modus vivendi* dispose que « le Conseil ne procède

---

<sup>658</sup> *ibidem*

<sup>659</sup> *ibidem*

à l'adoption d'un acte d'exécution de portée générale qui lui est renvoyé conformément à une procédure d'exécution qu'après en cas d'avis négatif, avoir pris sans délai dûment connaissance du point de vue du Parlement européen, dans le cadre approprié, afin de rechercher une solution ». Cependant, cette concision montre que la compétence exécutive in fine normalement dévolue au Conseil ne lui est pas ici déniée, même si avant toute décision le Conseil doit réussir à s'entendre avec le Parlement européen. En revanche, quid du projet en cas d'échec de la procédure de concertation ?

**324.** En conséquence, cet accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994 va moins loin que les propositions précédentes, car même si quelques droits ont été concédés au Parlement européen il n'acquiert pas un rôle décisif dans la fonction exécutive communautaire. En effet, même si son droit à l'information est compris de manière large son pouvoir de consultation n'a un effet bloquant que provisoire. De même, la transparence requise par le Parlement européen n'est pas manifeste puisque la Commission refuse d'organiser en séance publique les réunions des comités. Au bout du compte, toutes les procédures des comités restent en l'état, y compris la variante du contre-filet. De plus, la décision exécutive finale appartient encore soit à la Commission, soit au Conseil. Malgré cela, les rapporteurs MM. Bourlanges et de Giovanni ont pourtant recommandé l'adoption de cet accord au Parlement européen bien qu'« il ne débouch(e) pas sur une parfaite équivalence entre le Parlement et le Conseil dans la codécision et la comitologie<sup>660</sup> ».

Toutefois, à l'occasion du blocage des crédits budgétaires octroyés pour les réunions des comités par le Parlement européen, la Commission s'engagea, dans un accord Samland-Williamson de 1996<sup>661</sup>, à améliorer l'information du Parlement. Ainsi, les ordres du jour des réunions des comités ainsi que les résultats de leurs votes seront transmis au Parlement européen. De même, la Commission s'engagea à ce que sur la demande d'une commission du Parlement européen, il puisse assister aux réunions des comités concernés à la condition que leurs membres donnent un accord unanime.

## ***2. Les revendications d'un contrôle démocratique parlementaire***

**325.** A l'instar des parlements nationaux, le Parlement européen dispose d'un pouvoir de contrôle démocratique sur l'ensemble des activités de l'Union européenne. Ce pouvoir est essentiellement concentré sur les activités de la Commission. Mais, avec l'introduction dans le processus décisionnel communautaire du système de comitologie l'Assemblée parlementaire a vu ses prérogatives de contrôle sérieusement s'étioler. Nous le savons, les procédures des comités décrites dans la décision 87/373/CEE constituent une réelle limite aux pouvoirs d'exécution de la Commission.

---

<sup>660</sup> Rapport sur le *modus vivendi* entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission concernant les mesures des actes arrêtés selon la procédure visée à l'article 189 B du traité CE, 12 janvier 1995, A 4-0003/95

<sup>661</sup> Rapport général sur l'activité de l'Union européenne, 1996, sp. p.48

Cependant, c'est surtout dans le cadre du comité de réglementation et plus précisément de la variante du contre-filet que la Commission se voit empêcher de prendre des mesures provisoires, ce qui peut entraîner comme conséquence le blocage total du processus décisionnel communautaire.

**326.** Dans ce contexte, et malgré les tensions existantes, le Parlement européen et la Commission ont décidé de s'allier pour faire face à l'hégémonie des Etats au travers du Conseil, en jouant « plutôt la carte de la supranationalité<sup>662</sup> » de façon à pouvoir « l'une et l'autre se protéger<sup>663</sup> ». Il résulte par conséquent de cette alliance, que dès lors que la Commission est affaiblie dans ses compétences il en va corrélativement de même pour le Parlement européen. Ceci explique alors pourquoi l'Assemblée a toujours été si hostile aux comités et notamment au comité de réglementation et sa variante b). Dans le cadre des comités de gestion ou de réglementation, dès lors qu'un avis négatif est rendu ou dès lors qu'il n'y a pas d'avis rendu, le Conseil va être saisi au détriment de la compétence exécutive de la Commission.

A partir de ce moment tout bascule pour le Parlement européen. En effet, dans ce contexte on constate un déplacement du pouvoir exécutif de la Commission vers le Conseil, qui de la sorte conserve une compétence exécutive in fine. Mais, cette compétence aura des répercussions sur le pouvoir de contrôle du Parlement européen qui ne pourra l'exercer sur l'organe représentant des Etats membres. Sans être inexistant, le contrôle parlementaire sur le Conseil est faible comparativement à celui exercé sur la Commission, qui peut conduire au vote d'une motion de censure. A cet égard, la menace d'une motion de censure à l'encontre de la Commission peut être un élément générateur d'équilibre au sein des relations interinstitutionnelles qu'entretiennent le Parlement, le Conseil et la Commission. En effet, « l'efficacité de la censure ne réside pas dans son emploi fréquent, mais dans son existence. Le fait que la Commission puisse être censurée impose à celle-ci de tenir compte des travaux du Parlement et de négocier avec lui<sup>664</sup> ».

**327.** Ainsi, dans le cadre des suites données à la crise de la « vache folle » qui éclata en 1996, le Parlement européen ne pouvant « laver l'institution « Commission » des fautes des commissaires qui ne sont plus en fonction (a choisi) d'exiger que, dans un délai approprié, la Commission actuelle, assume ses responsabilités politiques, prenne les décisions structurelles, politiques et de personnel requises ainsi que les mesures qui s'imposent (...)»<sup>665</sup>. Dans cette perspective, le Parlement fut alors amené à voter à l'encontre de la Commission une motion de

---

<sup>662</sup> C.BLUMANN, *Le Parlement européen et la comitologie*, précité, sp.p.4

<sup>663</sup> ibidem

<sup>664</sup> J.-P. JACQUE, R.BIBER, V.CONSTANTINESCO et D.NICKEL, *Le Parlement européen*, Economica, 1984, sp.p.232

<sup>665</sup> Doc. A-4 0020/97/Partie A, point 6-2, p.37

censure avec sursis. Mais, au-delà de la question sur la conformité du « sursis » avec la lettre et l'esprit des dispositions applicables, il semble que la motion de censure ne soit « pas l'instrument le plus adéquat pour le fonctionnement du système institutionnel communautaire. D'une part, le Parlement ne comporte ni majorité ni opposition et le fait majoritaire n'existe donc pas. D'autre part, la censure ne vise pas l'institution disposant du pouvoir de décision politique, le Conseil, et la Commission a toujours été l'alliée objective du Parlement face au Conseil<sup>666</sup> ». En conséquence, si la motion permet dans une certaine mesure de rééquilibrer les rapports institutionnels, en revanche elle ne permet pas de déstabiliser le centre décisionnel représenté par le Conseil, excluant de la sorte tout infléchissement des décisions prises.

**328.** Par conséquent, la difficulté de la comitologie tient au fait qu'elle intègre en son sein pouvoir législatif et pouvoir exécutif. Et à cet égard, le Parlement européen demande à être associé à cette procédure en tant que colégislateur. Or, malgré son droit à l'information le Parlement n'est que très peu impliqué dans ce processus. C'est pourquoi l'on peut penser qu'un embryon de réponse se trouve dans la nouvelle décision comitologie du Conseil, adoptée le 28 juin 1999, dans la mesure où elle tente de répondre aux problèmes posés par la simplification des comités mais aussi par l'implication du Parlement européen dans ce processus.

## ***B. LE COMPROMIS INSTITUTIONNEL***

**329.** Le traité d'Amsterdam aurait dû être l'occasion de faire évoluer la question de la comitologie, tel que cela était envisagé dans le *modus vivendi* du 20 décembre 1994. Mais contrairement à ce qui avait été annoncé dans cet accord interinstitutionnel, la Conférence intergouvernementale qui s'est tenue en 1996 n'a pas abordé le problème de la comitologie.

Dans ces conditions, c'est la déclaration n°31 de la Conférence de 1996 qui a invité la Commission « à présenter au Conseil, au plus tard à la fin de 1998, une proposition modifiant la décision du Conseil du 13 juillet 1987 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission<sup>667</sup> ».

La Commission a donc répondu à cette invitation dès le 24 juin 1998<sup>668</sup>, et le Conseil adopta la nouvelle décision comitologie le 28 juin 1999<sup>669</sup> que nous étudierons tant dans son contenu (1), que dans sa portée (2).

---

<sup>666</sup> Y.PETIT, *A propos du rapport de la commission temporaire d'enquête (...)*, précité, sp.p.7

<sup>667</sup> Déclaration n°31, JOCE n°C340 du 10 novembre 1997

<sup>668</sup> Proposition de décision du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission COM (1998) 380 final, JOCE n°C 279 du 8 septembre 1998, pp.5 et s.

### ***1. La nouvelle décision comitologie du 28 juin 1999***

**330.** Le *modus vivendi* du 20 décembre 1994 ainsi que le traité d'Amsterdam n'étant pas parvenu à régler les questions soulevées par le Parlement européen quant à son rôle dans la fonction exécutive communautaire, de nouvelles négociations ont été mises en œuvre (1.1.) afin d'aboutir à un nouvel accord concrétisé par la décision comitologie du 28 juin 1999 (1.2.).

#### *1.1. Le contexte de l'adoption de la nouvelle décision comitologie du 28 juin 1999*

**331.** Dans le cadre de la Conférence intergouvernementale de 1996, les institutions et le groupe de travail Westendorp ont entrepris, dès les conclusions du Conseil européen d'Essen de décembre 1994, de réfléchir sur la comitologie dans son ensemble. Le Parlement européen, le Conseil ainsi que la Commission européenne restaient pour l'essentiel sur leurs précédentes opinions. D'ailleurs, la Commission, dans son rapport du 10 mai 1995<sup>670</sup>, relevait l'opacité des procédures de comités ainsi que le recours fréquent aux procédures les plus lourdes, de type comité de réglementation. A cet égard, le Parlement européen soutenait la Commission en réitérant son opposition aux comités de gestion et de réglementation<sup>671</sup>.

Cependant, l'accord qui se dégagait de ces travaux envisageait seulement la simplification des procédures, via une modification de la décision de 1987. Ainsi, la question de la comitologie fut remise à plus tard puisque la déclaration n° 31, précitée, invitait la Commission à présenter au Conseil une proposition avant fin 1998.

**332.** Le 24 juin 1998 la Commission présenta sa proposition qui se situe dans le cadre de l'article 202-3 CE (ex-article 145 CE). Ce texte a pour but de modifier l'esprit de la comitologie, dans la mesure où il propose d'instituer en cas d'absence d'avis ou d'avis négatif du comité, le recours systématique au législateur. Mais, ce texte va remettre en cause l'équilibre des pouvoirs existant entre la Communauté et les Etats membres car la Commission en proposant la saisine du Parlement et du Conseil va diminuer les droits des Etats membres dans le domaine de l'exécution, qui relève le plus souvent de leur compétence. En contrepartie, cette proposition accroît les prérogatives du Parlement européen ce qui montre que l'on est « bien en présence d'une mutation fondamentale qui va dans le

---

<sup>669</sup> Décision du Conseil du 28 juin 1999 n° 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JOCE n°L 184 du 17 juillet 1999, pp.23 et s.

<sup>670</sup> Rapport de la Commission du 10 mai 1995 sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne cité dans le doc.PE n°165562, task force « CIG », fiche thématique n°21 sur la comitologie, 9 octobre 1995, p.4

<sup>671</sup> voir le paragraphe 32 ii de la Résolution du 17 mai 1995, cité dans le doc.PE 165562

sens d'une centralisation de l'exécution », qui signifie « la suppression du contrôle des Etats membres sur les normes d'exécution et une atteinte à la fonction exécutive du Conseil<sup>672</sup> ».

D'autre part, le second objet de cette proposition est la simplification de l'ensemble des modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. A ce titre, la Commission va tenter de réduire les procédures des comités et les rendre plus transparentes. En effet, pour la Commission « il importe de les adapter en tenant compte des compétences respectives de chaque institution<sup>673</sup> ». Ainsi, elle va supprimer les variantes a) et b) des procédures de gestion et de réglementation. Par conséquent les trois comités subsistent avec chacun une procédure unique. De plus, dans son article 1<sup>er</sup> la proposition rappelle la réserve de compétences attribuée au Conseil par l'article 202-3 CE. D'autre part, dans son article 2 le texte proposé opère une distinction entre les mesures d'exécution relevant de comités différents. Ainsi, le paragraphe 1<sup>er</sup> dispose que dans le domaine de la politique agricole commune ou dans les domaines relatifs à la mise en œuvre de programmes budgétaires et financiers, les mesures d'exécution relèvent de la procédure de gestion.

A cet égard, H.Kortenbergh soulève la question de savoir si l'application de la procédure de gestion est possible si les dépenses ne sont pas notables ou si les soutiens financiers ne sont pas significatifs. En effet, la rédaction, ici incertaine, laisse planer un doute sur les critères retenus. Or, ceux-ci une fois « incorporés dans un acte juridique ne peuvent être considérés comme de simples orientations, mais deviennent contraignants d'où le risque qui naît d'une utilisation de critères aussi peu précis que ceux proposés par la commission<sup>674</sup> ».

De plus, sur le plan politique la proposition, si elle est acceptée, pourra engendrer un conflit entre le Conseil et le Parlement européen car ce dernier n'acceptera sûrement pas que le Conseil puisse avoir le dernier mot dans des domaines qui relèvent de la codécision.

**333.** D'autre part, le paragraphe 2 précise que relèvent de la procédure de réglementation « les mesures de portée générale visant à mettre en application les éléments essentiels d'un acte de base, à les mettre à jour ou à les adopter. » dans ce contexte on constate que les situations visées sont celles concernant les directives d'harmonisation. De plus, on peut relever qu'ici aussi et de la même façon que dans la décision 87/373CEE, la notion d'élément essentiel n'est pas définie autorisant donc une interprétation subjective. Mais surtout ce qui frappe le plus à la lecture de cette proposition, c'est la disparition pure et simple des variantes du filet et du contre filet. Ainsi, en cas d'avis négatif ou d'absence d'avis du comité, la Commission pourra proposer d'autres mesures aux législateurs c'est-à-

---

<sup>672</sup> H.KORTENBERG, *Comitologie : le retour*, RTDE n°34, juillet-septembre 1998, pp.317 et s.

<sup>673</sup> COM(1998) 380 final, considérant n°5

<sup>674</sup> H.KORTENBERG, *Comitologie : le retour*, précité, sp.p.324

dire soit au Conseil, soit au Conseil et au Parlement selon la procédure prévue par la base juridique de l'acte. Et dans cette dernière hypothèse, « la force attractive du comité de réglementation par rapport aux autres formules de comitologie sera considérable<sup>675</sup> ».

**334.** Enfin, dans le paragraphe 3 il est stipulé que lorsque le recours à la procédure de gestion ou de réglementation n'est pas ou plus nécessaire, les mesures d'exécution en cause relèveront de la procédure consultative. Bien qu'ici l'on puisse être tenté de penser qu'il s'agit « d'une procédure subsidiaire qui ne trouverait à s'appliquer que lorsque le recours aux deux autres procédures est exclu, ceci n'est qu'une apparence et n'implique pas que le comité consultatif se soit vu réserver une place tout à fait secondaire<sup>676</sup> ».

**335.** On peut ainsi estimer que la procédure de principe est bien la procédure consultative, alors que les deux autres ne seraient que des procédures d'exception. Ceci signifie que le recours au comité consultatif sera d'application directe lorsque les critères fixés pour le recours aux comités de gestion ou de réglementation ne sont pas rassemblés. Par ailleurs, cette volonté de simplification des procédures s'accompagne également d'une tentative de transparence des travaux des comités.

A ce titre, la proposition de la Commission reprend l'essentiel de ce qui existe déjà dans la pratique. En effet, l'article 7 dispose que le Parlement européen « reçoit les ordres du jour des réunions, les projets soumis aux comités concernant des mesures d'exécution des actes arrêtés selon la procédure visée à l'article 189 B<sup>677</sup> du traité ainsi que le résultat des votes. Il est également tenu informé de toute transmission par la Commission au Conseil de mesures ou de propositions relatives aux mesures à prendre ».

Cependant, face à cette proposition de la Commission le Parlement européen reste critique et a adopté le 16 septembre 1998 une résolution sur la révision des modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission<sup>678</sup>. Dans cette résolution, le Parlement européen souhaite négocier un nouvel accord interinstitutionnel avec le Conseil et la Commission.

**336.** En conséquence, il faut admettre que la Commission s'est attachée à remplir la mission qui lui avait été dévolue par le traité d'Amsterdam. Elle a tenté d'offrir une solution de compromis entre les institutions en cause, en faisant évoluer le Parlement européen tout en préservant ses propres prérogatives mais aussi celles des Etats membres. Cependant, ces modifications ne sont que partielles confirmant de la sorte le statu quo du *modus vivendi* de 1994.

---

<sup>675</sup> *ibidem*, sp.p.325

<sup>676</sup> *ibidem*, sp.p.323

<sup>677</sup> Article 251 CE nouveau

<sup>678</sup> JOCE n° C313 du 12 octobre 1998

*1.2. L'adoption de la nouvelle décision comitologie du 28 juin 1999*

**337.** Cette nouvelle décision comitologie qui fut adoptée le 28 juin 1999 au terme d'une négociation avec le Parlement européen, s'écarte de la proposition initiale présentée par la Commission.

Cette décision, comme il est indiqué au considérant n°4 et à l'article 9, abroge la décision précédente 87/373/CEE. En effet, il est stipulé au considérant n°4 que « pour des raisons de clarté, il a été jugé préférable de remplacer la décision 87/373/CEE par une décision nouvelle, plutôt que de la modifier, et par conséquent de l'abroger ».

D'autre part, cette décision affirme clairement ses objectifs. Il s'agira ainsi en premier lieu de « définir les critères applicables au choix de la procédure de comité<sup>679</sup> ». Comme dans la proposition de la Commission de 1998, ici le texte du Conseil fournit des critères pour le recours aux différentes procédures mentionnées, en précisant que ces critères n'ont pas de valeur obligatoire mais simplement indicative. Ainsi, relèveront de la procédure de gestion les mesures d'exécution prises dans le champ d'application de la politique agricole commune, de la politique commune de la pêche ou de la mise en œuvre de programmes ayant des implications budgétaires notables<sup>680</sup>. De même, relèveront de la procédure de réglementation, les mesures d'exécution concernant la protection de la santé ou la sécurité des personnes, des animaux ou des végétaux ainsi que « les mesures ayant pour objet d'adapter ou de mettre à jour certaines dispositions non essentielles d'un acte de base<sup>681</sup> ». Enfin, le recours à la procédure consultative doit être préconisé chaque fois qu' « elle est considérée comme la plus appropriée<sup>682</sup> ». Ainsi, comme dans le texte proposé par la Commission, un recours à la procédure consultative en premier ressort est envisagé.

**338.** Il est à remarquer également que la nouvelle décision comitologie ainsi que la proposition de la Commission de 1998, requalifient ces diverses procédures en procédure consultative, procédure de gestion et procédure de réglementation alors qu'antérieurement dans la décision de 1987, le Conseil employait les expressions de « procédure I », « procédure II » et « procédure III ». Cette requalification est donc sûrement un des moyens tendant à la tentative de simplification de la comitologie, qui est l'un des objectifs principal de la nouvelle décision. En effet, il va s'agir pour ce texte de « simplifier les modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la commission<sup>683</sup> ».

---

<sup>679</sup> considérant n°5

<sup>680</sup> Article 2 a)

<sup>681</sup> Article 2 b)

<sup>682</sup> Article 2 c)

<sup>683</sup> considérant n°9

Dans ce contexte, cette simplification se concrétise par l'existence de quatre procédures si l'on prend en compte la procédure particulière des mesures de sauvegarde. Chacune d'elle a une procédure unique, ce qui entraîne le disparition des variantes. Ainsi, à la suite des modifications apportées par la nouvelle décision comitologie la procédure de gestion se voit singulièrement simplifiée.

En effet, en 1987 en cas d'absence d'avis ou d'avis négatif du comité consulté, deux procédures existaient. Soit la Commission suspendait sa mesure pendant au plus un mois et le Conseil avait la possibilité d'en adopter une autre à la majorité qualifiée dans un délai d'un mois. Soit la suspension de la mesure et la saisine du Conseil étaient obligatoires, ce qui lui permettait de statuer sur une nouvelle mesure à la majorité qualifiée mais dans le délai maximum de trois mois. Avec la décision de 1999 au contraire, il est prévu qu'en cas d'avis non conforme la Commission communique les mesures en cause au Conseil mais elle peut en différer l'application pour une période maximale de trois mois, si le Conseil n'a pas statué différemment pendant cette période<sup>684</sup>.

Pour la procédure de réglementation, à la base plus complexe que la procédure du comité de gestion, la simplification n'est pas aussi certaine. En vertu de la décision 87/373/CEE, à défaut d'avis conforme du comité le Conseil est obligatoirement saisi et peut décider d'une mesure dans les trois mois à la majorité qualifiée. En l'absence d'une telle décision, il existait la variante du filet et selon laquelle la Commission pouvait adopter sa mesure d'application. Mais il existait également la variante du contre-filet, qui prévoyait l'adoption par la Commission de sa mesure d'exécution à la condition que le Conseil ne s'y oppose pas à la majorité simple. En 1999, l'article 5 de la nouvelle décision comitologie prévoit le choix pour la Commission entre reprendre sa proposition, la modifier ou en présenter une nouvelle, avec le risque que cela comporte d'essuyer un nouveau refus de la part du Conseil.

**339.** De plus, un autre objectif de cette décision de 1999 est d'« assurer une plus grande participation de Parlement européen dans les cas où l'acte de base conférant des compétences d'exécution à la Commission a été adopté selon la procédure prévue à l'article 251 du traité<sup>685</sup> ». Ainsi, comme cela est indiqué aux articles 5.5<sup>686</sup> et 8<sup>687</sup>, l'Assemblée parlementaire reçoit un droit de regard sur les mesures d'exécution des actes adoptés au titre de la codécision.

---

<sup>684</sup> Décision du Conseil 1999/468/CE, article 4 paragraphe 3

<sup>685</sup> considérant n°9

<sup>686</sup> « Si le Parlement européen considère qu'une proposition présentée par la Commission en vertu d'un acte de base adopté selon la procédure prévue à l'article 251 du traité excède les compétences d'exécution prévues dans cet acte de base, il informe le Conseil de sa position. »

<sup>687</sup> « Lorsque le Parlement européen indique, par une résolution motivée, qu'un projet de mesures d'exécution, dont l'adoption est envisagée et qui a été soumis à un comité en vertu d'un acte de base adopté selon la

**340.** Enfin, le dernier objectif indiqué par le texte du Conseil est « d'assurer une meilleure information du Parlement européen et de la même façon du public sur les procédures de comités<sup>688</sup> ». Avec l'article 8 l'intervention du Parlement européen dans la procédure des comités est envisagée par une amélioration de son droit d'information.

Par ailleurs, le texte développe également cette information au-delà du Parlement européen pour que le public puisse en bénéficier comme le prévoient les articles 7.1<sup>689</sup>, 7.2<sup>690</sup>, 7.4<sup>691</sup> et 7.5 de la décision de 1999. Ceci constitue donc pour le public une garantie de son accès aux documents.

## ***2. La portée de cette décision***

**341.** La nouvelle décision comitologie du 28 juin 1999, si elle a permis de faire quelque peu évoluer la position du Parlement européen dans le processus de comitologie, a en revanche partiellement échoué sur l'objectif de simplification des procédures comitologiques (2.1.). De plus, à la suite de cette décision le Parlement européen et la Commission ont passé un accord relatif aux modalités d'application de la décision comitologie de 1999 (2.2.).

### *2.1. Les résultats mitigés de la nouvelle décision comitologie du 28 juin 1999*

**342.** Concernant tout d'abord l'objectif clairement affiché de la simplification des procédures de comités, celle-ci est peu enthousiasmante. Alors que le Parlement européen s'était de tout temps révolté contre la variante du « contre-filet » dans la procédure de réglementation, et qu'il avait enfin trouvé un interlocuteur auprès de la Commission qui avait clairement et simplement abolie cette procédure dans sa proposition de 1998<sup>692</sup>, le Conseil revient faire planer le doute.

---

procédure visée à l'article 251 du traité, excéderait les compétences d'exécution prévues dans l'acte de base, la Commission réexamine ce projet ».

<sup>688</sup> considérant n°10

<sup>689</sup> « Chaque comité adopte son règlement intérieur sur proposition de son président (...) qui est publié au *Journal officiel des Communautés européennes* ».

<sup>690</sup> « Les principes et les conditions concernant l'accès du public aux documents qui sont applicables à la Commission s'appliquent aux comités ».

<sup>691</sup> « La Commission publie au *Journal officiel des Communautés européennes* (...) une liste de tous les comités chargés d'assister la Commission dans ses compétences d'exécution (...) A compter de l'An 2000, la Commission publiera également un rapport annuel sur les travaux des comités : « simplifier les modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la commission<sup>691</sup> ».

<sup>692</sup> voir l'article 5 de la proposition de décision du Conseil présentée par la Commission le 16 juillet 1998, précité

L'article 5 de la décision de 1999 est relativement flou. En effet, à l'inverse de la proposition de la Commission, les variantes a) du « filet » et b) du « contrefilet » n'ont pas vraiment disparues, même si la qualification n'existe plus. Dans cette perspective, il va y avoir encore plusieurs hypothèses aux suites à donner à l'avis défavorable émis par le comité concerné. Dans ce cas, la Commission transmet le dossier au Conseil qui dans les trois mois peut adopter l'une des trois solutions suivantes : soit il adopte, en statuant à la majorité qualifiée des mesures d'exécution. Soit il s'oppose à la proposition en statuant à la majorité qualifiée, et ici resurgit le spectre du contre-filet mais version 1999, c'est-à-dire que le Conseil au lieu de se prononcer à la majorité simple se prononce à la majorité qualifiée. Soit il n'adopte aucune mesure et garde le silence sur la proposition de la Commission, et dans ce dernier cas le filet fonctionne permettant de cette façon à la Commission d'arrêter les mesures d'exécution qu'elle envisageait initialement.

**343.** Par conséquent, la nouvelle décision comitologie n'abandonne pas les anciennes variantes du filet et du contre-filet, même si l'article 5 élargit la marge de manœuvre de la Commission auprès du Conseil. En effet, elle pourra reprendre son ancienne proposition, la modifier ou bien présenter une nouvelle proposition législative au Conseil, comme cela est prescrit par l'alinéa 6 de l'article 5.

Finalement, La Commission se trouve encore en présence d'une procédure de filet ou de contrefilet même si elle est atténuée « par l'instauration d'un contre-filet allégé ou similitoncontrefilet<sup>693</sup> ». Ainsi, au travers de la rédaction de l'article 5, on perçoit l'existence d'un compromis entre les différents acteurs de la comitologie. De fait, pour parer aux critiques du Parlement sur la procédure du contrefilet, l'alinéa 6 de l'article 5 a été rédigé de façon à éviter le risque de vide juridique qui pouvait résulter de cette variante dans sa version lourde de 1987. En conséquence, une des raisons du maintien de ce contre-filet pourrait être « de ne pas bouleverser l'équilibre institutionnel comme l'avait fait la Commission en proposant, en cas d'avis négatif, un retour à la procédure législative<sup>694</sup> ».

**344.** D'autre part, en ce qui concerne l'objectif d'information du Parlement européen les résultats semblent encourageants. En effet, ce dernier se voit de mieux en mieux intégré au processus de la comitologie dans la mesure où l'article 5 paragraphe 4 prévoit que « lorsque les mesures envisagées ne sont pas conformes à l'avis du comité, ou en l'absence d'avis, la Commission soumet sans tarder une proposition relative aux mesures à prendre et en informe le Parlement européen ».

---

<sup>693</sup> J.RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, précité, sp.p.631

<sup>694</sup> F.BERROD, *Nouvelle comitologie : une simplification pas toujours réussie*, Europe, Octobre 1999, pp.7 et s., n°319, sp.p.8

De même, l'article 8 renforce encore un peu plus cette participation en offrant au Parlement européen ce que J.-L. Sauron avait prémonitoirement dénommé un « droit d'alerte<sup>695</sup> ». Pour l'auteur, ce droit d'alerte aurait permis au Parlement européen d'indiquer à la Commission que sa proposition de mesures lui semblait contraire à l'acte de base, ou en constituait à tout le moins une modification substantielle. Dans ce contexte, la Commission aurait porté à la connaissance du comité l'avis de l'Assemblée « assurant à la différence de l'actuelle déclaration A, la transparence de la position parlementaire<sup>696</sup> ». Dans la version définitive de 1999 on constate que l'article 8 permet effectivement au Parlement européen d'indiquer sa position à la Commission lorsqu'il estime que celle-ci a outrepassé les compétences qui lui sont conférées par l'acte de base. Cette dernière est alors tenue de réexaminer son projet pour ensuite, soit soumettre au comité un nouveau projet, soit maintenir l'ancien, soit présenter au Parlement européen et au Conseil une proposition législative. De plus, l'information du Parlement est également garantie par le fait qu'il est informé par la Commission des suites qu'elle entend donner à sa résolution et de leurs raisons<sup>697</sup>.

Néanmoins, même si le Parlement européen se trouve dans la même situation que le Conseil cette décision ne lui donne pas plus de pouvoir qu'en 1987. En effet, faire connaître sa position n'est pas synonyme de pouvoir d'amendement.

**345.** Enfin, concernant l'objectif de transparence dans l'information du Parlement européen la décision de 1999 intègre les acquis du *modus vivendi* du 20 décembre 1994. En effet, cet accord permet l'information de l'Assemblée parlementaire sur les travaux des comités concernant les mesures d'exécution d'actes de base adoptés conjointement, le résultat des votes, la liste des membres des comités et les propositions que leur transmet la Commission.

Ces principes se retrouvent donc dans la décision du Conseil du 28 juin 1999 et d'ailleurs, cette transparence est accrue car la liste des comités devra être publiée. Dès l'an 2000, la Commission devra rédiger un rapport annuel sur les travaux des comités et dès 2001, elle devra tenir à la disposition du public la liste des références des documents transmis pour information au Parlement<sup>698</sup>.

Cependant, l'objectif établi par la décision n'est que partiellement atteint, puisque le rôle du Parlement n'est pris en considération que dans le cadre des mesures d'exécution d'actes de base adoptés en codécision.

## ***2.2. L'accord entre le Parlement européen et la Commission du 10 octobre 2000***

---

<sup>695</sup> J.-L. SAURON, *Comitologie : comment sortir de la confusion ?*, précité, sp.p.60

<sup>696</sup> *ibidem*

<sup>697</sup> Décision 199/468/CE, article 8, alinéa 2

<sup>698</sup> voir considérant n°11 de la décision du Conseil 1999/468/CCE

**346.** L'absence de réelle participation du Parlement européen au processus de la comitologie dans la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999, l'a conduit à passer un accord avec la Commission visant à régler les modalités d'application de cette décision .

Cet accord détermine un certain nombre de précisions relatives notamment à l'application de l'article 7 de la décision 1999/468/CE, en réitérant que la Commission est tenue d'informer régulièrement le Parlement européen sur les travaux des comités<sup>699</sup>.

De plus, dans le point 2 de l'accord la Commission consent à transmettre au Parlement européen, sur demande d'une commission parlementaire, des projets de mesures d'exécution prises sur la base d'actes qui ne sont pas adoptés en codécision lorsque ces projets « revêtent une importance particulière pour le Parlement européen ». A cet égard, l'accord cite l'arrêt du Tribunal de première instance *Rothmans c/ Commission* de 1999<sup>700</sup>, qui permet au Parlement européen l'accès aux procès-verbaux des réunions des comités.

D'autre part, au point 3 le Parlement européen et la Commission décident expressément de rendre caducs l'accord Plumb/Delors de 1988<sup>701</sup> qui dispose que la Commission transmettra au Parlement européen des projets de décision pour information, l'accord Samland/Willianson du 25 septembre 1996<sup>702</sup> dans lequel il était prévu au profit de l'Assemblée parlementaire une transmission des ordres du jour des réunions de comités, une information sur les résultats des votes sans identification des Etats membres, la signature par les membres du comité établissant l'absence d'un conflit d'intérêt et la possibilité pour les parlementaires d'assister aux réunions des comités si ceux-ci donnent leur accord à l'unanimité. Enfin, cet accord rend caduc le *modus vivendi* du 20 décembre 1994<sup>703</sup> qui établit une obligation pour la Commission de transmettre à la commission parlementaire compétente pour information tout projet d'acte d'exécution de portée générale.

**347.** Mais ce qui est sûrement le plus important dans cet accord, c'est le règlement des conditions dans lesquelles le Parlement européen va pouvoir déclarer qu'un projet de mesures d'exécution d'un acte de base adopté conjointement avec le Conseil, excède les compétences d'exécution prévues dans cet acte<sup>704</sup>. Pour ce faire, le Parlement européen pourra adopter une résolution motivée<sup>705</sup> en séance plénière, dans le délai d'un mois à partir de la réception du projet

---

<sup>699</sup> voir point 1 de l'accord

<sup>700</sup> TPI 19 juillet 1999, *Rothmans c/ Commission*, aff. T-188/97, Rec. 1999, p. II- 2463

<sup>701</sup> voir J.L. SAURON, Comitologie : comment sortir de la confusion ?, précité, sp. p.46

<sup>702</sup> Rapport général sur l'activité de l'Union européenne, sp. p.48

<sup>703</sup> JOCE n° C 102 du 4 avril 1996, p.1

<sup>704</sup> voir point 5 de l'accord

<sup>705</sup> *ibidem*

définitif de mesures d'exécution<sup>706</sup>. Cette résolution parlementaire sera adressée au commissaire compétent. Il lui appartiendra de répondre au Parlement européen des suites que la Commission entend donner à sa résolution.

Enfin, l'accord précise qu'en cas d'urgence le Parlement européen pourra déléguer son pouvoir à une commission parlementaire compétente<sup>707</sup>.

**348.** On l'aura donc constaté, malgré les diverses tentatives pour satisfaire tous les acteurs du jeu comitologique celui-ci ne cesse toujours pas de révéler l'ambiguïté de la structure institutionnelle communautaire. Et même si aujourd'hui le problème semble tranché en faveur d'une interprétation large de la notion d'exécution, le Conseil détient un pouvoir incontestable au détriment du pouvoir exécutif de droit commun reconnu à la Commission, ainsi qu'au détriment de la parité législative existante entre le Conseil et le Parlement européen depuis la consécration de la procédure de codécision.

En effet, malgré le droit d'information dont dispose le Parlement européen il ne possède toujours pas de véritable pouvoir de contrôle sur les mesures prises par les comités, ce qui tend à démontrer qu'il a du mal à se faire accepter comme véritable co-législateur aux côtés du Conseil.

Ainsi, la comitologie en tant qu'elle est un important moyen d'administration indirecte, renforce la position hégémonique des Etats membres dans le système décisionnel communautaire. Et aujourd'hui cette position de force est également marquée par le pouvoir croissant du Conseil européen.

## **SECTION 2 : LA REMISE EN CAUSE DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL PAR LE CONSEIL EUROPÉEN**

**349.** Dans sa volonté de créer une union politique européenne, Jean Monnet constata l'inefficacité des institutions communautaires dans leur pouvoir décisionnel. Dans ce contexte, il rédige en 1973 un projet impliquant la création d'un gouvernement provisoire constitué par les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres, qui serait directement responsable des engagements pris. Ainsi, le gouvernement européen provisoire « veille à l'accomplissement du programme que ses membres ont adopté à Paris les 19 et 21 octobre 1972 (...), il arrête le projet d'Union européenne qui sera soumis à la ratification des Etats membres (...), il se réunit au moins une fois par trimestre (...), il

---

<sup>706</sup> voit point 6 de l'accord

<sup>707</sup> voir point 7 de l'accord

ne dispose pas d'appareil administratif propre<sup>708</sup> ». Ce texte aspire donc à l'instauration d'un véritable organe de décision politique qui n'existe pas dans le système institutionnel communautaire. Ce projet reçoit un écho favorable du président français Giscard d'Estaing qui déclare en 1974 être « favorable à des réunions régulières des chefs d'Etat et de gouvernement, un véritable Conseil européen<sup>709</sup> ». Cette déclaration est donc une anticipation à la création du Conseil européen.

**350.** Ainsi, lors du Sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974 les rencontres régulières des chefs d'Etat ou de gouvernement furent institutionnalisées. Le communiqué final de la Conférence qui tient donc lieu « d'acte de naissance » du Conseil européen stipule que « (...) les chefs de gouvernement ont, en conséquence, décidé de se réunir accompagnés des ministres des Affaires étrangères, trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la procédure politique<sup>710</sup> ».

Cependant, la dénomination de « Conseil européen » n'apparaît pas en 1974 mais s'impose avec la pratique et surtout avec l'Acte unique européen. Dans ce contexte, le communiqué final de 1974 pourrait faire croire que la création du Conseil européen n'apporte aucune innovation dans le système institutionnel communautaire, tant cet acte constitutif reste évasif. Ceci montre bien qu'en 1974 le Conseil européen reste encore « un compromis entre la nécessité d'assurer la cohérence des actions touchant à la construction européenne qu'elles émanent de l'intégration communautaire ou de la coopération intergouvernementale, et le souci de ne pas remettre pour autant en cause cette dualité fonctionnelle<sup>711</sup> », et que sa portée, hautement politique, n'est pas encore perçue à sa juste valeur. En effet, les chefs d'Etat ou de gouvernement des Neufs restent encore prudents sur cette nouvelle entité car ils ne désirent pas créer une institution communautaire dotée d'une structure autonome. Le Sommet de Paris est donc « un acte constitutif de compromis entre les tenants d'un Conseil européen instance suprême des Communautés et les défenseurs des institutions communautaires supranationales<sup>712</sup> ».

**351.** Enfin, le Conseil européen dans la mesure où il consacre la responsabilité des chefs d'Etat ou de gouvernement dans la construction de l'Union européenne, donne à celle-ci un centre politique générateur à la fois d'un nouvel intergouvernementalisme (paragraphe 1), et d'un nouvel équilibre institutionnel (paragraphe 2). En effet, désormais le Conseil des ministres n'est plus le seul

---

<sup>708</sup> J. MONNET, *Mémoires*, Fayard, sp. p.761, points 2 et 3 du projet de gouvernement européen

<sup>709</sup> *ibidem*, sp. p.776

<sup>710</sup> Communiqué final de la Conférence de Paris, 9 et 10 décembre 1974, Bull. CE, 12/1974, point 3

<sup>711</sup> R. KOVAR, *Nature et principes d'organisation du Conseil européen*, Colloque sur le Conseil européen, Louvain-la-Neuve, 6 et 7 octobre 1977, sp. p.2

<sup>712</sup> B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, PUF, 1ère éd., 1993, sp. p.80

endroit où se concentrent les intérêts nationaux et où sont décidées les politiques communautaires. De même, l'intégration du Conseil européen dans le système institutionnel communautaire a suscité l'évolution progressive de ce système.

### ***PARAGRAPHE 1 : LE CONSEIL EUROPÉEN GÉNÉRATEUR D'UN AUTRE INTERGOUVERNEMENTALISME***

**352.** Dans l'architecture institutionnelle communautaire, le Conseil européen tient une place tout à fait particulière. Ceci est dû au fait que les traités originaires n'ont à aucun moment envisagé la création d'une institution permettant la réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement. La consécration juridique par l'Acte unique du Conseil européen, organe issu de la pratique, confirme par conséquent son ambivalence naturelle.

En effet, les chefs d'Etat ou de gouvernement ne souhaitaient pas conférer au Conseil européen le statut d'institution communautaire, pour ne pas l'enfermer dans un cadre de règles trop précis et trop contraignant. Il ressort alors de cette volonté de souplesse, que le Conseil européen est un instrument étrange à la nature juridique ambiguë (A). Cette ambiguïté prend d'ailleurs toute sa mesure lorsque l'on tente d'appréhender la valeur juridique des actes pris par le Conseil européen (B).

#### ***A. LA NATURE JURIDIQUE AMBIGÛE DU CONSEIL EUROPÉEN***

**353.** Le Conseil européen ne tire pas son origine d'une révision des traités ou d'un instrument conventionnel international, mais du communiqué final du Sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974<sup>713</sup>. De ce fait, la nature juridique du Conseil européen a longtemps soulevé des interrogations. En effet, le communiqué final de 1974 manque de précision quant à la définition du statut du Conseil européen puisqu'il se contente de préciser que « reconnaissant la nécessité d'une approche globale des problèmes internes que pose la construction européenne et de ceux avec lesquels l'Europe est confrontée à l'extérieur, les chefs d'Etats ou de gouvernement estiment qu'il y a lieu d'assurer le développement et la cohésion d'ensemble des activités de la Communauté et des travaux de la coopération politique (...et) ont décidé de se réunir, accompagnés des Ministres des Affaires étrangères, trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique<sup>714</sup> ».

Toutefois, ce communiqué final ne crée en aucune manière une nouvelle institution communautaire telle que prévue par l'article 7 CE (ex-article 4 CE), car pour cela il aurait fallu qu'il

---

<sup>713</sup> Communiqué final de la Conférence de Paris des 9 et 10 décembre 1974, précité

<sup>714</sup> Communiqué final de la Conférence de Paris des 9 et 10 décembre 1974, point 2

soit procédé à une révision des traités. Or, le communiqué final en tant qu'il a une nature d'accord en forme simplifiée ne peut par lui-même apporter une telle modification. Dans ce contexte, « le Conseil européen s'insère donc dans le système existant<sup>715</sup> ».

Donc, si d'un point de vue juridique il n'y a pas d'institution nouvelle (1) il semblerait en revanche, que d'un point de vue politique un nouvel organe ait vu le jour (2) car « désormais, les plus hauts responsables politiques des Etats européens font leur affaire personnelle de la gestion européenne (...) Ainsi disposent-ils en quelque sorte d'un pouvoir constituant souple. Progressivement le Conseil européen peut devenir une sorte de Cabinet européen prenant les grandes décisions, fixant les orientations d'avenir au niveau d'un continent<sup>716</sup> ».

### ***1. Le Conseil européen n'est pas une institution communautaire***

**354.** Dans les traités originaires, le Conseil européen n'existe pas. De fait, il procède de l'institutionnalisation de la pratique des sommets réunis au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. Cependant, la « base juridique fragile<sup>717</sup> » du Conseil européen que constitue le communiqué final du Sommet de Paris de 1974, ne permet pas d'ériger dans le cadre communautaire ou dans le cadre de l'Union européenne le Conseil européen en institution au titre de l'article 7 CE (1.1.), ou même de l'identifier organiquement au Conseil des ministres (1.2.) et ce, malgré les évolutions apportées par les différents traités successifs.

#### *1.1. L'impossible assimilation du Conseil européen aux institutions communautaires*

**355.** Au regard des compétences du Conseil européen dans le domaine du premier pilier, c'est-à-dire dans le domaine communautaire, on pourrait le considérer comme une institution communautaire. Toutefois, l'analogie entre le Conseil européen et les institutions communautaires ne peut aller plus avant. En effet, il paraît difficile d'intégrer le Conseil européen au sein du système institutionnel communautaire au sens de l'article 7 CE (ex-article 4 CE) pour divers motifs.

**356.** Dans un premier temps, la déclaration solennelle sur l'Union européenne signée à Stuttgart le 19 juin 1983<sup>718</sup> établit une distinction entre le Conseil européen et le Conseil des ministres en admettant que le Conseil européen dispose d'une structure et de compétences autonomes. De même, dans le projet de traité sur l'Union européenne adopté par le Parlement européen le 14 février

---

<sup>715</sup> J.P. JACQUE, *Le Conseil*, dans Commentaire J. Mégret, *Le droit de la Communauté européenne et de l'Union européenne*, vol.9, 2<sup>ème</sup> éd., 2000, pp. 182-190, sp. p.183

<sup>716</sup> M. PONIATOWSKI, *Conduire le changement*, Fayard, 1975, sp. p.202

<sup>717</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p.142

<sup>718</sup> Déclaration solennelle sur l'Union européenne du 19 juin 1983, précité

1984<sup>719</sup> et alors que le Conseil européen est intégré dans la partie relative aux Institutions et non aux organes de l'Union, il est prévu que contrairement aux autres institutions communautaires « le Conseil européen détermine ses propres procédures de décision<sup>720</sup> ». Ceci signifie donc que, à l'inverse du Parlement européen, du Conseil et de la Commission qui sont enfermés dans un carcan de règles fixées par le traité, le Conseil européen, du fait de sa nature intergouvernementale<sup>721</sup>, est complètement autonome dans son mode de fonctionnement. Donc, tout en étant un organe communautaire le Conseil européen reste quand même en dehors du processus décisionnel communautaire, ce qui signifie qu'il ne peut agir en tant qu'institution communautaire. En effet, parce qu'il est extérieur au système décisionnel communautaire le Conseil européen n'a aucun pouvoir de décision comme l'on peut le concevoir des institutions traditionnelles communautaires. Le Conseil européen ne vote pas et n'a donc pas recours aux règles de l'unanimité ou de la majorité qualifiée, ce qui tend à prouver qu'il n'est pas un organe juridique, c'est-à-dire une institution.

**357.** Cette volonté d'accorder au Conseil européen un statut différent de celui attribué aux institutions communautaires, se retrouve dans l'Acte unique européen. En effet, si l'article 2 du titre 1 de l'Acte unique constitue la base juridique du Conseil européen qui jusqu'ici lui faisait défaut, il n'en reste pas moins que cette consécration de l'existence du Conseil européen n'éclaire en rien sur sa nature juridique. Ce texte se limite à déclarer que « le Conseil européen réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres ainsi que le président de la Commission des Communautés européennes. Ceux-ci sont assistés par les ministres des Affaires étrangères et par un membre de la Commission. Le Conseil européen se réunit au minimum deux fois par an ».

Ainsi, les rédacteurs de l'Acte unique tout en consacrant l'originalité de cet organe, n'ont pas voulu l'intégrer dans le système institutionnel du titre II dans lequel se situent les institutions communautaires. Le Conseil européen trouve donc sa place dans les « Dispositions communes », ce qui signifie qu'il représente l'instance politique de l'Union européenne puisqu'il n'est pas considéré comme la cinquième institution communautaire.

**358.** Les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice ne modifient en rien cette conception du Conseil européen. Celui-ci reste avant tout un organe de l'Union européenne, puisque encore une fois les dispositions le concernant figurent dans la partie relative aux dispositions communes. Ainsi, l'article 4 UE (ex-article D) qui prévoit que « le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales »,

---

<sup>719</sup> Projet de traité instituant l'Union européenne, JOCE n° C 77 du 19 mars 1984, p.33

<sup>720</sup> Article 32 paragraphe du projet de traité sur l'Union européenne

<sup>721</sup> Selon le communiqué final de la Conférence de Paris de 1974, le Conseil européen « réunit les chefs d'Etat et de gouvernement [...] »

montre que le Conseil européen n'est toujours pas admis à adopter par lui-même des actes juridiques créateurs de droits et d'obligations. Toutefois, on peut considérer que les auteurs des traités reconnaissent au Conseil européen un statut d'instance politique suprême de l'Union européenne, puisqu'il est habilité à arrêter les principes essentiels des actions que l'Union européenne devra mener.

### *1.2. L'impossible identification organique du Conseil européen au Conseil de l'Union européenne*

**359.** L'absence de qualification juridique exacte du Conseil européen, outre le fait qu'elle a conduit à s'interroger sur sa place dans le système décisionnel communautaire, a généré des incertitudes quant à la possibilité du Conseil européen de se substituer au Conseil de l'Union européenne, réduisant de la sorte le pouvoir de décision de ce dernier.

**360.** En décembre 1974, au moment de la création du Conseil européen, il n'était absolument pas exclu que celui-ci puisse substituer son pouvoir de décision à celui du Conseil ministériel. En effet, le Communiqué final prévoyait que « les chefs d'Etat et de gouvernements se réuniront (...) en Conseil de la Communauté<sup>722</sup> ». Dans ce contexte, la dénomination « Conseil européen » ne ferait que « recouvrir certaines réunions du « Conseil des communautés européennes »<sup>723</sup> ». Ainsi, en agissant dans le cadre des activités communautaires le Conseil européen serait « une modalité, une variante du Conseil des ministres, organe classique de la Communauté<sup>724</sup> ».

La déclaration solennelle sur l'Union européenne de juin 1983, n'est pas venue infirmer cette conception du Conseil européen car elle stipule que « lorsque le Conseil européen agit dans des matières relevant des Communautés européennes, il le fait en tant que Conseil au sens des traités<sup>725</sup> ». De plus, l'article 203 CE paragraphe 1 (ex-article 146 CE) qui prévoit que « le Conseil est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat », n'empêche pas que les gouvernements puissent être représentés par ceux qui les dirigent. Donc, de ce point de vue le Conseil européen pourrait être une formation nouvelle du Conseil des ministres.

**361.** Toutefois, cette possibilité d'agir en tant que Conseil ministériel que s'attribue le Conseil européen suppose que le Conseil des ministres soit transformé en un organe communautaire composé des chefs d'Etat ou de gouvernement ce qui, du même coup, lui ferait perdre son identité juridique traditionnelle. Par ailleurs, une telle substitution supposerait que le Conseil des ministres soit « un organe assez souple qui a priori ne s'oppose pas à la présence en son sein des chefs de

---

<sup>722</sup> Communiqué final de la Conférence de Paris des 9 et 10 décembre 1974, précité, point 2

<sup>723</sup> L. TINDEMANS, *Le Conseil européen : un premier bilan, quelques réflexions*, précité, sp. p.168

<sup>724</sup> B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, précité, sp. p. 95

<sup>725</sup> Déclaration solennelle sur l'Union européenne du 19 juin 1983, précité, point 13

gouvernements<sup>726</sup> ». Mais, une telle souplesse ne semble pas imaginable dans la mesure où les règles propres au processus décisionnel du Conseil des ministres ne peuvent être appliquées par les chefs d'Etat ou de gouvernement. D'autre part, sur un plan purement formel c'est-à-dire concernant l'ordre du jour ou la tenue des réunions, le Conseil européen fonctionne différemment du Conseil des ministres. Enfin, la composition du Conseil européen inclut outre les chefs d'Etat ou de gouvernement, le président de la Commission qui voit par ailleurs sa présence confirmée par l'Acte unique européen. Dans ces conditions, cette participation signifie que le président de la Commission est un membre du Conseil européen ce qui implique que ce dernier ne puisse agir en tant que Conseil ministériel. Effectivement, dans la mesure où le président de la Commission n'est pas un membre du Conseil les règles de cette participation ne seront pas les mêmes selon qu'il s'agit du Conseil européen ou du Conseil des ministres.

**362.** Avec le traité sur l'Union européenne, une ambiguïté supplémentaire sur la distinction entre Conseil européen et Conseil des ministres a été introduite en matière de politique monétaire. En effet, l'article 121 CE paragraphes 2, 3 et 4 (ex-article 109 J) prévoit que le Conseil se réunisse au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement et décide à la majorité qualifiée du passage à la monnaie unique. Mais alors ici, s'agit-il du Conseil européen agissant en formation spéciale du Conseil des ministres, ou s'agit-il d'une formation spéciale du Conseil des ministres distincte du Conseil européen ? La logique de ce qui vient d'être évoqué suggérerait plutôt la dernière hypothèse sachant en plus, que le Conseil européen n'a pas qualité pour adopter des actes créateurs d'effets juridiques. De ce point de vue, le Conseil européen ne peut donc en aucune façon se substituer au Conseil et prendre des décisions ayant un effet obligatoire. A cet égard, il faut également relever que le rapport de Londres qui prévoit que « lorsqu'il s'agira de questions relevant de la compétence communautaire, le Conseil européen se conformera aux procédures appropriées établies par les traités communautaires et les autres accords<sup>727</sup> » n'a jamais été mis en œuvre par le Conseil européen, puisque celui-ci n'a jamais adopté de règlements ou de décisions au sens de l'article 249 CE (ex-article 189 CE).

**363.** Par conséquent, le Conseil européen est un organe à part entière qui ne se prête à aucune assimilation avec le Conseil de l'Union européenne. A cet égard, la volonté des rédacteurs des traités de ne pas intégrer le Conseil européen dans le système institutionnel de l'article 7 CE (ex-article 4 CE) est une manière de garantir et de préserver l'efficacité politique, qui est le moteur de cet organe atypique.

## ***2. Le Conseil européen est un organe politique communautaire***

---

<sup>726</sup> B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, précité, sp. p. 95

<sup>727</sup> Conseil européen de Londres des 29 et 30 juin 1977, Bull. CE , 6/1977, point 18

**364.** Le Conseil européen, auquel les traités n'accordent que peu de place mais paradoxalement une grande importance, a un caractère incontestablement politique du fait notamment qu'il soit « né d'une simple initiative politique<sup>728</sup> » et non des traités instituant les Communautés européennes. De plus, le caractère politique du Conseil européen se déduit également de son mode de fonctionnement (2.1.) ainsi que de sa présidence (2.2.).

### *2.1. Le fonctionnement du Conseil européen, premier indice de sa nature politique*

**365.** L'article 4 UE, paragraphe 2 (ex-article D) prévoit que « le Conseil réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres ainsi que le président de la Commission. Ceux-ci sont assistés par les ministres chargés des affaires étrangères des Etats membres et par un membre de la Commission ». Cette participation exclusive des chefs d'Etat ou de gouvernement ainsi que du président de la Commission, démontre donc la nature politique du Conseil européen puisque les Etats membres sont représentés par ceux qui les gouvernent, et non par des délégations nationales.

**366.** D'autre part, en 1974 lors du Sommet de Paris, le communiqué final préconisait que les chefs de gouvernement se réunissent « au moins trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique<sup>729</sup> ». Ce texte conférait donc au Conseil européen un caractère automatique du fait de la périodicité et de la régularité des sessions. Toutefois, cette pratique des trois réunions annuelles a fait l'objet de critiques car elle ne correspondait pas à la définition initiale du Conseil européen.

En effet, à l'origine le Conseil européen était prévu pour résoudre un problème politique majeur qui n'existe pas nécessairement à chaque tenue de session. Ainsi, afin de ne pas affaiblir le Conseil européen par la multiplication des réunions des chefs d'Etat et de gouvernement alors qu'il n'existe pas véritablement d'enjeu politique capital, il est apparu nécessaire de réduire ces rencontres. C'est pourquoi en 1986, l'Acte unique européen consacra la limitation de ces réunions à deux par an, ce qui fut ensuite confirmé par l'article 4 UE, paragraphe 2 (ex-article D)<sup>730</sup> ». De cette façon, fut entériné « l'attachement des chefs de gouvernement à certains caractères des conférences au sommet traditionnelles : l'enjeu politique, la haute importance des dossiers négociés<sup>731</sup> ». Ainsi le Conseil européen va-t il se réunir une fois par présidence, et des sessions extraordinaires pourront-elles être organisées lorsque cela s'avèrera nécessaire. De cette manière la nature d'instance politique suprême

---

<sup>728</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.80

<sup>729</sup> Communiqué final de la Conférence de Paris des 9 et 10 décembre 1974, précité, point 2

<sup>730</sup> Article 4 UE, paragraphe 2 (ex-article D) : « [...] Le Conseil européen se réunit au moins deux fois par an [...] »

<sup>731</sup> B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, précité, sp. p. 233

est-elle conservée au Conseil européen, dans la mesure où ses réunions tout en étant régulières sont marginales et donc empreintes du dynamisme politique recherché.

**367.** D'autre part, le caractère politique du Conseil européen présume une certaine souplesse dans son mode de fonctionnement. Dans ce contexte, et s'agissant de l'établissement de l'ordre du jour, celui-ci obéit à des règles moins strictes que celles prévues pour l'ordre du jour du Conseil des ministres. De cette façon une certaine liberté d'action est laissée aux chefs d'Etat et de gouvernement. Ainsi la préparation de l'ordre du jour sera-t-elle l'objet de divers contacts entre la présidence et les membres du Conseil européen. De plus, seront évoquées des questions précédemment soulevées au cours de Conseils européens antérieurs, des propositions des chefs d'Etat ou de gouvernement ainsi que des suggestions de la Commission, mais également des grandes questions d'actualité.

**368.** Enfin, l'organisation de ces réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement « laisse une large place aux contacts et réunions informelles<sup>732</sup> », ce qui instaure une sorte de climat « confidentiel » propice à l'échange de vues spontané. De cette manière les membres du Conseil européen parviennent en général à des accords politiques par la méthode du consensus, justement due à la marge de manœuvre très large laissée aux chefs d'Etat ou de gouvernement.

## *2.2. La présidence du Conseil européen, second indice de sa nature politique*

**369.** Le Conseil européen n'a pas une présidence propre, car celle-ci est partagée avec le Conseil des ministres de l'Union européenne. Ainsi le Conseil européen sera-t-il présidé par rotation semestrielle. Toutefois, cela n'empêche pas que « le président du Conseil européen qui n'a rien d'un chef de gouvernement au sens national du terme<sup>733</sup> » puisse jouer un rôle important au sein du Conseil européen. Ainsi, comme le précise le communiqué final du Sommet de Paris la présidence exerce « la fonction de porte-parole des Neufs et se fait leur interprète sur le plan diplomatique. Elle veille à ce que la concertation nécessaire ait toujours lieu en temps utile<sup>734</sup> ». Mais ce rôle de porte-parole est assez délicat, dans la mesure où le président doit tenir compte des points de vues de tous les membres du Conseil européen. Toutefois, « la désignation non contestée d'un porte-parole accorde de la crédibilité aux interventions communautaires et une autorité même relative à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté<sup>735</sup> ».

---

<sup>732</sup> J.P. JACQUE, *Le Conseil*, précité, sp. p.186

<sup>733</sup> C. BLUMANN, *Le Conseil européen*, RTDE 1976, sp. p.15

<sup>734</sup> Communiqué final de la Conférence de Paris des 9 et 10 décembre 1974, précité, point 4

<sup>735</sup> B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, précité, sp. p. 237

**370.** Par ailleurs, la présidence est en charge de l'impulsion politique qui est à donner à l'Union européenne. Dans cette perspective, le président devra dynamiser les questions touchant au développement de la construction européenne et les questions relatives aux politiques communautaires. De plus, il incombera au président du Conseil européen de mener les divers dossiers étudiés jusqu'à une solution issue d'un consensus politique entre chaque chef d'Etat ou de gouvernement, et la présidence devra « assumer la responsabilité du compromis<sup>736</sup> ».

Néanmoins, il ne s'agit ici que de pouvoirs formels. Ainsi, on constate que la présidence n'a aucun pouvoir décisif sur les dossiers traités, mais c'est peut être ce critère qui témoigne du caractère politique du Conseil européen puisque l'objectif de ce dernier est la recherche du meilleur consensus possible.

**371.** En conséquence, le Conseil européen apparaît comme l'organe politique le plus important de l'Union européenne. Il est un des ressorts de l'Union européenne extrêmement efficace, dont le caractère exceptionnel et informel donne aux réunions des chefs d'Etat et de gouvernement une dynamique et une influence sans comparaison possible.

## ***B. LA VALEUR JURIDIQUE INCERTAINE DES ACTES DU CONSEIL EUROPÉEN***

**372.** La souplesse des structures de fonctionnement du Conseil européen témoigne du souci des chefs d'Etat et de gouvernement d'échapper à tout carcan juridique et technique. Ainsi, ce manque de rigueur procédurale dû à des nécessités politiques entraîne-t-il une grande imprécision au niveau des actes pris par le Conseil européen. En effet, d'un point de vue strictement formel les actes du Conseil européen ont un caractère particulièrement imprécis en raison du « flou terminologique (de ses) prises de positions<sup>737</sup> ». Ainsi, le Conseil européen rend-il des conclusions, des relevés de décisions et conclusions<sup>738</sup>, des procès-verbaux, des déclarations communes ou bien encore des délibérations. Cependant, ces dénominations ne sont pas très explicites quant au contenu que recèlent ces actes qui ne peuvent, de ce fait, être rattachés à la nomenclature prévue par l'article 249 CE (ex-article 189 CE).

Par ailleurs, d'un point de vue organique il s'avère souvent délicat de déterminer de qui procèdent ces actes. Sont-ils imputables au Conseil européen lui-même, c'est-à-dire aux quinze chefs d'Etat ou de gouvernement agissant collectivement, ou à la présidence de ce Conseil ? Le Conseil européen de

---

<sup>736</sup> *ibidem*, sp. p.238

<sup>737</sup> P.Y. MONJAL, *Remarques sur l'emploi de la notion de fonction législative en droit communautaire*, RRJ 1998, n°3, pp.1117-1162, sp. p.1137

<sup>738</sup> Conseil européen de Dublin, 10 et 11 mars 1975, Bull. CE, 6/1975, point 27

Londres des 29 et 30 juin 1977<sup>739</sup> est venu clarifier quelque peu la situation, puisque lors de cette réunion les chefs d'Etat et de gouvernement sont convenus de codifier la pratique dégagée depuis 1974. Ainsi, les actes issus des travaux du Conseil européen sont consignés dans des conclusions établies sous la seule responsabilité de la présidence, et qui sont rendues publiques à l'issue de chaque session. En outre, ces conclusions ne pourront être l'objet d'aucune contestation ultérieure excepté en cas d'erreur matérielle manifeste.

**373.** L'imprécision de ces critères formels et organiques illustre donc le désintérêt des membres du Conseil européen pour toute forme de contrainte juridique s'attachant aux institutions communautaires traditionnelles. Les chefs d'Etat et de gouvernement préfèrent ainsi faire du Conseil européen un lieu « d'échanges de vues (...) sur une vaste gamme de sujets qui ne sont pas destinés à faire l'objet de décisions formelles ou de déclarations publiques<sup>740</sup> ».

Les actes du Conseil européen vont donc entrer dans la catégorie des actes de droit communautaires innomés, c'est-à-dire échappant à la nomenclature établie par les traités (1). Dans ces conditions, les actes pris par le Conseil européen ne pourront souffrir d'aucune analogie avec ceux pris par les institutions communautaires, ce qui rend malaisée toute tentative de définition de la valeur juridique de ces actes (2).

### ***1. La typologie spécifique des actes pris par le Conseil européen***

**374.** Les actes du Conseil européen peuvent faire l'objet « d'une classification différenciée<sup>741</sup> » selon différents critères de fond et de forme. Dans ces conditions, la possibilité de mettre en évidence une typologie des actes pris le Conseil européen, montre qu'il existe des actes propres au domaine communautaire (1.1) et au domaine de la coopération politique européenne (1.2.), ainsi que des actes indistinctement employés pour l'un ou l'autre de ces champs d'action (1.3.).

#### *1.1. Les actes pris par le Conseil européen dans le domaine communautaire*

**375.** En ce qui concerne le pilier communautaire, il apparaît que les conclusions du Conseil européen peuvent revêtir différentes formes. A cet égard, dans la mesure où la déclaration de Londres sur le Conseil européen de 1977 prévoit qu' « il est également admis que le Conseil européen devra parfois remplir une fonction consistant à régler des problèmes restés en suspens à la suite de délibérations à un niveau inférieur<sup>742</sup> », celui-ci pourra agir comme instance d'appel. Dans ces

---

<sup>739</sup> Conseil européen de Londres des 29 et 30 juin 1977, précité

<sup>740</sup> Conseil européen de Londres des 29 et 30 juin 1977, précité

<sup>741</sup> V. CONSTANTINESCO, *Conseil européen*, Rép. Communautaire Dalloz, 15 avril 1992, sp. p.4

<sup>742</sup> Conseil européen de Londres des 29 et 30 juin 1977, précité

conditions, il pourrait être amené à prendre des actes relevant de la nomenclature officielle puisque la déclaration de Londres précise que « lorsqu'il s'agira de questions relevant de la compétence communautaire, le Conseil européen se conformera aux procédures appropriées établies par les traités communautaires et les autres accords ». Mais jusqu'à présent le Conseil européen n'a pas été amené à prendre de tels actes.

**376.** Toutefois, si le Conseil européen n'a jamais saisi l'opportunité de prendre des actes relevant de la nomenclature établie par l'article 249 CE (ex-article 189 CE) il a en revanche, dans le cadre de sa mission d'impulsion et d'orientation, eu l'occasion de prendre des « décisions » représentatives des accords passés entre la collectivité des Etats membres siégeant au Conseil européen. Cependant, ces décisions ne peuvent en aucun cas être assimilées aux décisions prises dans le cadre de l'article 249 CE. D'une part, parce que n'étant pas une institution communautaire le Conseil européen ne peut adopter une norme communautaire de droit dérivé relevant de la nomenclature officiellement établie par les traités. D'autre part, parce que la procédure décisionnelle du Conseil européen est différente de celle des institutions communautaires notamment en ce qui concerne les modalités de vote. En effet, le Conseil européen ne décide ni à l'unanimité ni à la majorité qualifiée, comme c'est le cas pour le Conseil ministériel.

Ainsi, le Conseil européen reste avant tout un organe de décision politique et non juridique et en conséquence, il ne se trouve pas soumis à des règles de vote précises. Dans ces conditions, c'est par la voie du consensus que les chefs d'Etat et de gouvernement parviennent à adopter des décisions politiques. Ces décisions, du fait qu'elles ne relèvent pas du droit communautaire dérivé officiel, ne sont pas immédiatement exécutoires et nécessitent de la sorte une prise en charge par les institutions communautaires.

**377.** Ces décisions du Conseil européen tireront leur fondement soit du traité comme c'est le cas en matière de politique économique, soit de la pratique comme c'est le cas pour la nomination du président de la Commission ou de la fixation du siège des institutions. Dans le cadre de la politique économique, pour laquelle le traité prévoit la compétence du Conseil européen à l'article 99 CE paragraphe 2 (ex-article 103 CE), le Conseil européen réuni à Berlin les 24 et 25 mars 1999<sup>743</sup> a pris certaines décisions concernant les dépenses de l'Union européenne. En effet, le Conseil européen a décidé que « les dépenses de l'Union doivent respecter à la fois les impératifs de la discipline budgétaire et ceux de l'efficacité des dépenses [...] »<sup>744</sup>. A cet égard, il a été jugé utile par le Conseil européen que l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire entre le Parlement européen, le

---

<sup>743</sup> Conseil européen de Berlin, 24 et 25 mars 1999, Bull. UE, 6/1999

<sup>744</sup> *ibidem*, point 4

Conseil et la Commission<sup>745</sup> soit renouvelé « en des termes garantissant une discipline budgétaire stricte, tout en préservant l'équilibre global des pouvoirs entre les institutions et en délimitant clairement les dépenses de pré-adhésion et les dépenses liées aux adhésions pour toute la durée des perspectives financières<sup>746</sup> ». Un nouvel accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire est donc intervenu le mai 1999<sup>747</sup>.

De plus, un règlement du Conseil<sup>748</sup> est venu « transposer » en droit communautaire dérivé les décisions contenues dans les conclusions du Conseil européen, afin que celles-ci soient directement applicables et acquièrent ainsi une véritable valeur juridique.

Par ailleurs, toujours dans l'optique d'une mise en œuvre tendant à rendre effectives les décisions du Conseil européen de Berlin dans les Etats membres, une décision relative au système des ressources propres des Communautés a été prise par le Conseil le 29 septembre 2000<sup>749</sup>.

**378.** Dans le cadre de la nomination du président de la Commission, le système octroie la plénitude de pouvoirs aux gouvernements des Etats membres. Ainsi, la nomination du président de la Commission a-t-elle toujours été l'objet d'un accord entre les gouvernements des Etats membres, sans que ceux-ci ne rencontrent de difficultés particulières dans l'établissement de leur consensus. Cependant, la nomination du successeur de Jacques Delors à la tête de l'exécutif européen souleva des contradictions dans les positions des gouvernements des Etats membres. Ainsi, la succession du président Delors qui devait être prononcée lors du Conseil européen de Corfou des 24 et 25 juin 1994, dut être reportée car le gouvernement britannique opposa son veto à la nomination du premier ministre belge Jean-Luc Dehaene. C'est donc lors du Conseil européen extraordinaire convoqué à Bruxelles le 15 juillet 1994, que les chefs d'Etat et de gouvernement « ont formellement désigné M. J. Santer, Premier ministre du Grand-Duché de Luxembourg, comme la personnalité que les gouvernements des Etats membres envisagent de nommer président de la Commission européenne, pour un mandat de cinq ans, à partir du 7 janvier 1995<sup>750</sup> ». Cette nomination fut entérinée par la décision des

---

<sup>745</sup> Accord interinstitutionnel du 29 juin 1988 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, JOCE n° L 185 du 15 juillet 1988, p.33

<sup>746</sup> Conseil européen de Berlin, 24 et 25 mars 1999, précité, point 17

<sup>747</sup> Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, JOCE n° C 172 du 18 juin 1999, p.1

<sup>748</sup> Règlement (CE) n° 2040/2000 du Conseil du 26 septembre 2000 concernant la discipline budgétaire, JOCE n° L 244 du 29 septembre 2000, p.27

<sup>749</sup> JOCE n° L 253 du 7 octobre 2000, p.42

<sup>750</sup> Conseil européen extraordinaire de Bruxelles, 15 juillet 1994, Bull. UE, 7/1995, point 1.1.

représentants des gouvernements des Etats membres des Communautés européennes du 26 juillet 1994<sup>751</sup>.

Par ailleurs, la démission collective de la Commission Santer le 16 mars 1999 obligea le Conseil européen, réuni à Berlin les 24 et 25 mars 1999, à décider d'une nouvelle personnalité pour présider la Commission européenne. Ainsi, « les chefs d'Etat ou de gouvernement ont pris acte avec respect de la démission de la Commission et l'ont remercié pour le travail accompli pour l'Europe (... et ) ont décidé d'un commun accord de demander à M. Romano Prodi d'accepter la tâche importante d'assurer la présidence de la prochaine Commission européenne<sup>752</sup> ».

**379.** En ce qui concerne la fixation du siège des institutions, l'article 289 CE (ex-article 216 CE) prévoit que « le siège des institutions de la Communauté est fixé du commun accord des gouvernements des Etats membres ». Cet accord est intervenu lors du Conseil européen d'Edimbourg en 1992<sup>753</sup>, et fut entériné par la décision prise du commun accord des représentants des gouvernements des Etats membres relative à la fixation des sièges des institutions et de certains organismes et services des communautés européennes<sup>754</sup>.

#### *1.2. Les actes pris par le Conseil européen dans le domaine de la coopération politique européenne*

**380.** Dans le cadre de la coopération politique européenne, les conclusions adoptées par le Conseil européen revêtent soit la forme de déclarations communes, soit la forme de stratégies communes. Jusqu'au traité sur l'Union européenne, le Conseil européen avait en matière de coopération politique européenne une fonction purement déclaratoire. Ainsi, les chefs d'Etat ou de gouvernement adoptaient-ils des déclarations communes.

**381.** Les « déclarations communes » sont des actes attestant de l'accord commun entre les chefs d'Etat ou de gouvernement réunis au sein du Conseil européen, sur un ou plusieurs points déterminés, et n'engagent que leur seule responsabilité.

Formellement, la déclaration commune se présente comme un texte détaillant de manière précise et complète l'objet qu'elle traite. Ainsi, c'est au travers de ces actes que va se révéler toute la solennité à laquelle peut parfois être attaché le Conseil européen. C'est pourquoi, le plus souvent les

---

<sup>751</sup> Décision 94/503/CECA, CE, Euratom, Décision des représentants des gouvernements des Etats membres des Communautés européennes du 26 juillet 1994, portant désignation de la personnalité qu'ils envisagent de nommer président de la Commission des Communautés européennes, JOCE n°L 203 du 6 août 1994, p.20

<sup>752</sup> Conseil européen de Berlin, 24 et 25 mars 1999, partie II, point 1

<sup>753</sup> Conseil européen d'Edimbourg, 11 et 12 décembre 1992, Bull. CE, 12/1992

<sup>754</sup> Décision n° 92/C/341/01, JOCE n° C 341 du 23 décembre 1992, p.1

déclarations communes concernent les positions prises par les Etats membres face aux crises internationales. Dans cette perspective, les Etats membres vont être « fermement convaincus de l'importance de leur message et de l'intérêt à le respecter<sup>755</sup> ». Ceci explique d'ailleurs pourquoi les chefs d'Etat ou de gouvernement n'adoptent pas de déclarations communes à chaque session du Conseil européen. En effet, les prises de positions des chefs d'Etat ou de gouvernement dépendront du contexte international et de ce fait, des priorités qu'ils se seront fixés en matière de politique étrangère et de sécurité commune. Ainsi, concernant le processus de paix au Moyen-Orient les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté à plusieurs reprises des déclarations communes réaffirmant à chaque fois « avec force que la paix dans la région du Moyen-Orient constitue une question d'intérêt fondamental pour l'Union européenne<sup>756</sup> ».

Par ailleurs, ces déclarations communes s'appuient souvent sur des positions adoptées lors du Conseil « Affaires générales », comme notamment la déclaration sur l'ex-Yougoslavie dans laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement indiquent que « l'Union européenne contribuera au processus électoral par le biais de l'ECMM et sur la base de l'action commune pour l'observation des élections, qui a été adoptée par le Conseil « Affaires générales » le 10 juin<sup>757</sup> ».

Ces déclarations énumèrent aussi un certain nombre de principes à mettre en œuvre et à respecter. De plus, ces actes qui bénéficient de l'autorité qui est attachée aux chefs d'Etat ou de gouvernement apparaissent aussi comme « la synthèse des différentes idéologies en présence et l'expression d'une véritable idéologie commune à tous les participants du Conseil européen<sup>758</sup> ».

Finalement, la déclaration commune semble être le « porte-voix » du Conseil européen dans sa mission d'affirmer l'action de l'Union européenne sur la scène internationale.

**382.** D'autre part, l'action du Conseil européen dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune se traduit également par l'adoption de « stratégies communes ». Introduites par le traité d'Amsterdam, les stratégies communes « précisent leurs objectifs, leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les Etats membres<sup>759</sup> ».

---

<sup>755</sup> B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, précité, sp. p. 122

<sup>756</sup> Déclaration du Conseil européen sur le processus de paix au Moyen-Orient, Conseil européen de Florence des 21 et 22 juin 1996, Bull. UE, 6/1996 point 1 ; voir également la déclaration faite lors du Conseil européen de Berlin des 23 et 24 mars 1999

<sup>757</sup> Déclaration du Conseil européen sur l'ex-Yougoslavie, Conseil européen de Florence des 21 et 22 juin 1996, précité, point 2

<sup>758</sup> B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, précité, sp. p. 123

<sup>759</sup> Article 13 UE paragraphe 2, alinéa 2

La première stratégie commune à avoir été adoptée par le Conseil européen, est celle concernant les relations de l'Union européenne avec la Russie. En effet, lors du Conseil européen qui s'est tenu à Cologne les 3 et 4 juin 1999 une stratégie commune à l'égard de la Russie fut décidée afin « de permettre de renforcer le partenariat stratégique entre la Russie et l'Union européenne<sup>760</sup> ». A l'occasion de l'adoption de cette stratégie commune, le Conseil européen affirma l'importance de cet instrument qui, « en rendant possible l'adoption de décisions à la majorité, renforce la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union, de la Commission et des Etats membres<sup>761</sup> ».

Par la suite, d'autres stratégies communes furent évidemment adoptées par les différents Conseils européens et font figure de documents structurés et précis. Par exemple, le Conseil européen réuni à Helsinki les 10 et 11 décembre 1999 adopta une stratégie commune à l'égard de l'Ukraine. Cet acte est composé de visas et de quatre parties contenant chacune divers paragraphes. La première partie est relative au contexte du partenariat de l'Union européenne avec l'Ukraine. La seconde partie contient les objectifs fixés par le Conseil européen pour le développement de ce partenariat, la troisième partie concerne les initiatives spécifiques de l'Union européenne. Enfin la quatrième partie de cette stratégie commune est relative à sa durée et sa publication.

Par conséquent, la stratégie commune est en totale contradiction avec l'absence de formalisme si présente au Conseil européen. Avec cet acte profondément structuré, la volonté des chefs d'Etat ou de gouvernement est ici réellement affirmée. La stratégie commune apparaîtrait donc comme la meilleure traduction de la décision prise en commun par les chefs d'Etat ou de gouvernement.

### *1.3. Les actes du Conseil européen communs à ses divers domaines d'intervention*

**383.** Que ce soit dans le domaine communautaire ou dans le domaine de la coopération politique, le Conseil européen va être amené à prendre des « orientations ». Celles-ci sont en quelque sorte des appels du Conseil européen aux institutions communautaires ou aux Etats membres, afin que ceux-ci prennent toutes les mesures nécessaires pour agir avec le plus de diligence possible dans des domaines déterminés par le Conseil européen. C'est donc une manière pour les chefs d'Etat ou de gouvernement de fixer les priorités de l'Union européenne.

Pour établir ces orientations, le Conseil européen va employer de façon systématique les mêmes termes. En effet, le Conseil européen « demande au Conseil d'accélérer les travaux pour l'adoption du statut de la société européenne [...]»<sup>762</sup>, le Conseil européen « invite la Commission à entreprendre

---

<sup>760</sup> Stratégie commune à l'égard de la Russie, Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, Bull. UE, 6/1999, point 78

<sup>761</sup> *ibidem*, point 79

<sup>762</sup> Conseil européen de Florence, 21 et 22 juin 1996, précité, point 9

une révision générale du système des ressources propres [...] <sup>763</sup> », le Conseil européen « engage le Conseil et le Parlement européen à adopter les propositions en instance concernant la phase finale de l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz [...] <sup>764</sup> » ou bien encore, « appelle la Commission à établir un plan d'action global « eEurope 2005 <sup>765</sup> ».

**384.** Finalement, bien que le Conseil européen ne soit pas considéré comme une institution communautaire, il n'en reste pas moins que sa production normative est abondante. Pourtant, du fait que ces actes ne ressortent pas de la nomenclature officielle établie par les traités il sera difficile de cerner leur valeur juridique.

## ***2. la valeur juridique des actes pris par le Conseil européen***

**385.** La diversité terminologique ainsi que l'imprécision de l'imputation juridique des actes du Conseil européen, rendent délicate toute tentative d'identification de la valeur juridique de ces normes. Dans ce contexte, va se trouver posée la question de l'effectivité juridique des actes pris par le Conseil européen (2.1.), ainsi que celle du contentieux de ces actes (2.2.).

### *2.1. L'effectivité juridique des actes pris par le Conseil européen*

**386.** En ce qui concerne l'identification de la valeur juridique des actes pris par le Conseil européen, il convient de distinguer deux situations. Celle où le Conseil européen agit dans le cadre communautaire, et celle où il agit dans le cadre de la coopération politique.

**387.** Lorsque le Conseil européen intervient dans le domaine de compétence communautaire, il s'agira de savoir s'il peut ou non prendre des actes relevant de l'article 249 CE (ex-article 189 CE) comme cela est prévu par le rapport de Londres de 1977 <sup>766</sup>. En effet, d'après ce texte rien n'interdirait au Conseil européen de prendre formellement des actes directement exécutoires et susceptibles de créer des droits et des obligations. Pourtant, le Conseil européen n'a jamais adopté aucun règlement, directive ou autres décisions. Cependant, si les chefs d'Etat ou de gouvernement avaient utilisé cette possibilité, la nature juridique de ces actes aurait été incontestable puisqu'elle aurait été la même que celle des actes pris par les institutions communautaires.

Par conséquent, dans la mesure où le Conseil européen n'a jamais utilisé la compétence de l'article 249 CE (ex-article 189 CE) ses conclusions ne peuvent être assimilées à des actes communautaires, tels qu'ils ressortent de la définition donnée par les traités. Dans ces conditions, les

---

<sup>763</sup> Conseil européen de Berlin, 24 et 25 mars 1999, précité, point 76

<sup>764</sup> Conseil européen de Barcelone, 15 et 16 mars 2002, Bull. UE, 3/ 2002, point I.32.37.

<sup>765</sup> ibidem, point I.34.39.

<sup>766</sup> voir supra n°25

« décisions » du Conseil européen auront un caractère essentiellement politique et de ce fait ne seront pas immédiatement exécutoires, puisque leur « inscription dans le droit communautaire est subordonnée à l'intervention des institutions communautaires (Commission- Conseil des Affaires générales- Conseils spécialisés) qui leur donneront leur expression juridique définitive<sup>767</sup> ».

**388.** Donc, si ces décisions sont susceptibles de créer des obligations à l'égard des institutions communautaires en revanche, elles n'auront aucun effet contraignant envers les Etats membres. En fait, la nature juridique des décisions du Conseil européen relève des actes « déclaratifs », c'est-à-dire manifestant une volonté politique qui ne modifie donc en rien l'ordonnement juridique existant.

Par ailleurs, le contenu parfois contraignant des actes pris par le Conseil européen a soulevé la question de savoir si la jurisprudence *AETR* de la Cour de justice<sup>768</sup>, rendue à propos de la nature juridique de certaines délibérations du Conseil ministériel, était applicable lorsque le Conseil européen rend des décisions se suffisant à elles-mêmes. Dans cette affaire, la Cour de justice a admis que le Conseil des ministres pouvait, en dehors de la nomenclature officiellement établie par l'article 249 CE, adopter « toute disposition (...) quelles qu'en soit la nature et la forme qui visent à produire des effets de droit<sup>769</sup> ». En l'espèce, c'était une délibération du Conseil, pur produit « de la concertation politique entre Etats membres (qui) n'a pu être simplement l'expression ou la constatation d'une coordination volontaire, mais a eu pour effet de fixer une ligne de conduite obligatoire pour les institutions comme pour les Etats membres, destinée à se répercuter ultérieurement sur le teneur du règlement<sup>770</sup> », qui retenait l'attention du juge communautaire. Ainsi, d'après B. Taulègne si l'on part de ce dernier raisonnement et que l'on transpose la jurisprudence de la Cour de justice au Conseil européen, on constate qu' « une résolution du Conseil européen exprimant l'intention des chefs de gouvernement d'adopter une mesure à caractère décisive pourrait constituer un acte communautaire juridiquement obligatoire (...) de ce fait, ce serait finalement l'intention du Conseil européen, telle qu'elle est révélée par le degré de précision des orientations retenues, qui pourrait servir de critère pour déterminer l'effet juridique de ses résolutions<sup>771</sup> ». Cependant, une telle analogie ne s'est jamais appliquée parce qu'une des premières volontés des chefs d'Etat ou de gouvernement réunis au sein du Conseil européen est de ne pas vouloir donner à leurs actes la qualification d'actes juridiques communautaires.

---

<sup>767</sup> B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, précité, sp. p. 127

<sup>768</sup> CJCE 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil*, aff. 22/70, précité

<sup>769</sup> CJCE 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil*, aff. 22/70, précité, point 42

<sup>770</sup> J.P. JACQUE et D.SIMON, *Le rôle constitutionnel et juridique du Conseil européen de 1974 à 1984*, Colloque de l'institut européen d'administration publique, Kerkrade, 26 et 27 octobre 1984, Maastricht, 1984, sp. p. 16

<sup>771</sup> B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, précité, sp. p. 128

**389.** En matière de coopération politique, les déclarations communes ou les stratégies communes ont un caractère de « soft-law » dans la mesure où les objectifs de ces actes restent très généraux, et où leur exécution est soumise à l'intervention d'actes ultérieurement pris par les institutions communautaires. Dans ces conditions, « la valeur juridique (de ces actes) tient plus à l'accord des Etats qu'à l'organe qui les prend<sup>772</sup> ». Ainsi, les actes pris au titre de la coopération politique ne seront en aucune manière la manifestation d'une volonté juridique, et ils ne seront susceptibles de produire des effets de droit qu'à l'égard des gouvernements participants. En conséquence, cet engagement politique suppose comme seule obligation celle « pour chaque Etat membre de respecter de bonne foi dans leur pratique individuelle la position adoptée collectivement<sup>773</sup> ».

## *2.2. Le contentieux des actes pris par le Conseil européen*

**390.** Dans le cadre de la coopération politique, il n'est pas du tout envisageable que les actes du Conseil européen puissent être soumis au contrôle de la Cour de justice. En effet, l'article 46 UE (ex-article L) exclu la compétence du juge communautaire pour ce qui concerne les dispositions communes du traité sur l'Union européenne. Ce principe a été confirmé par la Cour de justice dans deux ordonnances du 13 janvier 1995, rendue sur pourvoi contre une ordonnance du Tribunal de première instance, dans lesquelles les requérants demandaient l'annulation de la déclaration du Conseil européen du 29 octobre 1993 qui constatait l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne le 1<sup>er</sup> novembre 1993. A cet égard, la Cour de justice déclara que « (...) ni la déclaration du Conseil européen ni le traité sur l'Union européenne ne sont des actes dont la légalité est susceptible d'être contrôlée en vertu de l'article 173 du traité en sorte que le pourvoi introduit par le requérant contre la déclaration d'irrecevabilité est manifestement mal fondé<sup>774</sup> ».

**391.** Par ailleurs, dans le domaine communautaire il n'est pas exclu que les actes pris par le Conseil européen sur le fondement de l'article 249 CE (ex-article 189 CE) puissent être soumis au contrôle de la Cour de justice de la même façon que les actes du Conseil des ministres, puisque ce sont a priori des actes justiciables. Cependant, les chefs d'Etat ou de gouvernement n'ayant jamais adopté d'actes créateurs de droits ou d'obligations au sens de l'article 249 CE, le juge communautaire n'a jamais eu à se prononcer sur la nature des actes pris par le Conseil européen ni sur leur légalité.

**392.** Ainsi, il ressort indubitablement de ce qui précède que le Conseil européen, qu'il intervienne dans le cadre du premier pilier ou dans celui des deuxième et troisième piliers, ne dispose

<sup>772</sup> ibidem, sp. p. 126

<sup>773</sup> ibidem, sp. p.127

<sup>774</sup> CJCE 13 janvier 1995, *Roujansky c/ Conseil*, aff. C-253/94, Rec. 1995, p. I- 7, point 11 et CJCE 13 janvier 1995, *Bonnamy c/ Conseil*, aff. C-264/94, Rec. 1995, p. I-15, point 11

d'aucune prérogative normative mais plutôt de prérogatives déclaratives. De ce fait, les conclusions rendues par le Conseil européen ne seront pas autre chose que la constatation de l'accord pris en commun par les chefs d'Etat ou de gouvernement, qui ne pourra en aucun cas être constitutif de droits ou obligation particuliers.

## ***PARAGRAPHE 2 : LE CONSEIL EUROPÉEN RÉVÉLATEUR D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL***

**393.** La consécration du Conseil européen par le traité de Maastricht en fait officiellement l'instance politique suprême de l'Union européenne. Ainsi, placé au sommet de l'Union, le Conseil européen va révéler l'existence d'un nouvel équilibre institutionnel dans lequel pourtant, aucune place ne lui est accordée.

Néanmoins, compte tenu du dédoublement fonctionnel dont il est l'objet (A), le Conseil européen va inévitablement s'intégrer dans l'ordre juridique communautaire de sorte que seront établies des relations avec les institutions communautaires qui entraîneront une mutation de l'équilibre institutionnel existant (B).

### ***A. LE DÉDOUBLEMENT FONCTIONNEL DU CONSEIL EUROPÉEN***

**394.** Les traités communautaires en ne lui consacrant que peu d'articles, n'illustrent pas l'importance qui est celle du Conseil européen. Pourtant, sa mission générale est de donner « à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et (de) défini(r) les orientations politiques générales<sup>775</sup> ». Ici se révèle la volonté des Etats membres de créer un organe permettant à la fois de « favoriser le processus décisionnel et (d') aider les institutions communautaires à mieux fonctionner en ordonnant et en orientant leurs efforts<sup>776</sup> ». A cela, s'ajoute des missions spécifiques explicitement attribuées au Conseil européen par le traité de Maastricht : politique économique et monétaire, politique étrangère et de sécurité commune et coopération policière et judiciaire en matière pénale et par le traité d'Amsterdam : politique de l'emploi.

Dans ce contexte, est assignée au Conseil européen une fonction à la fois de coordination et de médiation, tant dans le domaine communautaire (1) que dans celui de la coopération politique (2).

---

<sup>775</sup> Article 4 CE (ex-article D)

<sup>776</sup> B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, précité, sp. p.102

### *1. Les compétences du Conseil européen dans le domaine communautaire*

**395.** Le Conseil européen semble être le seul organe à pouvoir prétendre à une mission générale d'impulsion et d'orientation politique, pour deux raisons. D'une part, les chefs d'Etat ou de gouvernement qui le composent bénéficient d'une réelle légitimité. D'autre part, à la différence des institutions communautaires « traditionnelles », il n'est pas impliqué dans le processus décisionnel et peut donc prendre aisément du recul. Ainsi, les fonctions d'impulsion et d'orientation sont, au fil de la pratique, devenues plus précises (1.1.) et ont été assorties de missions spécifiquement attribuées par les traités (1.2.).

#### *1.1. Les fonctions générales d'impulsion et d'orientation politique*

**396.** Dans la mesure où le communiqué final du Sommet de Paris du 10 décembre 1974 ne définit nullement le rôle du Conseil européen, celui-ci s'est précisé au fil de la pratique. Ainsi, lors du Conseil européen de Londres des 29 et 30 juin 1977<sup>777</sup> les chefs d'État et de gouvernement déclarèrent que le Conseil européen pourrait parfois être amené « à régler les problèmes restés en suspens à la suite des délibérations à un niveau inférieur ».

Toutefois, c'est à l'occasion de la déclaration solennelle sur l'Union européenne du 19 juin 1983 que les chefs d'État et de gouvernement définiront clairement le rôle du Conseil européen. Ainsi, « le Conseil européen donne à la construction européenne une impulsion politique générale, définit les orientations favorisant la construction européenne et donne des lignes directrices d'ordre politique général pour les affaires communautaires et la coopération politique, délibère des questions relevant de l'Union européenne dans ses différents aspects en veillant à leur cohérence, (enfin il) œuvre à la coopération de nouveaux secteurs d'activité<sup>778</sup> ». Il ressort de ces déclarations que le Conseil européen a naturellement vocation à exercer trois types de fonctions dans le système communautaire, puisqu'il doit donner une impulsion politique, définir des orientations politiques et enfin opérer des choix politiques. Dans ce contexte, il semble donc que ces trois activités qui interviennent en amont de la prise de décision par les institutions communautaires, soient dépendantes les unes des autres.

**397.** La fonction d'impulsion qui revient au Conseil européen signifie en premier lieu, que cet organe insuffle une nouvelle dynamique à l'Union européenne tout en la relançant en cas de crise. Ainsi, au travers de cette fonction le Conseil européen sera amené « à décider des progrès et du

---

<sup>777</sup> Conseil européen de Londres, 29 et 30 juin 1977, Bull. CE, 6/ 1977, p.17

<sup>778</sup> Déclaration solennelle sur l'Union européenne du 19 juin 1983, Bull. CE, 6/ 1983, p.13, point 2.1.2.

développement de l'intégration européenne<sup>779</sup> ». En conséquence, ce second « souffle » donné à l'Union européenne se fera dans des matières constitutionnelles comme la révision des traités ou encore l'élargissement de l'Union.

**398.** La perspective de la création d'une Union européenne était un objectif depuis longtemps revendiqué par les Etats membres. Cet objectif vit explicitement le jour à l'issue du Conseil européen de Rome de décembre 1990, qui ouvre deux conférences sur l'union économique et monétaire et sur l'union politique. Ces conférences élaborèrent un projet de traité sur l'Union européenne, qui fut approuvé par le Conseil européen de Maastricht des 14 et 15 décembre 1991.

Le traité sur l'Union européenne fut signé le 7 février 1992. Mais, à l'issue de cette signature les Conseils européens de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992 et de Birmingham du 16 octobre 1992 furent confrontés à une situation de crise, générée par le « non » danois lors de la ratification du traité de Maastricht le 2 juin 1992. C'est le Conseil européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992<sup>780</sup>, qui débloqua alors la situation en donnant des précisions concernant la citoyenneté européenne et l'Union économique et monétaire. De cette manière, le 18 mai 1993, les danois approuvèrent par référendum le traité sur l'Union européenne. Par ailleurs, et conformément à l'invitation de l'article 48 UE (ex-article N), le Conseil européen de Corfou des 24 et 25 juin 1994 constitue le point de départ de la mise en œuvre d'un nouveau traité par la création d'un groupe de réflexion<sup>781</sup>, chargé de préparer la Conférence intergouvernementale de 1996. C'est le Conseil européen de Cannes des 26 et 27 juin 1995<sup>782</sup>, qui confirma le mandat de groupe et énonça les priorités de la future Conférence intergouvernementale. Ainsi, lors du Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1996<sup>783</sup> les chefs d'Etat et de gouvernement ont-ils « conclu avec succès la conférence intergouvernementale en parvenant à un consensus sur un projet de traité. Celui-ci ouvre la voie au lancement du processus d'élargissement, conformément aux conclusions du Conseil européen de Madrid<sup>784</sup> ». Enfin, le Conseil européen de Nice des 7,8 et 9 décembre 2000<sup>785</sup> a clôturé la Conférence intergouvernementale qui est ainsi « parvenue à un accord sur le projet de traité de Nice (... qui) renforce la légitimité, l'efficacité

---

<sup>779</sup> L. TINDEMANS, *Le Conseil européen : un premier bilan, quelques réflexions*, mélanges F. Dehousse, éd. Labor, 1979, pp.167-173, sp. p. 172

<sup>780</sup> Conseil européen d'Edimbourg, 11 et 12 décembre 1992, précité

<sup>781</sup> Il s'agit du groupe Westendorp composé de représentants des ministres des Affaires étrangères des Etats membres et du président de la Commission.

<sup>782</sup> Conseil européen de Cannes, 26 et 27 juin 1995, Bull. UE, n°6, 1995, point 1.28

<sup>783</sup> Conseil européen d'Amsterdam, 16 et 17 juin 1996, Bull. UE, 6/ 1997

<sup>784</sup> Conseil européen d'Amsterdam, 16 et 17 juin 1996, précité, introduction

<sup>785</sup> Conseil européen de Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000, Bull. UE, 12/ 2000

et l'acceptabilité publique des institutions et permet de réaffirmer l'engagement ferme de l'Union au processus d'élargissement<sup>786</sup> ».

**399.** En matière d'élargissement, le Conseil européen a joué également un rôle dynamique. En effet, le Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993 a pris une décision de principe concernant l'élargissement de l'Union européenne aux pays associés d'Europe centrale et orientale. A cet égard, ce Conseil européen a défini des critères d'adhésion auxquels les différents candidats doivent répondre. Il s'agit d'un critère politique justifiant la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, les droits de l'homme, le respect des minorités et la primauté du droit. Il s'agit ensuite d'un critère économique justifiant l'existence d'une économie de marché viable, et d'une capacité à résister à la concurrence. Enfin, le pays souhaitant entrer dans l'Union européenne devra s'engager à reprendre l'acquis communautaire.

Depuis, plusieurs Conseils européens ont pris position sur l'élargissement de l'Union européenne. Ainsi, par exemple, le Conseil européen de Corfou des 24 et 25 juin 1994<sup>787</sup> a permis la signature du traité et de l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède. Par ailleurs, le Conseil européen d'Essen de décembre 1994<sup>788</sup> a défini une stratégie de pré-adhésion reposant sur la mise en œuvre d'accords d'association, le livre blanc de la Commission, sur le programme PHARE et sur un dialogue structuré en matière institutionnelle. D'autre part, lors du Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995<sup>789</sup>, la Commission a présenté un rapport dans lequel elle montre l'intérêt de l'élargissement notamment en ce qui concerne la paix et la sécurité, mais aussi en ce qui concerne la croissance et le développement économiques de l'Europe. Plus récemment, le Conseil européen de Nice<sup>790</sup> a réaffirmé « la portée historique du processus d'élargissement de l'Union européenne et la portée politique qu'il attache à sa réussite (...) le conseil européen considère que le moment est maintenant venu de donner un nouvel élan à ce processus [...] ». Enfin, au travers de ce processus d'élargissement qui « est désormais irréversible<sup>791</sup> » le Conseil européen de Laeken de décembre 2001 réaffirme explicitement sa fonction d'impulsion et de relance politique, puisqu'il considère avoir « donné de nouvelles impulsions pour renforcer la dynamique de son intégration<sup>792</sup> ».

---

<sup>786</sup> *ibidem*, points II.3 et II.4.

<sup>787</sup> Conseil européen de Corfou, 24 et 25 juin 1994, Bull. UE, 6/ 1994

<sup>788</sup> Conseil européen d'Essen, décembre 1994, Bull. UE, 12/ 1994

<sup>789</sup> Conseil européen de Madrid, 15 et 16 décembre 1995, Bull. UE, 12/ 1995

<sup>790</sup> Conseil européen de Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000, précité

<sup>791</sup> Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, Bull. UE, 12/ 2001, point L6.7

<sup>792</sup> Conseil européen de Laeken, point 1.2.

**400.** En outre, le Conseil européen s'est également vu attribuer la mission de définir les grandes orientations des politiques communautaires. Dans ce contexte, il importe pour le Conseil européen de fixer des priorités.

Par exemple, en matière de politique environnementale le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999<sup>793</sup> a insisté « sur la volonté de l'Union européenne d'honorer les engagements souscrits à Kyoto en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre [...]»<sup>794</sup>. Dans cette perspective, le Conseil européen affirme l'importance qu'il y a à « définir au niveau communautaire des politiques et mesures communes et coordonnées venant compléter les efforts déployés par les Etats membres ». Ainsi, le Conseil européen invite-t il le Conseil à accorder une importance particulière à la politique de climat dans l'élaboration de ses stratégies relatives à la politique environnementale<sup>795</sup>.

De même, lors du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement ont admis que « compte tenu de la rapidité et de l'accélération du changement, l'Union (... doit se fixer) un objectif stratégique clair et adopte(r) un programme ambitieux en vue de mettre en place les infrastructures nécessaires à la diffusion des connaissances, de renforcer l'innovation et la réforme économique, et de moderniser les systèmes de sécurité sociale et d'éducation<sup>796</sup> ». Dans cette perspective, et pour prendre comme seul exemple l'éducation, le Conseil européen définit trois axes principaux qui permettrait de moderniser le système éducatif<sup>797</sup> et pour ce faire, invite les Etats membres ainsi que le Conseil et la Commission à prendre les mesures nécessaires afin que soient atteints plusieurs objectifs, tels que l'accroissement substantiel par habitant de l'investissement dans les ressources humaines ; la réduction de moitié du nombre des 18/24 ans qui ne poursuivent pas d'études ou de formations professionnelles ; l'adoption d'un cadre européen définissant les nouvelles compétences de base dont l'éducation et la formation tout au long de la vie doivent permettre l'acquisition ...<sup>798</sup>. Ainsi, chaque Conseil européen définit ses priorités sachant que les Conseils européens les plus récents s'attachent particulièrement aux problèmes de l'élargissement<sup>799</sup>, de l'environnement<sup>800</sup>, du développement durable<sup>801</sup>, de l'éducation<sup>802</sup> ou encore de l'emploi<sup>803</sup>.

---

<sup>793</sup> Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, précité

<sup>794</sup> Conseil européen de Cologne, point 29

<sup>795</sup> Conseil européen de Cologne, point 31

<sup>796</sup> Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, précité, point I.1.

<sup>797</sup> il s'agit de la création des centres locaux d'acquisition des connaissances, la promotion de nouvelles compétences de base et l'amélioration de la transparence des qualifications, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, point I.25

<sup>798</sup> Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, précité, point I.26

<sup>799</sup> Par exemple Conseil européen de Feira, 19 et 20 juin 2000, Bull.UE, 6/ 2000

<sup>800</sup> Par exemple Conseil européen de Barcelone, 15 et 16 mars 2002, précité

Toutefois, la mission de définition des orientations politiques est aléatoire car même si elle a pour objectif d'amener l'Union européenne à prendre des décisions, cette fonction « est difficilement appréciable dans la mesure où les institutions communautaires sont chargées d'appliquer de telles orientations<sup>804</sup>».

**401.** Par ailleurs, le Conseil européen assure également un rôle de coordination des politiques européennes. Il assurera ainsi la coordination entre les politiques communautaires et nationales. Le Conseil européen agit alors en quelque sorte en tant que « trait d'union entre les politiques nationales et les politiques communautaires afin de faire face à un environnement international hostile<sup>805</sup>».

**402.** Enfin, la pratique est venue affiner le rôle d'impulsion et d'orientation politique du Conseil européen puisqu'il se voit attribuer la mission de nommer le président de la Commission. Ainsi, à l'issue du Conseil européen de Corfou des 24 et 25 juin 1994 au cours duquel le gouvernement britannique avait opposé son veto à la nomination du premier ministre belge J.L. Dehaene à la succession de J.Delors à la tête de la Commission, un Conseil européen extraordinaire fut convoqué le 15 juillet 1994 à Bruxelles<sup>806</sup>. Au cours de cette réunion, les chefs d'Etat et de gouvernement réussirent à s'entendre sur la personne de J.Santer, premier ministre luxembourgeois, pour remplir la fonction de président de la Commission.

D'autre part, à la suite de la démission collective de la Commission Santer le 16 mars 1999 le Conseil européen dut relancer l'Union européenne dans la mesure où celle-ci « a besoin le plus rapidement possible d'une Commission forte, capable d'agir, dans le respect du principe d'ouverture et de proximité vis-à-vis des citoyens<sup>807</sup> ». Dans ce contexte, R.Prodi fut nommé à la tête de la Commission conformément aux procédures prévues par le traité d'Amsterdam.

**403.** On constate donc la réelle importance du rôle de moteur qui est attribué au Conseil européen, dans la mesure où cela permet de doter l'Union européenne d'une vraie dynamique d'intégration.

## *1.2. Les fonctions spécifiques issues des traités*

---

<sup>801</sup> Par exemple Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, précité

<sup>802</sup> Par exemple Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, précité

<sup>803</sup> Par exemple Conseil européen de Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000, précité

<sup>804</sup> B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, précité, sp. p.104

<sup>805</sup> *ibidem*, sp. p.105

<sup>806</sup> Conseil européen de Bruxelles, 15 juillet 1994, Bull.UE, 7/ 1994

<sup>807</sup> Conseil européen de Berlin, 24 et 25 mars 1999, précité, Partie II, point 2

**404.** Outre les missions d'impulsion et de définition des orientations politiques générales, le traité de Maastricht ainsi que le traité d'Amsterdam attribuent au Conseil européen des missions spécifiques dans les domaines de la politique économique, de la politique monétaire et de la politique de l'emploi.

**405.** Dans le cadre du traité sur l'Union européenne, les fonctions du Conseil européen sont très peu définies. A cet égard, le traité de Maastricht n'explique le rôle du Conseil européen qu'en matière de politique économique et de façon plus ambiguë, en matière de politique monétaire.

L'article 99 CE paragraphe 2 (ex-article 103 CE) relatif à la politique économique, prévoit que « le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, élabore un projet pour les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté *et en fait un rapport au Conseil européen* ». Dans ce contexte, le Conseil européen va devoir débattre « d'une conclusion sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté<sup>808</sup> », à partir de laquelle le Conseil de l'Union européenne ( c'est-à-dire des ministres) adoptera à la majorité qualifiée une recommandation fixant ces grandes orientations<sup>809</sup>.

En matière de politique monétaire, l'article 112 CE paragraphe 2 b) (ex-article 109 A) prévoit que « le président, le vice président et les autres membres du directoire sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement [...] ». Ainsi, la présidence de la Banque centrale européenne est entourée d'une certaine considération puisqu'il est explicitement indiqué par le traité sur l'Union européenne qu'elle sera nommée en Conseil européen.

De plus, conformément à l'article 113 CE paragraphe 3 (ex-article 109 B) le Conseil européen est le destinataire d'un rapport annuel de la Banque centrale européenne sur les activités du système de banques centrales, et sur la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours. Il est également le destinataire d'une recommandation du Conseil transmise sous forme de conclusions évaluant d'une part la capacité de chaque Etat membre à adopter une monnaie unique, et d'autre part si une majorité des Etats membres remplit les conditions nécessaires à l'adoption d'une monnaie unique<sup>810</sup>.

Cependant, la clarté des dispositions du traité en ce qui concerne les compétences du Conseil européen en matière monétaire s'arrête là, dans la mesure où le traité de Maastricht introduit une réelle ambiguïté dans le système institutionnel monétaire. En effet, le paragraphe 3 de l'article 121 CE (ex-article 109 J) prévoit que la troisième phase de l'Union économique et monétaire s'ouvre en fonction

---

<sup>808</sup> Article 99 CE paragraphe 2 alinéa 2 (ex-article 103 CE)

<sup>809</sup> Article 99 CE paragraphe 2 alinéa 3 (ex-article 103 CE)

<sup>810</sup> Article 121 CE paragraphe 2 alinéa 3 (ex-article 109 J)

de la décision prise par le Conseil de l'Union européenne, mais « réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, statuant à la majorité qualifiée, au plus tard le 31 décembre 1996 ». Par ailleurs, si la date de début de la troisième phase n'a pas été fixée avant la fin 1997 celle-ci commencera le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Avant le 1<sup>er</sup> juillet 1998, le Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement mais agissant en tant que Conseil des ministres devra confirmer à la majorité qualifiée quels sont les Etats membres aptes à l'adoption d'une monnaie unique.

Cette ambiguïté sur la nature du Conseil européen (ou du Conseil des ministres ?) montre qu'il faut être vigilant quant à la définition de celui-ci. En effet, si l'on s'en tient à l'article 99 CE, paragraphe 2 (ex-article 103 CE) le Conseil européen ne peut se substituer au Conseil de l'Union européenne. En revanche, ce dernier peut se réunir au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement et prendre des décisions comme cela est prévu en matière monétaire. La même ambiguïté se retrouve également à l'article 214 paragraphe 2 CE (ex-article 158 CE) tel que modifié par le traité de Nice, qui prévoit que « le Conseil, réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement et statuant à la majorité qualifiée, désigne la personnalité qu'il envisage de nommer président de la Commission [...] ».

**406.** Dans le cadre du traité d'Amsterdam, le rôle du Conseil européen a été étendu à la politique de l'emploi. En effet, conformément à l'article 128 CE paragraphe 1, le Conseil européen est appelé à examiner chaque année « la situation de l'emploi dans la Communauté et (à) adopte(r) des conclusions à ce sujet, sur la base d'un rapport annuel conjoint du Conseil et de la Commission ». De ce fait, sur la base de ces conclusions le Conseil élaborera des lignes directrices qui feront l'objet d'un rapport annuel conjoint du Conseil et de la Commission soumis à l'appréciation du Conseil européen<sup>811</sup>. Ainsi, le traité d'Amsterdam consacre-t-il l'importance que le Conseil européen « attache à la promotion de l'emploi et à la réduction du niveau acceptable de chômage en Europe<sup>812</sup> ».

## ***2. Les compétences du Conseil européen dans le domaine de la coopération politique***

**407.** L'intégration européenne a engendré un rapprochement des politiques étrangères en raison du développement de l'action de la Communauté européenne sur le plan international. Ce développement de la construction européenne a eu pour effet de faire émerger une coopération politique européenne (2.1.), dans laquelle le Conseil européen ne dispose que de missions qui lui ont été spécifiquement attribuées par les traités dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune, et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (2.2.).

---

<sup>811</sup> Article 128 CE paragraphes 2 et 5

<sup>812</sup> Conseil européen d'Amsterdam, 16 et 17 juin 1996, précité, point 1.6.

### 2.1. L'émergence de la coopération politique européenne

**408.** La coopération politique entre les quinze Etats membres de l'Union européenne relève de l'idée d'une unification politique dont le rapport Davignon est à l'origine.

En effet, après l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954 le traité de Rome a pu sembler se détourner du problème politique pour ne se concentrer que sur l'objectif économique. Ainsi, ce n'est que lors du Sommet de La Haye des 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969 que les six Etats membres de la Communauté Economique européenne envisagèrent une union politique européenne. Ils confièrent donc aux ministres des Affaires étrangères une étude sur « la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique ». Le 27 octobre 1970, les ministres des Affaires étrangères approuvèrent le rapport du comité Davignon<sup>813</sup> qui n'engage pas les Etats autrement que moralement.

Ce texte, fondateur de la coopération politique européenne, définit de façon exhaustive les objectifs et les instruments de cette coopération. Les objectifs inscrits dans ce rapport sont d'une part, d' « assurer par une information et des consultations régulières une meilleure compréhension mutuelle sur les grands problèmes de politique internationale » et d'autre part, le renforcement de la solidarité des gouvernements « en favorisant l'harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et lorsque cela apparaîtra possible et souhaitable, des actions communes<sup>814</sup> ». Par ailleurs, les instruments de cette coopération sont les réunions ministérielles biannuelles ainsi que les réunions au moins quatre fois par an du comité politique chargé de préparer les réunions des ministres.

Ainsi, malgré des objectifs limités la coopération politique européenne apparaît, au regard du rapport Davignon, comme un mécanisme de concertation intergouvernementale fondé sur le consensus des Etats membres. En effet, cet accord ne crée aucune obligation juridique à la charge des Etats membres ni aucune institution propre. Le rapport Davignon utilise donc le cadre communautaire pour développer une coopération informelle sans toutefois s'y intégrer. Cependant, ce rapport avait les défauts de ces qualités. En effet, en n'imposant aucune contrainte juridique la dynamique d'intégration européenne se faisait difficilement si bien que sur le plan institutionnel, la coopération politique européenne ne progressa pas.

**409.** Les mécanismes institués par le rapport Davignon ont été renforcés, notamment par le communiqué final de la Conférence de Paris de décembre 1974 qui précise que « les chefs de gouvernement réaffirment dans la perspective de l'unification européenne leur volonté d'arrêter progressivement des positions communes et de mettre en œuvre une diplomatie concertée dans tous les

---

<sup>813</sup> Rapport Davignon du 27 octobre 1970, Bull. CE, 11/1970

<sup>814</sup> Rapport Davignon, point I

domaines de la politique internationale qui affectent les intérêts de la Communauté européenne<sup>815</sup> ». Donc, en matière de coopération politique le Conseil européen joue un rôle de médiateur primordial dans l'intégration de l'Union européenne sur la scène internationale, dans la mesure où c'est à lui qu'il revient d'exprimer les positions communes arrêtées sur la politique étrangère. De plus, le caractère profondément intergouvernemental de la coopération politique européenne impose au Conseil européen qu'il mette en œuvre une « diplomatie concertée<sup>816</sup> », afin que soit facilitée la coopération entre les Etats membres. Dans ce contexte, le Conseil européen apparaît bien comme « le porte-voix du mécanisme de coopération politique européenne<sup>817</sup> ».

**410.** Toutefois, la coopération politique européenne n'a pas connu la dynamique souhaitée et il fallut attendre l'Acte unique européen signé en 1986 pour que la coopération politique soit institutionnellement consacrée, avec la création d'un secrétariat permanent mais limité à un rôle d'enregistrement des débats et des conclusions. Cependant, le traité sur l'Union européenne fut l'aboutissement des années de pratique de la coopération politique européenne puisqu'aux termes de l'article 2 UE (ex-article B), « l'Union se donne pour objectif (...) d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition *progressive* d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune [...] ». Dans cette perspective, le traité de Maastricht établit dans un cadre institutionnel unique une structure fondée sur trois piliers, dont la politique étrangère et de sécurité commune constitue le deuxième pilier et la coopération judiciaire et policière en matière pénale le troisième piliers. Ce sont d'ailleurs ces piliers qui constituent les domaines de compétence du Conseil européen lorsqu'il agit dans le cadre de la coopération politique européenne.

## 2.2. Les domaines de la coopération politique européenne

**411.** Si le communiqué final de la Conférence de Paris<sup>818</sup> reste flou quant aux domaines de la coopération politique puisqu'il prévoit une action « dans tous les domaines de la politique internationale qui affectent les intérêts de la Communauté européenne », le traité sur l'Union européenne est en revanche tout à fait explicite puisque l'article 11 UE (ex-article J.1) dispose que « l'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité ». A cet égard, le Conseil européen « définit les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour

---

<sup>815</sup> Communiqué final de la Conférence de Paris des 9 et 10 décembre 1974, Bull. CE, 12/74

<sup>816</sup> B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, précité, sp. p.110

<sup>817</sup> *ibidem*

<sup>818</sup> Communiqué final de la Conférence de Paris des 9 et 10 décembre 1974, précité

les matières ayant des implications en matière de défense<sup>819</sup> ». Par exemple, le Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999<sup>820</sup> a décidé « de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE, en réponse à des crises internationales », en précisant que « ce processus évitera d'inutiles doubles emplois et n'implique pas la création d'une armée européenne<sup>821</sup> ». Pour ce faire, le Conseil européen a décidé toute une série de mesures et notamment la création au sein du Conseil de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques et militaires « pour permettre à l'Union d'assurer l'orientation politique et la direction stratégique nécessaires à ces opérations, dans le respect du cadre institutionnel unique<sup>822</sup> ».

De plus, afin que le Conseil européen puisse aller plus loin dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune le traité d'Amsterdam a créé un nouvel instrument qui est la stratégie commune. Ces stratégies communes « seront mises en œuvre par l'Union dans des domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants<sup>823</sup> ». Si ces stratégies communes sont adoptées à l'unanimité par le Conseil européen, les décisions prises sur cette base par le Conseil ministériel y compris les actions communes et les positions communes, seront adoptées à la majorité qualifiée. Dans ce contexte, le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999<sup>824</sup> a décidé une première stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie qui « doit permettre de renforcer le partenariat stratégique entre la Russie et l'Union européenne [...]»<sup>825</sup>.

Par ailleurs, le Conseil européen reçoit une compétence d'orientation renforcée dans la mesure où l'article 17 UE paragraphe 3 alinéa 2 (ex-article J.4) prévoit que « la compétence d'orientation du Conseil européen pour définir des orientations conformément à l'article 13 vaut également à l'égard de l'UEO en ce qui concerne les questions pour lesquelles l'Union a recours à l'UEO ».

**412.** En ce qui concerne la coopération policière et judiciaire en matière pénale, le traité ne lui accorde pas une importance aussi grande que celle accordée à la politique étrangère et de sécurité commune. En effet, le traité d'Amsterdam étend le rôle du Conseil européen uniquement en matière de coopérations renforcées que peuvent instaurer sous diverses conditions, plusieurs Etats membres dans des domaines spécifiques dans le cadre de l'Union européenne. Ainsi, l'article 40 TUE paragraphe 2 (ex-article K7) prévoit-il que le Conseil européen puisse, par le biais d'une décision à l'unanimité,

---

<sup>819</sup> Article 13 UE (ex-article J.3)

<sup>820</sup> Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Bull. UE, 12/1999

<sup>821</sup> Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, point 27

<sup>822</sup> Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, point 28

<sup>823</sup> Article 13 UE paragraphe 2

<sup>824</sup> Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, précité

<sup>825</sup> Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, point 78

débloquer une situation de crise provoquée par l'opposition d'un membre du Conseil des ministres à l'octroi d'une autorisation de coopération renforcée.

**413.** Ces compétences du Conseil européen mettent donc en évidence la volonté des Etats membres de répondre aux insuffisances de la construction européenne. Néanmoins, c'est la politique étrangère et de sécurité commune qui apparaît comme le domaine de prédilection du Conseil européen puisqu'elle lui a permis de jouer un rôle prépondérant dans la construction européenne. Ainsi, l'incontestable ampleur de la mission du Conseil européen a nettement contribué à modifier l'équilibre institutionnel originellement établi par les traités communautaires.

### ***B. LA MUTATION DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL COMMUNAUTAIRE INDUITE PAR LE CONSEIL EUROPÉEN***

**414.** Il est incontestable que l'intégration progressive du Conseil européen dans le système institutionnel communautaire, a soulevé des questions quant à la possible altération de l'équilibre institutionnel existant. Certains ont pu voir dans cette intégration une dépréciation inévitable du rôle tenu par les institutions communautaires<sup>826</sup>, entraînant de la sorte une rupture de l'équilibre institutionnel originaire. Cette rupture viendrait de la remise en cause de l'efficacité du couple « Conseil-Commission ».

En effet, la Commission pourrait voir son droit de proposition amoindri et donc son rôle d'impulsion affaibli. Quant au Conseil, son efficacité pourrait également être touchée par l'insertion du Conseil européen dans le système institutionnel communautaire car le Conseil des ministres pourrait être tenté de rester dans une sorte d'immobilisme, en s'en remettant dès que surgit une difficulté aux délibérations du Conseil européen. Dans ce contexte, le Conseil ministériel verrait son autorité décroître sérieusement. Par ailleurs, le Conseil européen pourrait également mettre en danger le Parlement européen car celui-ci serait exclu du processus décisionnel communautaire.

**415.** A cette perspective peu réjouissante de l'intégration du Conseil européen dans l'ordre juridique communautaire, d'autres ont préféré voir un schéma positif montrant non pas la rupture de l'équilibre institutionnel existant mais sa mutation. En effet, le Conseil européen apparaît être plutôt « l'expression d'une mutation des relations interinstitutionnelles que la cause de celle-ci<sup>827</sup> ». Dans ces conditions, le Conseil européen ne constituerait pas le seul élément de la transformation de l'équilibre institutionnel originaire. Ainsi peut-on penser que le Conseil européen a contribué à l'évolution de cet

---

<sup>826</sup> L. TINDEMANS, *Le Conseil européen : un premier bilan, quelques réflexions*, précité, sp. p.171

<sup>827</sup> J.P. JACQUE et D. SIMON *Le rôle constitutionnel et juridique du Conseil européen de 1974 à 1984*, précité, sp. p. 123

équilibre institutionnel en établissant une synergie avec le Conseil (1), la Commission (2) et le Parlement européen (3).

### *1. La synergie entre le Conseil européen et le Conseil des ministres de l'Union européenne*

**416.** La création du Conseil européen a posé la question de savoir si d'une part, l'autorité politique et décisionnelle du Conseil des ministres allait être remise en cause (1.1.) et si d'autre part, l'introduction d'une différenciation au sein du Conseil ministériel allait être dommageable à ce dernier (1.2.).

#### *1.1. La remise en cause de l'autorité politique et décisionnelle du Conseil européen*

**417.** Pour certains, la création du Conseil européen n'a nullement pour effet d'affecter le Conseil ministériel car « l'autorité des chefs de gouvernements devrait non seulement éviter incohérences et contradictions entre les différents niveaux mais (aussi) rendre homogènes les positions des délégations des États membres au sein des compositions variables du Conseil<sup>828</sup> ». Par ailleurs, « quelque besoin qu'il ait de la direction du Conseil européen le Conseil des ministres ne devrait être réduit à un rôle moins politique. Il joue un rôle de préparation et d'exécution sans lequel le Conseil européen lui-même ne pourrait fonctionner. Pour laisser aux chefs de gouvernement la liberté de faire ce qu'ils sont seuls à pouvoir faire, le Conseil doit continuer à résoudre de sa propre autorité tous les dossiers sauf ceux qui sont politiquement les plus épineux<sup>829</sup> ».

Pourtant, un danger issu de la déclaration de Londres de 1977 existe. En effet, ce texte indique que le Conseil européen « devra parfois régler des problèmes restés en suspens à la suite d'une délibération à un niveau inférieur ». Le Conseil européen se voit donc attribuer un rôle d'instance d'appel impliquant « une certaine paresse du Conseil des Communautés<sup>830</sup> », car « un ministre qui ne souhaite pas céder dans une affaire peut empêcher toute solution au niveau du Conseil et demander que l'affaire soit soumise au Conseil européen<sup>831</sup> ». Dans ces conditions, s'il est fait un usage abusif de cette possibilité la responsabilité du Conseil des ministres pourrait vite être altérée. De cette manière, au lieu d'être stimulée l'activité du Conseil ministériel serait paralysée.

---

<sup>828</sup> J. DONDELINGER, *Le Conseil européen*, Bruxelles, 1975, sp. p.49

<sup>829</sup> Biesheuvel, ; Dell et Marjolin, *Rapport des Trois Sages*, 1978, précité, sp. p.20

<sup>830</sup> C. BLUMANN, *Le Conseil européen*, précité, sp. p. 10

<sup>831</sup> C. BO BRAMSEN, *Le Conseil européen : son fonctionnement et ses résultats de 1975 à 1981*, RMC 1982, sp. p. 633

C'est pourquoi, le Conseil européen a lui-même « pris ses distances par rapport à l'idée d'être un « super Conseil » devant lequel les autres ministres pourraient faire appel<sup>832</sup> » puisque la déclaration de Londres admet implicitement, par l'utilisation de l'adverbe « parfois », que le Conseil européen ne sera une instance d'appel que de manière occasionnelle. Ceci est d'ailleurs confirmé par le rapport des Trois Sages qui souligne que la fonction d'appel attribuée au Conseil européen « n'est que le prolongement du travail du Conseil<sup>833</sup> », et que « les chefs de gouvernement devraient être attentifs à ne pas envahir leurs ordres du jour ». Ainsi, les chefs d'État ou de gouvernement doivent-ils limiter leurs ordres du jour à des questions politiques. C'est d'ailleurs ce qui se passa lors du Conseil européen de Maastricht tenu en mars 1981<sup>834</sup>, durant lequel les chefs d'Etat ou de gouvernement refusèrent d'aborder des problèmes relatifs à la politique de la pêche en raison du caractère technique de ces questions.

En conséquence, on peut constater que la création du Conseil européen n'est pas la seule cause de l'affaiblissement que peut connaître le Conseil des ministres. Au contraire, le Conseil ministériel a su conserver face au Conseil européen son rôle essentiel dans la préparation des dossiers à soumettre à ce dernier. De même, la pratique montre que le Conseil européen n'intervient pas dans le domaine de compétences du Conseil puisque les chefs d'Etat ou de gouvernement prennent position sur des questions ayant « un fort impact politique ou un intérêt domestique majeur<sup>835</sup> ».

### *1.2. La différenciation introduite au sein du Conseil des ministres*

**418.** L'intégration du Conseil européen dans le système institutionnel communautaire a engendré une différenciation au sein du Conseil des ministres, entre les ministres des Affaires étrangères et ceux des autres conseils. En effet, le communiqué final de la Conférence de Paris de décembre 1974 a introduit une équivoque quant au rôle des ministres des Affaires étrangères puisqu' « en vue d'assurer la cohérence des activités communautaires et la continuité du travail, les ministres des Affaires étrangères, en Conseil de la Communauté, sont chargés d'un rôle d'impulsion et de coordination<sup>836</sup> ». Ainsi, les ministres des Affaires étrangères participent aux Conseils européens et ont la responsabilité de préparer et de coordonner les réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement, même pour les sujets qui normalement sont de la compétence des autres ministres.

**419.** Cependant, cette nouvelle attribution a suscité certaines réticences car « à première vue, le rôle d'impulsion et de coordination dévolu aux ministres des Affaires étrangères, fait double

---

<sup>832</sup> *ibidem*, sp. p.634

<sup>833</sup> *ibidem*

<sup>834</sup> Conseil européen de Maastricht, mars 1981, Bull. CE, 3/1981

<sup>835</sup> B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, précité, sp. p. 149

<sup>836</sup> Communiqué final de la Conférence de Paris des 9 et 10 décembre 1974, paragraphe 3, alinéa 3

emploi avec la mission des chefs de gouvernement<sup>837</sup> ». Cette contradiction dans le rôle du Conseil européen et du Conseil des ministres induirait alors une nouvelle structure du Conseil ministériel. En effet, puisque les ministres des Affaires étrangères sont chargés, vis-à-vis des autres ministres d'une mission de coordination et d'impulsion, ils bénéficient « d'une certaine primauté sur toutes les questions européennes<sup>838</sup> ». Dans ce contexte, on peut alors relever trois niveaux de relations dans le système décisionnel interétatique. Au bas de cette échelle des relations se situent les ministres autres que les ministres des Affaires étrangères, c'est-à-dire ceux ayant une compétence technique. Au milieu, se situent les ministres des Affaires étrangères chargés de la coordination avec les autres ministres et qui sont amenés à traiter des questions politiques. Enfin, au sommet de ces relations se trouve le Conseil européen qui est l'instance politique suprême, responsable des grandes orientations politiques européennes. Néanmoins, cette mission de coordination des ministres des Affaires étrangères à l'égard de leurs collègues pourra s'avérer utile lorsqu'il s'agira de tenir compte des intérêts de chaque ministre compétent, afin de parvenir à un compromis acceptable pour tous.

**420.** Par conséquent, loin de compromettre l'autorité du Conseil des ministres le Conseil européen a su au contraire établir une certaine complémentarité se traduisant d'une part, par la présence des ministres des Affaires étrangères aux réunions du Conseil européen et d'autre part, par la mise en œuvre dans l'ordre juridique communautaire des décisions prises par le Conseil européen par le Conseil des ministres. De plus, dans la mesure où ces deux organes sont l'expression d'un même système, celui de l'intergouvernementalisme, et réunissent de ce fait les mêmes membres il était difficile d'imaginer qu'un conflit entre ces deux conseils puisse réellement s'installer.

## ***2. La synergie entre le Conseil européen et la Commission***

**421.** Le communiqué final de 1974, eu égard aux appréhensions que le droit d'initiative de la Commission ne revienne aux chefs d'Etat ou de gouvernement, prévoit que « la Commission exerce les compétences et joue le rôle qui lui est dévolu par les traités des Communautés européennes et les rapports sur la coopération politique<sup>839</sup> ». Pourtant, en 1978 le Rapport des Trois Sages estime que « la création du Conseil européen a été considérée comme une menace pour la Commission. En lançant de nouvelles politiques, il semblait usurper le droit d'initiative de cette dernière. En recourant à des méthodes non prévues par les traités, il pourrait gêner la Commission dans son rôle de gardien de la légalité communautaire<sup>840</sup> ». Ainsi, plusieurs griefs sont formulés à l'encontre du Conseil européen<sup>841</sup>.

---

<sup>837</sup> C. BLUMANN, *Le Conseil européen*, précité, sp. p. 9

<sup>838</sup> *ibidem*, sp. p.10

<sup>839</sup> Communiqué final de la Conférence de Paris des 9 et 10 décembre 1974, paragraphe 3, alinéa 3

<sup>840</sup> Rapport des Trois Sages, précité, sp. p.21

<sup>841</sup> voir B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, précité, sp. p. 151

**422.** Tout d'abord, le Conseil européen dénaturerait le principe de collégialité de la Commission en faisant participer le président de la Commission accompagné de son vice-président à ses réunions. En effet, cette fonction représentative qui l'autorise à engager la Commission dans le respect de certaines limites lui conférerait « une autorité individuelle indéniable<sup>842</sup> ».

Néanmoins, la participation du président de la Commission aux réunions du Conseil européen renforce le rôle politique de la Commission car « le président de la Commission ne peut être un interlocuteur valable pour les chefs de gouvernement s'il ne peut mobiliser la Commission dans son ensemble pour réaliser les objectifs fixés<sup>843</sup> ». Dans ces conditions, le principe de collégialité sera garanti « par une discussion fouillée du collège sur les principaux thèmes prévus à l'ordre du jour du Conseil européen, ainsi que par un compte rendu détaillé sur la teneur des discussions, la signification des conclusions et leur annexe plus politique<sup>844</sup> ». Enfin, la participation du président de la Commission aux sessions du Conseil européen est la meilleure garantie que ce dernier agisse dans le respect des traités communautaires quant il intervient dans le cadre du premier pilier, puisque la Commission est la gardienne des traités communautaires.

**423.** Mais, les principaux griefs concernant la création du Conseil européen sont relatifs à la dénaturation du droit de proposition de la Commission que cela pourrait entraîner. En effet, « son pouvoir de proposition risque de perdre toute signification pour n'être plus qu'un acte purement formel<sup>845</sup> », car il ne faut pas perdre de vue que le Conseil européen a été institué dans un but d'impulsion et de relance politiques. De ce fait, la dénaturation du droit de proposition de la Commission viendrait de ce que celle-ci ne présente pas au Conseil européen des propositions formelles mais des rapports, mémorandums ou communication dépourvus de tout effet contraignant. Ainsi, ces actes privés de tout effet juridique ne seraient pas soumis à la consultation du Parlement européen ce qui entraînerait une perturbation du processus décisionnel communautaire. C'est pourquoi, on peut dire que le droit de proposition de la Commission serait indirectement dénaturé. Dans ce contexte, le secrétaire général de la Commission E.NOEL suggéra que la Commission adopte « un style plus engagé, plus incisif, plus politique, en alimentant les débats des Chefs de gouvernement, non plus par des propositions aux détails soigneusement figolés, mais par la présentation de thèses politiques clairement formulées et aux contours bien dessinés<sup>846</sup> ». Il faudra également qu'elle veille « à ce que la « note de la présidence » qui sera soumise aux chefs de gouvernements reprenne bien l'essentiel de ses vues ou de sa propositions lorsque le Conseil européen

---

<sup>842</sup> *ibidem*, sp. p.152

<sup>843</sup> Rapport des Trois Sages, précité, sp. p. 21

<sup>844</sup> *ibidem*

<sup>845</sup> L. TINDEMANS, *Le Conseil européen : un premier bilan, quelques réflexions*, précité, sp. p. 171

<sup>846</sup> E. NOEL, *Les rouages de l'Europe*, Paris-Bruxelles, Labor, 1976, sp. p.51

intervient sur un dossier préparé par le Conseil<sup>847</sup> ». De ce fait, lors des Conseils européens la Commission apparaît comme un participant politique motivé, au même titre que les chefs d'Etat ou de gouvernement.

**424.** D'autre part, l'insertion du Conseil européen dans le système institutionnel communautaire a suscité des craintes quant au pouvoir d'exécution de la Commission tel qu'il ressort de l'article 211- 4 CE (ex-article 155 CE). En effet, en confiant au Conseil ministériel la tâche de mettre en œuvre ses décisions le Conseil européen tend à priver la Commission des compétences qui lui ont explicitement été dévolues par les traités. Cette pratique constitue dès lors « une dangereuse déviation qui tend à transformer le processus décisionnel communautaire en un mécanisme d'inspiration intergouvernementale<sup>848</sup> ». Cependant, il n'a pas été besoin d'attendre la création du Conseil européen pour que la Commission voit son pouvoir d'exécution mis à mal puisque, depuis le début, le Conseil utilise son pouvoir de délégation avec parcimonie. Pourtant, malgré l'amendement posé par l'Acte unique européen à l'article 202 CE (ex-article 145 CE) qui prévoit que la délégation à la Commission est désormais la règle, le Conseil ne se réservant un pouvoir d'exécution directe que « dans des cas spécifiques », le pouvoir d'exécution de la Commission fait toujours l'objet d'un encadrement intergouvernemental.

**425.** La Commission a donc finalement su faire face aux tentatives des chefs d'Etat ou de gouvernement d'amoindrir son rôle en s'adaptant aux exigences du Conseil européen. De ce fait, alors qu'à la naissance du Conseil européen les observateurs estimaient affaiblis le prestige et l'autorité de la Commission, on peut constater que la Commission tente de s'affirmer comme le principal moteur de la dynamique européenne.

### ***3. La synergie entre le Conseil européen et le Parlement européen***

**426.** Le Conseil européen et le Parlement ont eu des relations difficiles, car chacun de ces organes tendait à l'accroissement de ses pouvoirs de manière à devenir la clé de voûte du processus décisionnel communautaire. Dans ces conditions, le Parlement européen s'est longtemps montré méfiant à l'égard du Conseil européen dont les décisions lui « sont apparues dangereusement incontrôlables<sup>849</sup> ». Pour l'Assemblée, le caractère intergouvernemental du Conseil européen met en péril l'équilibre institutionnel notamment parce que sont remis en cause les pouvoirs normatif, budgétaire et de contrôle dont elle dispose.

---

<sup>847</sup> ibidem, sp. p. 58

<sup>848</sup> B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, précité, sp. p. 153

<sup>849</sup> ibidem, sp. p. 158

En effet, quant le Conseil européen est amené dans le cadre communautaire à prendre certaines décisions, la procédure de consultation du Parlement européen telle qu'elle est prévue par les traités est exclue, puisque la Commission ne soumet aucune proposition formelle au Conseil européen. De même, dans la mesure où « le Conseil européen, organe décisionnel, se trouve dans une stratosphère politique inaccessible aux parlementaires européens<sup>850</sup> » ceux-ci se trouvent également privés de leur pouvoir de contrôle sur la Commission.

**427.** Mais, la plus grande opposition entre le Conseil européen et le Parlement est due à la remise en cause des prérogatives budgétaires de l'Assemblée par le Conseil européen. En effet, les parlementaires européens furent à quelques reprises consultés sur des décisions budgétaires déjà adoptées par les chefs d'Etat ou de gouvernement. Ce fut notamment le cas des mécanismes correcteurs des versements budgétaires adoptés lors du Conseil européen de Dublin tenu en mars 1975, ou encore lorsque le Parlement dut fixer dans le budget pour 1978 le montant des crédits du FEDER alors que le Conseil européen de Bruxelles de décembre 1978 s'était déjà prononcé. Néanmoins, afin d'éviter de graves crises institutionnelles le Parlement européen a toujours accepté les décisions rendues par le Conseil européen et de ce fait, n'est jamais entré en conflit direct avec les chefs de gouvernement.

**428.** Par ailleurs, l'Assemblée a reproché au Conseil européen de ne pas établir de relations directes, de dialogue. Ainsi, le Rapport Tindemans prévoyait que « le président du Conseil européen et un nombre limité de dirigeants politiques ne faisant pas partie du Parlement européen, choisis selon des critères à déterminer, et qui pourraient prendre la parole, devraient être invités aux « débats d'orientation générale » qui sont nécessaires pour que le Parlement européen puisse influencer sur l'orientation générale des activités de l'Union et qui devraient avoir lieu au moins une fois par an, c'est-à-dire une fois sous chaque présidence<sup>851</sup> ». De plus, le Rapport des Trois Sages, moins ambitieux que le précédent, proposa que « le président du Conseil européen se rende en personne devant le Parlement une fois par présidence. Le ministre des Affaires devrait faire rapport de la troisième réunion annuelle comme auparavant<sup>852</sup> ». En conséquence, l'objectif était que le Parlement européen reçoive une information claire concernant les débats du Conseil européen. Enfin, en 1981, le Rapport Carrington sur la coopération politique prévoit « qu'à l'issue de toute réunion du Conseil européen, le président en exercice fera une déclaration à l'Assemblée. Cette déclaration comprendra les questions de coopération politique discutées au cours de la réunion<sup>853</sup> ».

---

<sup>850</sup> *ibidem*, sp. p. 159

<sup>851</sup> Rapport Tindemans, 1975, sp. p. 59

<sup>852</sup> Rapport des Trois Sages, précité, sp. p. 22

<sup>853</sup> Rapport Carrington, Bull. CE, 10/1981

Dans ce contexte, Margareth Thatcher fut le premier président du Conseil européen à se présenter devant l'Assemblée à l'issue du Conseil européen de Londres de décembre 1981, afin de rendre compte des discussions concernant les questions de coopération politique aussi bien que les questions communautaires. Cette intervention fut la première d'une longue série, puisqu'elle a donné lieu à une pratique entérinée par le traité sur l'Union européenne. En effet, dans son article 4 UE paragraphe 3 (ex-article D) le traité prévoit que « le Conseil européen présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune de ses réunions, ainsi qu'un rapport écrit annuel concernant les progrès réalisés par l'Union ». Néanmoins, cette venue du président du Conseil européen devant le Parlement ne donne pas pour autant aux parlementaires la possibilité d'exercer un contrôle sur les activités des chefs de gouvernement. Ainsi, le Parlement européen qui, à la création du Conseil européen, était considéré comme l'institution qui serait la plus affectée par cette création et par le nouvel équilibre institutionnel engendré, a su réagir positivement.

**429.** Cependant, même si une synergie paraît exister entre le Conseil européen et les institutions communautaires, son évolution dans le système institutionnel a déplacé l'équilibre institutionnel notamment du fait de l'affaiblissement de la Commission. En effet, elle a aujourd'hui perdu l'essentiel de son rôle d'orientation de l'Union, faisant ainsi du Conseil européen le symbole actif de l'intergouvernementalisme en Europe, dont la prédominance semble par ailleurs être confirmée par l'existence du Coreper et le rôle des parlements nationaux dans l'architecture institutionnelle européenne.

## **CHAPITRE 2 :**

### **LA CONFIRMATION DE L'INTERÉTATISME**

**430.** Dans le système juridique communautaire, l'influence de l'interétatisme paraît « tentaculaire » tant elle pénètre une grande partie des niveaux de l'action européenne. Dans ces conditions, le dialogue européen semble s'attacher plutôt à un dialogue des Etats membres avec la Communauté, plutôt qu'à un dialogue entre les Etats membres et la Communauté.

Ceci se remarque notamment au travers de l'influence politique très importante qu'exerce le Coreper dans la conduite de l'activité décisionnelle du Conseil, constituant ainsi « un rouage communautaire qui utilise et implique les fonctionnaires nationaux pour parvenir à établir cette « colonne vertébrale » qui rassemble toutes les structures exécutives nationales, des administrations centrales aux chefs d'Etat et de gouvernements qui siègent au Conseil européen, en passant par le Conseil des ministres, qui assurent à ces divers niveaux la gestion quotidienne de la Communauté européenne<sup>854</sup> » (Section 1).

Mais, cette prédominance de l'interétatisme semble également confirmée par le rôle que les parlements nationaux peuvent être amenés à tenir dans la prise de décision communautaire. En effet, ils participent en tant que représentants des citoyens nationaux agissant ainsi, non pas de concert avec le Parlement européen, mais plutôt en « liaison » avec le Conseil puisque ses représentants sont directement issus des parlements nationaux. Ces derniers agissent ainsi au nom de leurs propres intérêts nationaux et non pour l'intérêt général communautaire (Section 2).

### **SECTION 1 : LA RECONNAISSANCE DE L'INFLUENCE POLITIQUE DU COREPER**

**431.** Il apparaît dans le système international que la plupart des organisations sont accompagnées de représentations permanentes des Etats membres accréditées auprès d'elles. A cet égard, certains Etats accréditent des représentations spécifiques alors que d'autres exercent une double mission de représentation auprès de l'organisation de l'Etat hôte et auprès de l'organisation internationale.

---

<sup>854</sup> V. CONSTANTINESCO, intervention dans le cadre du rapport introductif de la journée d'études sur le thème *Le Coreper dans tous ses Etats*, V. CONSTANTINESCO et D. SIMON (sous la direction de), Presses Universitaires de Strasbourg, 2000, sp. p.10

**432.** Dans le cadre de l'ordre juridique communautaire, la représentation des intérêts nationaux auprès des institutions communautaires existe également et est assurée par les représentations permanentes des Etats membres à Bruxelles. Dans l'ordre juridique communautaire, le Conseil des ministres étant une institution fonctionnant de manière intermittente, il est apparu nécessaire aux gouvernements des Etats membres d'être associés de façon continue au processus décisionnel communautaire.

Ainsi, à l'instar du droit international le droit communautaire permet qu'une institution de décision soit assistée par un organe qui prépare et suit les décisions. Toutefois, alors qu'en droit international cette fonction d'assistance est remplie par une instance composée de personnalités distinctes de celles assurant la représentation des Etats parties à l'organisation, en droit communautaire cette activité est remplie par des personnes qui assureront à la fois la représentation diplomatique de l'Etat dont elles sont membres et la préparation des travaux du Conseil des ministres. C'est par conséquent pour atteindre ce double objectif de représentation diplomatique et d'assistance du Conseil, que fut créé le Comité des Représentants Permanents (Coreper).

**433.** Les membres du Coreper ne jouent pas seulement un rôle de représentation de leurs intérêts nationaux, ils « forment un chaînon dans la procédure de décision communautaire<sup>855</sup> ». Cette ambivalence va alors « être génératrice d'une originalité qui explique la subtile complexité mais aussi l'importance de l'intervention du Coreper dans le système communautaire<sup>856</sup> ». En effet, le Coreper tire son importance du fait qu'il assume un rôle de coordination entre les administrations nationales et les autorités communautaires. Dans ce contexte, le Comité des Représentants permanents apparaît comme une instance de coordination fondamentale (Paragraphe 1) au rôle décisionnel profondément marqué (Paragraphe 2).

### ***PARAGRAPHE 1 : UNE INSTANCE DE COORDINATION FONDAMENTALE***

**434.** Malgré l'expérience préalable d'autres organisations européennes telles que l'OTAN ou le Conseil de l'Europe, le traité CECA n'avait pas attribué au Conseil compétence pour créer une instance chargée de préparer ses travaux. Néanmoins, la nécessité d'instituer un tel organe se fit rapidement sentir car il était délicat d'adopter des actes qui n'avaient pas été au préalable correctement préparés et qui de surcroît, exigeaient des connaissances techniques précises.

**435.** Les traités de Rome n'instituèrent pas non plus de façon explicite un tel comité, et il fallut attendre le traité de fusion des exécutifs du 8 avril 1965 pour qu'enfin l'existence du Coreper

---

<sup>855</sup> T.P.J.N. VAN RIJN, *Le Comité des représentants permanents dans les Communautés élargies*, CDE 1972, p.637 et sp. p.638

<sup>856</sup> A. RIGAUX, *Comité des représentants permanents*, Rép. Dalloz Droit communautaire, 1993, sp. 2

soit juridiquement consacrée (A). Par ailleurs, cette consécration juridique du Coreper en a fait, au sein du système juridique communautaire, un organe principal de coopération (B).

## ***A. LA CONSÉCRATION JURIDIQUE DU COREPER***

**436.** Les Communautés européennes sont un lieu de dialogue et de compromis où les intérêts nationaux des États membres sont confrontés aux intérêts des Communautés. Ainsi dans ce « vaste système de confrontation<sup>857</sup> », la présence d'experts s'est avérée nécessaire aux côtés du Conseil afin que les décisions soient mieux négociées. En conséquence, l'originalité de sa structure (2) a permis au Coreper de prendre une place importante au sein du processus décisionnel communautaire (1).

### ***1. Le fondement juridique du Coreper***

**437.** A l'origine des Communautés européennes, le Coreper n'était pas explicitement prévu par les traités. Ce n'est donc qu'indirectement qu'il tire son origine du traité de Paris et son statut juridique d'organe subsidiaire (1.1.). Toutefois, le Coreper « qui se situe à la charnière du diplomatique et de l'institutionnel<sup>858</sup> » s'est vu constitutionnellement consacré par les traités devenant de la sorte un organe principal des Communautés(1.2.).

#### *1.1. Un organe subsidiaire...*

**438.** Le traité CECA ne prévoit dans aucune de ses dispositions la possibilité pour le Conseil spécial des ministres de créer un organe, chargé de l'assister dans la préparation de ses travaux. Cependant, dans la mesure où le Conseil ne fonctionne que par sessions fréquentes mais pas continues, ses membres ne pouvaient maîtriser de façon satisfaisante l'ensemble des dossiers se présentant à eux. Dans ces conditions, il s'est avéré nécessaire pour le Conseil CECA de se doter d'une structure permanente, capable d'étudier de manière approfondie les propositions de la Haute Autorité, « partenaire de qualité et bien organisé<sup>859</sup> ».

**439.** Le Conseil spécial des ministres décida alors le 7 février 1953 de créer la Cocor (Commission de coordination), sur le fondement de l'article 10 de son règlement intérieur provisoire.

---

<sup>857</sup> M.E NOEL et M.H. ETIENNE, *Le Comité des représentants permanents et l'approfondissement des Communautés*, Rivista di diritto europeo, 1972, p.27 et sp. p.29

<sup>858</sup> A. RIGAUX, *Comité des représentants permanents*, précité, sp. p.1

<sup>859</sup> T.P.J.N. VAN RIJN, *Le Comité des représentants permanents dans les Communautés élargies*, précité, sp. p.638

En effet, ce règlement intérieur adopté le 9 septembre 1952 lui permettait de « (...) créer des commissions ». C'est ainsi que naquit l'ancêtre du Coreper.

La Cocor avait pour tâche de préparer les réunions du Conseil CECA et de poursuivre les études et travaux que ce dernier lui confierait. La Commission de coordination était composée de hauts fonctionnaires des administrations nationales, spécifiquement chargés de préparer les séances du Conseil spécial des ministres. Les réunions de la Cocor n'étaient que mensuelles mais néanmoins, elles permettaient d'opérer un « tri » afin que les ministres du Conseil puissent se concentrer sur les problèmes les plus importants. Ainsi, l'expérience de la Commission de coordination montra que « le Conseil (n'aurait pas été) en état d'exercer ses attributions en l'absence de ces échanges de vues préliminaires au niveau des fonctionnaires<sup>860</sup> ». Toutefois, malgré l'importance pratique de cette instance celle-ci n'avait aucun pouvoir de décision puisque le dernier mot revenait toujours au Conseil. Dans ce contexte, la Commission de coordination « n'a pas été considérée comme une menace pour l'équilibre institutionnel<sup>861</sup> ».

**440.** Malgré l'expérience positive de la Cocor, les traités de Rome ne reprirent pas à leur compte l'idée de créer une instance dépendante du Conseil chargée des tâches qui étaient celles de la Commission de coordination. Toutefois, ces traités prirent soin de prévoir que « le Conseil arrête son règlement intérieur. Ce règlement peut prévoir la constitution d'un comité formé des représentants des Etats membres. Le Conseil détermine la mission et la compétence de ce comité<sup>862</sup> ». Il semble que cette disposition, même si elle n'est pas créatrice du Coreper, ait cependant été introduite dans les traités dans le but que soit constituée une instance diplomatique chargée de préparer et de suivre les travaux du Conseil.

Dès la signature des traités de Rome, un « Comité intérimaire » fut installé afin de préparer l'entrée en vigueur de ces traités. Malgré la fin de son mandat daté au 1<sup>er</sup> janvier 1958, ce comité continua ses activités jusqu'au 25 janvier 1958, date à laquelle les Conseils de la CEE et de l'Euratom constituèrent le Comité des représentants permanents. La création du Coreper apparaît alors comme un acte unilatéral du Conseil, dont la base juridique est celle de l'article 151 CEE faisant de ce Comité l'organe subsidiaire du Conseil des ministres. En outre, si dans la pratique le Comité des représentants permanents fonctionnait depuis le 25 janvier 1958, sa constitution formelle eut lieu, en revanche, le 15 avril 1958 lorsque le Conseil décida d'adopter son règlement intérieur, dont l'article 16 prévoyait

---

<sup>860</sup> P.H.J. HOUBEN, *Les conseils des ministres des Communautés européennes*, Sijthoff Leyden, 1964, sp. 140

<sup>861</sup> *ibidem*, sp. p.141

<sup>862</sup> Article 151 CEE

qu' « un Comité formé par les représentants des Etats membres (...) a pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci<sup>863</sup> ».

### 1.2. ... devenu un organe principal

**441.** C'est le traité de fusion des exécutifs du 8 avril 1965 créant un Conseil et une Commission uniques qui, dans son article 4, donne un fondement conventionnel à l'existence du Comité des représentants permanents. De ce fait, le Coreper se trouve intégré formellement au système juridique communautaire puisque l'article 207 CE (ex-article 151 CE) en prévoyant que ce comité « a pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci », l'inscrit dans le droit originaire communautaire.

Par ailleurs, aux termes de l'article 4 du traité de fusion il n'existe plus qu'un seul Comité des représentants permanents pour l'ensemble des trois communautés. En effet, avec l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1967 du traité de fusion de 1965, la Commission de coordination de la CECA disparaît formellement dans la mesure où l'article 8 du traité de fusion donne compétence au Coreper pour régler les problèmes relevant de la CECA.

**442.** On constate alors que dans le cadre du traité de Rome, le Comité des représentants n'était qu'un organe subsidiaire dans la mesure où sa création était subordonnée à une décision du Conseil des ministres. Or, avec le traité de fusion des exécutifs et l'insertion du Coreper dans les traités communautaires, le statut juridique de ce comité évolue de façon remarquable.

En effet, depuis le traité de 1965 l'existence du Coreper n'est plus liée à une décision du Conseil si bien que désormais le Comité des représentants permanents devient un organe principal des Communautés. Néanmoins, le Coreper ne peut être assimilé à une institution au sens de l'article 7 CE (ex-article 4 CE) d'une part, parce que l'énumération établie par cette disposition est limitative d'autre part, parce que le Coreper n'est pas investi par le traité de compétences propres et constitue en conséquence un organe auxiliaire du Conseil<sup>864</sup>.

**443.** Aujourd'hui, le Coreper est régi par l'article 207 CE, paragraphe 1 (ex-article 151 CE). A cet égard, l'organisation et le fonctionnement de ce comité sont précisés par les paragraphes 1 à 5 de l'article 19 du règlement intérieur du Conseil<sup>865</sup>.

---

<sup>863</sup> Article 207 CE, paragraphe 1 (ex-article 151 CE)

<sup>864</sup> CJCE 19 mars 1996, *Commission c/ Conseil*, aff. C-25/94, Rec. 1996, p.1469, point 26

<sup>865</sup> Décision 2000/396/ CE, CECA, Euratom du Conseil du 5 juin 2000, portant adoption de son règlement intérieur, JOCE n° L 149 du 23 juin 2000, p.21

## ***2. L'organisation du Coreper***

**444.** C'est en tant qu'« organe auxiliaire du Conseil » que le Coreper intervient dans le système décisionnel communautaire. Sa composition (2.1.) et sa structure (2.2.) montrent qu'il s'agit d'une instance intergouvernementale, qui agit tant pour (ou par) les Etats membres que pour (ou par) le Conseil.

### *2.1. La composition du Coreper*

**445.** Les Etats membres sont représentés auprès de l'Union européenne par une représentation diplomatique permanente. Ainsi, le Coreper est constitué de représentants permanents et de représentants permanents adjoints, directement désignés par leur Etat membre d'origine. A cet égard, cette nomination constitue un acte à caractère national pour lequel les Etats agissent selon leurs propres règles juridiques, et ne relève donc pas d'un acte du Conseil.

Dans ce contexte, les Etats fixent leur choix sur un diplomate ayant rang d'ambassadeur qui est assisté d'un représentant permanent adjoint, lui aussi diplomate ou haut fonctionnaire. Le Représentant permanent se trouve alors placé à la tête d'une équipe de diplomates provenant du Ministère des Affaires étrangères et de fonctionnaires envoyés par les différents ministères.

**446.** En France, la représentation permanente s'organise autour d'une équipe interministérielle composée d'environ cinquante conseillers dont chacun est en charge d'un dossier communautaire. Cette équipe est en outre composée d'un personnel administratif et technique, ainsi que de la cellule « Entreprises et coopération » (anciennement cellule « Entreprise et Marché unique »). Cette cellule, créée en juillet 1991 à l'initiative de la Direction des relations économiques extérieures, a été placée au sein de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne sous l'autorité du chef du Service commercial. Elle a pour vocation de valoriser commercialement et de mettre à la disposition des entreprises françaises, les informations que les différents conseillers de la Représentation permanente acquièrent dans la négociation des dossiers communautaires. En conséquence, la cellule « Entreprises et coopération » conseille et oriente les entreprises dans les services et les procédures de la Commission européenne.

**447.** Par ailleurs, il apparaît qu'en règle générale les Représentations permanentes sont distinctes des missions diplomatiques classiques accréditées auprès de l'Etat belge. Néanmoins, le gouvernement belge a considéré que les membres des Représentations permanentes auprès de l'Union européenne autres que celles de la Belgique et assimilés à des fonctionnaires nationaux, devaient bénéficier sur son territoire du régime diplomatique selon les mêmes modalités que pour les

représentants des missions diplomatiques classiques. Dans ces conditions, les Représentations permanentes bénéficient des privilèges et immunités reconnus par l'article 11 du Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, lequel prévoit que « les représentants des Etats membres participant aux travaux des institutions des Communautés ainsi que leurs conseillers et experts techniques jouissent, pendant l'exercice de leurs fonctions et au cours de leurs voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion, des privilèges, immunités ou facilités d'usage ».

**448.** D'autre part, la présidence du Comité des Représentants permanents est assurée par le Représentant permanent ou son adjoint de l'Etat membre qui exerce la présidence du Conseil, tel que cela est prévu par l'article 19 paragraphe 4 du règlement intérieur du Conseil. En conséquence, tous les six mois la présidence du Coreper à l'instar de celle du Conseil, « tourne ».

La fonction principale du président du Coreper est d'établir l'ordre du jour de chaque réunion, ce qui lui donne un pouvoir incontestable dans la mesure où il peut donner une importance à certaines questions et en laisser d'autres en suspens.

**449.** En outre, on constate que le règlement intérieur du Conseil trouve à s'appliquer par analogie au Coreper. C'est pourquoi, selon l'article 5 paragraphe 2 de ce texte la Commission est invitée à se faire représenter lors des travaux du Coreper. Toutefois, le Conseil pourra décider que la Commission n'a pas le droit d'assister aux réunions du Comité, comme le prévoit l'article 5 paragraphe 2, in fine. Cependant, dans la pratique il semblerait que les cas où la Commission n'est pas représentée au Coreper soient rares. D'autre part, il est à noter que la Commission n'est pas représentée directement par les commissaires mais par le Directeur chargé au secrétariat général des relations avec le Conseil pour le Coreper I de façon permanente, et par le secrétaire général adjoint pour le Coreper II. Par ailleurs, que ce soit dans le cadre du Coreper I ou du Coreper II les Directions Générales responsables des dossiers inscrits à l'ordre du jour du Coreper participent à ses réunions.

Dans le cadre des travaux du Coreper, la mission du « représentant permanent » de la Commission sera « principalement celle d'exercer la coordination interne au sein de son Institution et d'assurer le Coreper que la position prise par les différents services de la Commission exprime bien l'attitude de celle-ci (...) <sup>866</sup> ». En effet, le représentant de la Commission au sein du Coreper doit expliquer mais surtout défendre sa proposition basée sur l'intérêt général de la Communauté. De ce fait, il tentera en cas de modification à sa proposition d'orienter les discussions vers ce qui lui semble se rapprocher le plus du but poursuivi par la Commission.

---

<sup>866</sup> P. PONZANO, *Le Coreper et la Commission européenne*, dans *Le COREPER dans tous ses états*, précité, sp. p.91

**450.** Enfin, dans la mesure où le secrétariat du Conseil est chargé de tous les travaux de secrétariat des organes subordonnés au Conseil, il fait donc également partie du Coreper. Ainsi, un membre du secrétariat général va participer aux réunions du Comité des Représentants permanents et assister le président. Le secrétariat général dressera ensuite le procès-verbal des réunions et élaborera avec le président les « propositions de la présidence », dans lesquelles « l'on essaie de réconcilier les divers points de vue<sup>867</sup> ».

## *2.2. La structure du Coreper*

**451.** A l'origine, les fonctions du Coreper étaient exclusivement assurées par les ambassadeurs. Toutefois, dans un souci d'amélioration de son fonctionnement et de son efficacité le Comité des Représentants permanents a été scindé en deux parties. En effet, l'augmentation de la charge de travail et la complexité du système décisionnel ont conduit au partage du Coreper. Ainsi, en 1962 le Comité des représentants permanents, tel qu'il avait été constitué en 1958, continua à fonctionner en tant que Coreper II et une première partie se composant des représentants permanents adjoints lui fut rattachée, donnant ainsi naissance au Coreper I. Néanmoins, le Coreper I n'est pas subordonné au Coreper II et ces deux formations du Comité exercent les mêmes compétences.

**452.** C'est le président du Comité, en collaboration avec le secrétariat général du Conseil, qui décide de la répartition des matières à traiter par chacune des parties du Coreper. Toutefois, rien n'empêche a priori que les Représentants permanents demandent à discuter de certains problèmes qui reviendraient à leurs adjoints.

Cette répartition matérielle des dossiers montre que les Représentants permanents dans le cadre du Coreper II, ont en charge les questions institutionnelles, économiques et financières, les problèmes relatifs à l'énergie, la politique régionale ou bien encore les relations extérieures.

Dans le cadre du Coreper I, les ambassadeurs adjoints traitent de dossiers concernant le budget, le marché intérieur, l'harmonisation des législations, la politique sociale ou bien encore celle des transports. Néanmoins, cette division des tâches n'est soumise à aucune hiérarchie car chacune des deux parties du Comité intervient en tant que telle dans la préparation des travaux du Conseil.

**453.** L'article 19 paragraphe 3 du règlement intérieur offre au Comité des Représentants permanents la possibilité d'instituer des comités ou des groupes de travail, « pour l'accomplissement de certaines tâches de préparation ou d'études préalablement définies ». C'est au secrétariat général du

---

<sup>867</sup> T.P.J.N. VAN RIJN, *Le Comité des représentants permanents dans les Communautés élargies*, précité, sp. p.655

Conseil qu'il appartient d'établir une liste énumérant ces instances. De plus, ce texte précise que « seuls les comités ou groupes de travail figurant sur cette liste peuvent se réunir en qualité d'instance préparatoire du Conseil ».

**454.** Ainsi, l'accroissement des travaux que le Coreper doit assumer va le mettre dans une situation telle, qu'il va impérativement devoir être assisté dans l'accomplissement de ses travaux. Dans ces conditions, dès 1962 deux catégories de groupes de travail furent créées. On distingue alors les groupes de travail « permanents » chargés des affaires communautaire, et les groupes de travail « ad hoc » institués de façon ponctuelle pour traiter de questions qui dépassent la compétence des groupes permanents.

Ces groupes de travail sont composés d'experts appartenant aux représentations permanentes ou provenant des services centraux des administrations nationales des Etats membres. Dans ce contexte, la présence et le nombre de ces experts sera variable selon l'importance et la complexité du problème à traiter. De plus, à l'instar des deux formations du Coreper la Commission ainsi que le secrétariat général sont représentés lors des réunions de ces groupes de travail, et la présidence de ces groupes est assurée par un délégué de l'Etat membre qui assure la présidence du Conseil. De cette manière, la continuité des actions entreprises est favorisée.

**455.** Ainsi, dans la mesure où le Coreper apparaît comme « un véritable prolongement des Administrations nationales<sup>868</sup> », son travail est conditionné par la volonté des Etats membres et par celle du Conseil. Par conséquent, le Coreper est à la fois au service des Etats membres et au service du Conseil, mettant de cette manière en exergue l'importance du rôle de coordination qu'il est amené à jouer.

## ***B. UN LIEU PRIVILÉGIÉ DE COOPÉRATION***

**456.** Afin d'être en mesure de remplir la fonction de préparation des travaux du Conseil que lui assigne l'article 207 CE (ex-article 151 CE), le Comité des Représentants permanents doit avoir les moyens de négocier une proposition de la Commission lorsque cela s'avère nécessaire. C'est pourquoi, il se révèle être un lieu affirmé de coopération entre les intérêts des administrations nationales et ceux des institutions européennes (1).

Par ailleurs, depuis le traité sur l'Union européenne et l'effet induit de l'article 3 UE (ex-article C), le Coreper aurait pu voir ses fonctions renforcées dans les piliers non communautaires. Toutefois, on constate une certaine limitation de ce rôle de coopération (2).

---

<sup>868</sup> C. SCHMITTER, *Comité des Représentants permanents*, dans A. Barav et C. Philip, *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, 1993, sp. p.179

### ***1. L'affirmation du rôle de coopération entre les niveaux nationaux et européens***

**457.** L'importance du rôle du Coreper dans le processus décisionnel communautaire se mesure aussi à sa capacité à gérer les compromis. En effet, le Comité des Représentants permanents apparaît comme un instrument indispensable du dialogue entre la Commission, représentante des intérêts communautaires et le Conseil, représentant des intérêts nationaux (1.1.). De même, sa capacité à « superviser les interventions des différents comités gravitant autour du Conseil (...)»<sup>869</sup> traduit le rôle essentiel de coordination qu'il est amené à jouer dans l'ordre juridique communautaire (1.2.).

#### *1.1. Une instance de coopération entre l'administration communautaire et l'administration nationale*

**458.** J. Salmon constate que « limiter l'activité des représentations permanentes à la négociation proprement dite qui s'effectue au niveau du Coreper (...) serait ne voir que le point d'aboutissement d'un processus bien plus complexe<sup>870</sup> ». En effet, face aux questions portées à la discussion les Représentants permanents et leurs adjoints ne sont pas libres de prendre eux-mêmes position. Ils sont là pour faire passer les intérêts de leur Etat membre et partant, ils doivent respecter les instructions qu'ils ont reçu de leur capitale. Les Représentants permanents de chaque Etat membre ont pour mission de défendre la politique de leur Etat auprès des autres Etats membres et de la Commission et sont, en conséquence, dépendants des instructions qu'ils reçoivent.

Ainsi, certaines instructions ne laissant aucune marge de manœuvre possible les Représentants permanents ne pourront s'en écarter. Ce sera notamment le cas si le Représentant permanent sait que l'instruction qu'il a reçue émane d'une opinion majoritaire de l'administration nationale. La question traitée ayant été mûrement réfléchie, il sera donc impossible de s'écarter de l'instruction reçue. Toutefois, lorsque le Représentant permanent sait que la directive donnée ne procède pas d'une telle majorité, il lui sera alors plus facile de prendre le risque de s'en écarter.

Il ressort de la pratique que les Représentants permanents s'écarterent régulièrement des instructions, ce qui entraîne le plus l'adoption d' « une position « ad referendum » signifiant qu'on doit encore recevoir l'accord de son gouvernement pour le point en question<sup>871</sup> ». Mais, finalement cette faculté des Représentants permanents à se séparer des instructions reçues afin d'établir le

---

<sup>869</sup> J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, précité, sp. p. 345

<sup>870</sup> J. SALMON, *Le rôle des représentations permanentes*, dans *La décision dans les Communautés européennes*, 1969, ULB, sp. 57

<sup>871</sup> T.P.J.N. VAN RIJN, *Le Comité des représentants permanents dans les Communautés élargies*, précité, sp. p.649

meilleur compromis entre les exigences communautaires d'une part, et les exigences des autres Etats membres d'autre part, montre toute l'importance de l'influence politique qui est la leur.

**459.** Le Coreper est ainsi « le relais entre les administrations internes, la Communauté et les autres délégations nationales (...) »<sup>872</sup>. A cet égard, la représentation permanente a été qualifiée de « boîte aux lettres » car « une grande partie de toutes les lettres, notes et documents officiels venant des Etats membres et adressés à la Commission et vice versa, passent par les représentations permanentes<sup>873</sup> ». En effet, dans le cadre de leur mission de négociation les membres des représentations permanentes sont amenés à développer des contacts formels et informels avec les membres de la Commission, ainsi qu'avec le Parlement européen depuis le développement à son profit de la procédure de codécision.

De plus, dans le cadre de la structure dialogue-négociation qu'est le Coreper il faut être capable de jouer avec tous les éléments dont on dispose à savoir, une instruction de son administration nationale, les positions des autres délégations et la position de la Commission. En effet, « la négociation communautaire n'est jamais un jeu à somme nulle ; elle ne connaît pas non plus de pause. La négociation s'ouvre avec des collègues (qui deviendront souvent des amis) cette semaine ; elle se poursuivra la semaine prochaine, l'année prochaine aussi, la décennie prochaine encore. Aussi paierons-nous demain les points qu'une position intransigeante nous fera marquer. Une négociation est constructive lorsque tout le monde y trouve plus ou moins son compte. Sinon le système ne marche pas et l'intérêt national en souffre<sup>874</sup> ». En conséquence, cela revient à dire qu'une solution où toutes les exigences seraient satisfaites est irréalisable et que dans ces conditions, c'est une solution de compromis où la majorité des intérêts nationaux et communautaires est prise en compte qui doit être favorisée. C'est pourquoi, les allemands ont pu voir dans les Représentants permanents l'incarnation de « traîtres » permanents<sup>875</sup>, car pour la nécessité du compromis ils sont parfois obligés de laisser de côté certaines de leurs exigences nationales.

**460.** Par ailleurs, le Coreper est également « le relais de la position communautaire et de celles des autres Etats membres auprès des autorités nationales<sup>876</sup> ». En effet, les Représentants permanents ont aussi pour mission de recueillir et de diffuser auprès de leurs administrations

---

<sup>872</sup> A. RIGAUX, *Comité des représentants permanents*, précité, sp. p.4

<sup>873</sup> T.P.J.N. VAN RIJN, *Le Comité des représentants permanents dans les Communautés élargies*, précité, sp. p.640

<sup>874</sup> M. DONNELLY, *Conscience européenne, citoyens européens*, éd. de Bercy, Colloques, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 1999, sp. p.160 cité par J.L. SAURON dans *Le Coreper dans tous ses états*, précité, sp. p.17

<sup>875</sup> jeu de mots allemand cité par J.L. SAURON dans *Le Coreper dans tous ses états*, précité, sp. p.16

<sup>876</sup> A. RIGAUX, *Comité des représentants permanents*, précité, sp. p.4

nationales (et aussi des opérateurs socio-économiques intéressés) des informations provenant des autres délégations ou de la Commission. A cet égard, les conseillers des réseaux « Antici » et « Mertens » sont principalement chargés d'assurer le bon fonctionnement de la mission de coopération du Coreper. Ils sont ainsi en contact étroit et permanent avec l'ensemble de la Représentation permanente et les services ministériels nationaux, afin de les tenir toujours informés de la préparation des réunions du Coreper (et du Conseil). De cette façon, les Représentants permanents peuvent constamment échanger des informations utiles et participer aux réunions des groupes « Antici » et « Mertens » qui ont lieu la veille de chaque réunion du Coreper. Donc, les informations recueillies permettront à chaque délégation nationale d'affiner ses positions au Coreper.

**461.** Par ailleurs, le rôle du Coreper outre qu'il a pour objectif d'établir une connexion entre les intérêts nationaux et les intérêts communautaires, doit également permettre la recherche de solutions globales de compromis, cette fois-ci en privilégiant le seul intérêt communautaire. En effet, lorsque les membres du Coreper en sont à ce stade c'est qu'il s'agit de trouver un compromis sur des modifications substantielles apportées à la proposition de la Commission. Par conséquent, les Représentants permanents ont déjà fait entendre la voix de leur Etat membre.

Ici, le Coreper va avoir pour tâche d'examiner les compromis proposés par la Présidence. Il faudra qu'un accord à la majorité ou à l'unanimité soit trouvé sur un texte censé remplacer la proposition initiale présentée par la Commission. Toutefois, les modifications discutées concernent des points politiquement importants puisque le reste aura déjà été modifié en groupe de travail.

Ces compromis peuvent être élaborés soit par la présidence elle-même, soit par les services compétents du Secrétariat général du Conseil et souvent en collaboration avec les services de la Commission. En effet, ici le but de la Commission sera de faire accepter les modifications qui seront les moins éloignées de son texte original, afin que soit préservé l'objectif qu'elle poursuit.

On constate que depuis l'Acte unique européen et le retour du vote majoritaire, cette pratique devient assez courante car « il est essentiel que la présidence puisse s'assurer de l'accord de la Commission avant de proposer un compromis global susceptible de réunir la majorité qualifiée requise<sup>877</sup> ». Ainsi, l'évaluation au niveau du Coreper des « compromis de la présidence » doit permettre une meilleure préparation au niveau de la Commission et des administrations nationales, avant qu'un acte législatif s'écartant de la proposition initiale soit présenté au Conseil, pour une adoption en point « A ». La pratique montre que la Commission accepte dans la très grande majorité

---

<sup>877</sup> P. PONZANO, *Le Coreper et la Commission européenne*, dans *Le COREPER dans tous ses états*, précité, sp. p. 93

des cas ces compromis, ceci renforçant donc le rôle primordial qu'est amené à jouer le Coreper dans le système décisionnel communautaire.

### *1.2. Une instance de coopération entre les différentes politiques communautaires*

**462.** Si au début des années 1960 on pouvait compter une quinzaine de comités et groupes de travail, aujourd'hui leur nombre a considérablement augmenté puisque l'on peut en compter 199<sup>878</sup>. Composés de membres des représentations permanentes et d'experts nationaux venus des capitales, ils se réunissent au siège du Conseil et ont pour tâche de préparer ses délibérations. Certains ont un vaste domaine de compétences, d'autres ont un domaine d'attribution plus spécifique. Les résultats de leurs travaux sont soumis au Coreper qui, dans ce contexte, se positionne comme le coordinateur du travail de ces groupes et comités avec les travaux des 22 formations du Conseil.

**463.** Ces groupes de travail et comités de haut niveau, parmi lesquels on trouve le Comité spécial agricole, le Comité dit « 133 » pour la politique commerciale commune, le Comité Ecofin pour l'Union économique et monétaire... jouent un rôle essentiel dans la préparation des travaux des différentes formations du Conseil. Ils permettent de donner un point de vue technique à un dossier, ce qui rendra son traitement plus efficace au niveau des instances supérieures. Ils apparaissent donc comme indispensables au bon fonctionnement de la prise de décision.

**464.** Il appartient ainsi au Coreper, dans le cadre de cette fonction de coordination, de contrôler le travail de ces groupes et comités. Néanmoins, avec la spécificité et la technicité des nouveaux domaines de compétences de l'Union on a assisté à l'émergence de nouveaux comités de haut niveau spécialisés. Ainsi, les membres de ces comités préféreront traiter directement avec leur ministre plutôt que de passer par le niveau intermédiaire constitué par le Coreper, car ils ne sont pas toujours convaincus de la valeur ajoutée de son travail.

Dans ces conditions, la règle selon laquelle tous les projets de décisions avant d'être adoptés par le Conseil doivent transiter par le Coreper n'est pas toujours respectée, si bien que son rôle de coordination a tendance à s'affaiblir. Néanmoins, il est nécessaire que le Comité des Représentants permanents retrouve la plénitude de son pouvoir de coordination afin que la cohérence entre les actions des diverses formations du Conseil soit maintenue. C'est pourquoi, le Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 a déclaré que « l'efficacité de la procédure de prise de décision au sein du Conseil exige que les travaux préparatoires soient menés d'une manière aussi rationnelle et rentable que possible tout en préservant la cohérence globale des politiques. Cela implique une

---

<sup>878</sup> Intervention de J.P. JACQUE dans *Le COREPER dans tous ses états*, précité, sp. p.32

planification de toutes les activités programmables, une définition claire du Coreper et des groupes de travail du Conseil (...)»<sup>879</sup>.

Dans cette perspective, le Conseil européen exige que « le Conseil et le Coreper s'abstiennent de créer de nouveaux groupes à hauts niveaux<sup>880</sup> », dans la mesure où ils réduisent l'importance du Coreper.

## ***2. La limitation du rôle de coopération inter-piliers***

**465.** Avec le traité de Maastricht et la création de l'Union européenne, les institutions communautaires font désormais partie d'un cadre institutionnel unique, commun à la fois aux Communautés et à l'Union européenne<sup>881</sup>. En conséquence, et malgré l'existence de comités spécifiques à la politique étrangère et de sécurité commune (Comité politique) (2.1.) et à la coopération policière et judiciaire en matière pénale (Comité de l'article 36) (2.2.), le Coreper reste l'instance unique responsable de la préparation des travaux du Conseil.

Toutefois, cette confirmation formelle du rôle central du Coreper dans les piliers intergouvernementaux ne fut pas bien reçue par les deux comités majeurs de ces piliers. En effet, le Comité politique et le Comité de l'article 36 UE établi comme coordinateur dans le cadre du troisième pilier ont tenté, afin de marginaliser la position hiérarchiquement supérieure du Coreper, de monopoliser la préparation des Conseils « Affaires générales » et « Coopération policière et judiciaire », en cantonnant le Coreper à un rôle de boîte aux lettres.

### *2.1. La limitation du rôle du Coreper dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune*

**466.** Dans le cadre du second pilier, la réticence à accepter la prépondérance du Comité des Représentants permanents vient avant tout du fait que le Comité politique était habitué à tenir une place privilégiée dans le cadre de la coopération politique européenne, puisqu'il se trouvait directement au-dessous des ministres. C'est pourquoi, les membres du Copo ne tenaient pas du tout à être subordonnés au Coreper qui, de surcroît, été un comité perçu comme manquant de la flexibilité nécessaire dans le domaine de la politique extérieure<sup>882</sup>.

---

<sup>879</sup> Conseil européen d'Helsinki, 1999, Annexe III, *Un Conseil efficace pour une Union élargie, Lignes directrices pour une réforme et recommandations opérationnelles*

<sup>880</sup> *ibidem*, sp. point 37

<sup>881</sup> Article 3 UE (ex-article C) : « L'Union dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire. »

<sup>882</sup> J. MONAR, *Le rôle du Coreper dans les piliers non-communautaires*, dans *Le COREPER dans tous ses états*, précité, sp. p. 39

De plus, cette réticence à l'idée d'une subordination du Copo au Coreper vient également du fait que la politique étrangère et de sécurité commune relève du domaine intergouvernemental ne pouvant de la sorte, être l'objet d'un quelconque rapprochement avec le domaine communautaire.

**467.** Ce n'est qu'en 1996 que ces tensions se sont apaisées, avec l'instauration d'une sorte de *modus vivendi* tenant compte de la nature spécifique de la politique extérieure et de sécurité commune. Deux sortes de procédures tenant compte des exigences de la situation en cause sont prévues<sup>883</sup>.

En premier lieu, la procédure dite « régulière » prévoit, après les travaux préparatoires des groupes de travail, une délibération du projet de décision par le Comité politique. Selon les résultats de la délibération, la présidence introduira ce projet au Coreper comme point « I » ou point « II ». En cas d'accord au niveau du Copo, le point « I » est alors soumis au Conseil comme point « A » pour adoption. En cas de nécessité d'une délibération au niveau du Coreper, celle-ci pourra conduire à des amendements suivis de la saisine du Conseil en point « A » ou en point « B ».

La seconde procédure qualifiée de « spéciale », est mise en œuvre s'il faut changer un texte qui est déjà passé par le Coreper ou s'il faut parvenir à un accord d'urgence sur un nouveau texte en fonction d'événements internationaux. C'est alors le Copo qui, se réunissant en marge du Conseil « Affaires générales », délibèrera sur les changements ou le nouveau texte et le soumettra ensuite directement au Conseil. Cette seconde procédure est bien évidemment mal acceptée par le Coreper, surtout si un texte qui avait fait l'objet d'un accord à son niveau est modifié substantiellement par le Comité politique.

**468.** Néanmoins, avec les conclusions du Conseil d'Helsinki de décembre 1999, ce compromis pragmatique entre les deux instances pourrait être remis en question et le rôle du Coreper affaibli. En effet, les chefs d'Etat ou de gouvernement bien qu'ayant rappelé que le Coreper est « responsable du travail d'assemblage des travaux préparatoires menés par différents organes de caractère vertical dans le cadre de dossiers tant multidisciplinaires qu'inter-piliers<sup>884</sup> (et que) les décisions prises à l'intérieur du cadre institutionnel unique respecteront les compétences de la Communauté européenne et garantiront la cohérence inter-piliers conformément à l'article 3 du traité UE<sup>885</sup> », ont décidé que de nouveaux organes politiques et militaires seraient créés.

Les conclusions d'Helsinki prévoient la création au sein du Conseil, d'un Comité politique et de sécurité (Cops) permanent qui siègera à Bruxelles et qui sera composé de représentants nationaux. Ce

---

<sup>883</sup> *ibidem*

<sup>884</sup> Conseil européen d'Helsinki, annexe III, point 21

<sup>885</sup> Conseil européen d'Helsinki, annexe 1 à l'annexe IV

comité sera chargé de tous les aspects de la politique étrangère et de sécurité commune y compris la politique étrangère commune de sécurité et de défense. A compter du 1<sup>er</sup> mars 2000, un Comité politique et de sécurité permanent intérimaire sera créé par le Conseil au niveau des hauts fonctionnaires/ambassadeurs qui sera chargé d'une part, sous la supervision du Comité politique du suivi du Conseil européen d'Helsinki par l'élaboration de recommandations sur le fonctionnement futur de la politique étrangère commune de sécurité et de défense et d'autre part, de traiter de la gestion courante des questions de politique étrangère et de sécurité commune en étroite relation avec le Secrétaire Général/ Haut Représentant.

On remarque par conséquent, que le texte d'Helsinki ne porte aucune considération au rôle que pourrait jouer le Coreper même s'il est précisé que le Cops agit « conformément aux dispositions du TUE et sans préjudice de la compétence communautaire ». Ceci montre une certaine tendance à marginaliser le rôle du Coreper, car « dans le cas d'une opération militaire de gestion de crises, le Cops exercera, sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération. A cette fin, des procédures appropriées seront adoptées afin de prendre des décisions efficaces et urgentes. Le Cops adressera également des directives au comité militaire ».

Le Conseil d'Helsinki prévoit donc bien un rapport hiérarchique direct entre le Cops et le Conseil, le Coreper n'ayant plus aucune fonction de filtre. Cette limite aux fonctions du Comité des Représentants permanents est également renforcée par la création d'un Comité militaire qui devra formuler des recommandations destinées au Cops. Encore une fois, le Coreper n'est pas concerné par ces nouvelles dispositions.

**469.** Il ne semble donc pas démesuré de dire que les nouvelles structures envisagées au Conseil européen d'Helsinki risquent de réellement affaiblir le Coreper, dans la mesure où il va perdre le contrôle sur les mesures opérationnelles ou militaires au profit du nouveau Comité politique et de sécurité permanent.

## *2.2. La limitation du rôle du Coreper dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale*

**470.** Dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la difficulté à accepter le rôle du Coreper venait essentiellement du fait que les ministres de l'intérieur et de la justice considéraient le Comité des Représentants permanents comme un organe soumis aux ministres des Affaires étrangères, et donc peu apte à traiter des questions de la justice et des affaires intérieures. Cependant, ces problèmes de coordination entre le Coreper et le comité de coordination<sup>886</sup> semblèrent s'éteindre vers 1995, puisque l'ancien Comité K.4 accepta la position supérieure du Coreper.

---

<sup>886</sup> Comité institué par l'article 36 UE (ex-article K.4)

Cet assentiment donné au Coreper fut renforcé par le fait qu'il s'est doté de conseillers experts dans les matières relevant du troisième pilier, qui se réunissent en groupe pour traiter les questions prévues à l'ordre du jour du Coreper.

**471.** D'autre part, le traité d'Amsterdam a renforcé la position du Comité des Représentants permanents en communautarisant une grande partie du troisième pilier. Ainsi, les questions relatives à l'asile, l'immigration, les contrôles aux frontières et la coopération judiciaire en matière civile ont été transférées dans le pilier communautaire. En conséquence, le Comité de coordination de l'article 36 UE a perdu une grande partie de ses compétences au profit du Coreper qui, en outre, doit assurer la coordination des mesures de coopération policière et judiciaire prises dans le premier pilier avec celles prises dans le troisième pilier.

**472.** Toutefois, ce développement des pouvoirs du Coreper est à relativiser. La communautarisation consécutive au traité d'Amsterdam n'a pas abouti à un contrôle direct du Coreper sur les groupes de travail, d'autant plus que dans le domaine qui a été communautarisé un Comité stratégique pour les questions d'asile, d'immigration et de contrôles aux frontières a été institué, pour remplacer l'ancien Groupe directeur pour les questions d'asile et d'immigration aboli après le traité d'Amsterdam<sup>887</sup>. Ce Comité aurait déjà tendance à prendre la place du Coreper en réduisant au minimum son rôle de contrôle.

De plus, le rôle du Coreper est limité dans la pratique par le système Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne. En effet, « l'Autorité commune de contrôle » a été créée et se trouve au-dessus du Coreper. Or, c'est dans le cadre de ce nouvel organe que les membres du système Schengen traitent une grande partie des questions relatives à son fonctionnement.

**473.** Ainsi, contrairement à ce que laissaient présager les textes le rôle du Coreper dans le cadre des piliers intergouvernementaux demeure assez précaire dans la pratique, puisque aussi bien dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune que dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale une partie des décisions échappe au contrôle du Comité des Représentants permanents.

---

<sup>887</sup> voir J. MONAR, *Le rôle du Coreper dans les piliers non-communautaires*, dans *Le COREPER dans tous ses états*, précité, sp. p. 42

## ***PARAGRAPHE 2 : UNE INSTANCE DÉCISIONNELLE PRÉPONDÉRANTE***

**474.** Le Comité des Représentants permanents est « par excellence le « creuset » où s'élaborent les compromis par une subtile interaction entre Bruxelles et les capitales des Douze<sup>888</sup> ». Le Coreper apparaît donc comme un lieu de dialogue où chacun tout en faisant valoir ses intérêts, prend en compte ceux des autres. C'est dans ces conditions que le Coreper tente d'alléger les travaux du Conseil, en filtrant les différents dossiers qu'il sera nécessaire de porter au jugement des ministres.

Ce mécanisme érige donc le Coreper en instance de préparation des travaux du Conseil de sorte que le Comité participe de façon indirecte mais déterminante, au processus décisionnel (A). Néanmoins, la place centrale que le Coreper a réussi à acquérir dans le système communautaire a quelque peu modifié le schéma traditionnel existant dans les relations interinstitutionnelles. C'est pourquoi, la question de la place du Comité des Représentants permanents dans l'équilibre institutionnel a été soulevée par la doctrine (B).

### ***A. LE RÔLE DU COREPER DANS LE SYSTÈME DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE***

**475.** Les Représentants permanents assurent la représentation diplomatique de leur Etat membre auprès des Communautés européennes, chacun étant chargé de représenter et de défendre les points de vue nationaux. En effet, les Représentants permanents sont subordonnés à leur gouvernement duquel ils reçoivent des instructions à respecter. Toutefois, à la différence des représentations permanentes classiques le Coreper agit en tant qu'organe dans le système décisionnel communautaire, puisqu'il est au service du Conseil pour le compte duquel il doit préparer les travaux et exécuter les mandats.

Ainsi, dans le processus décisionnel communautaire le Coreper apparaît comme un élément essentiel du dialogue avec la Commission, ce qui lui permet de jouer un rôle déterminant dans ce processus (1). Cette présence, centrale dans le déroulement des procédures décisionnelles, a toutefois suscité des interrogations sur la nature juridique de la participation du Coreper au processus décisionnel communautaire (2).

#### ***1. La participation du Coreper au processus décisionnel communautaire***

**476.** Initialement, les textes attribuaient au Coreper une double fonction dans le processus décisionnel communautaire qui était la préparation des travaux du Conseil (1.1) , ainsi que l'exécution

---

<sup>888</sup> J.B MATTEI, *La pratique décisionnelle de la Communauté européenne au quotidien*, RAE n°1, 1993, p.49, sp. p.51

des mandats (1.2.)<sup>889</sup>. Avec le traité d'Amsterdam, une troisième fonction lui est reconnue qui est celle d' « adopter des décisions de procédure dans les cas prévus par le règlement intérieur du Conseil<sup>890</sup> » (1.3.).

### *1.1. La préparation des travaux du Conseil*

**477.** Tous les points inscrits à l'ordre du jour du Conseil (quelque soit sa formation) sont soumis à l'examen du Coreper, qui intervient ainsi en tant que dernière phase dans la procédure de préparation des travaux du Conseil. Le Coreper, et plus généralement les groupes de travail et comités qui gravitent autour de lui, procèdent donc « en quelque sorte à « l'instruction » de cette proposition<sup>891</sup> (celle que la Commission a transmise au Conseil)».

**478.** Lorsque les Représentants permanents sont saisis d'une proposition qui leur est transmise par le Conseil, ils vont, en fonction de sa nature et de son contenu adresser cette proposition à l'une des formations du Coreper (I ou II), qui aura pour tâche d'en confier l'examen soit à l'un des groupes de travail permanent fonctionnant sous son autorité, soit à un groupe de travail ad hoc qu'elle aura créé spécifiquement.

Ces groupes d'experts vont donc avoir pour mission d'examiner la proposition et d'en débattre. Les débats auront nécessairement un caractère technique, et les experts nationaux auront « parfois tendance à s'accrocher à des positions qui sont des positions d'experts et qui ne leur sont pas dictées de manière absolument évidente par l'intérêt national ou par des instructions extrêmement précises<sup>892</sup> ». A l'issue de ces débats où chacun aura exprimé son opinion, un rapport regroupant les points d'accords, de désaccord ou les amendements proposés sera rédigé et transmis au Coreper première partie ou deuxième partie. Si le rapport des groupes d'experts permet la discussion au sein d'une des formations du Coreper, en revanche « il ne la conditionne pas<sup>893</sup> ». Le rapport sert seulement de trame à la discussion d'ensemble du Coreper, qui sera plus générale que le débat technique engagé par les experts. Le débat au sein du Comité des Représentants permanents pourra se solder de trois manières différentes.

Dans un premier cas favorable, le Comité va accepter telle quelle la proposition de la Commission et un accord pourra alors être dégagé et la question inscrite en point « A » à l'ordre du jour du Conseil.

---

<sup>889</sup> Article 207 CE paragraphe 1 (ex-article 151 CE) et Article 19 paragraphe 1 du règlement provisoire du Conseil

<sup>890</sup> Article 207 CE paragraphe 1, in fine (ex-article 151 CE)

<sup>891</sup> V. CONSTANTINESCO, *Le Comité des Représentants permanents (coreper)*, précité, sp. p23

<sup>892</sup> J. MEGRET e.a., *Le droit des Communautés européennes*, vol.9, précité, sp. p.370

<sup>893</sup> A. RIGAUX, *Comité des représentants permanents*, précité, sp. p. 5

Dans un deuxième cas, le Coreper va estimer que le rapport du groupe de travail n'est pas suffisamment clair et il renverra alors la proposition de la Commission aux experts, afin qu'ils reprennent la discussion avec éventuellement certaines directives techniques ou politiques.

Enfin dans un dernier cas, il se peut qu'aucun accord ne soit trouvé au niveau du Coreper et il devra alors établir un rapport présentant les différents points de vue qui ont émergés de la discussion, ainsi que les amendements éventuels permettant d'aboutir à une solution totale ou partielle.

**479.** La dernière phase dans ce processus de préparation des travaux du Conseil, va être celle qui consiste spécifiquement à établir l'ordre du jour du Conseil. Il sera ainsi structuré en deux parties (points « A » et points « B »), comme le prévoit l'article 3 paragraphe 7 du règlement intérieur du Conseil<sup>894</sup>, selon qu'un accord a pu se dégager ou non au sein du Coreper.

Les points A sont les points « pour lesquels les Représentants permanents ont constaté la réunion de la majorité nécessaire à l'adoption du texte. Ce dernier ne pose plus de problème, ni technique, ni politique. La présidence, en commençant une session d'un Conseil des ministres demande à ses partenaires s'il y a une difficulté sur un texte figurant en point « A ». Si aucune voix ne se fait entendre, les textes placés en « point A » sont considérés adoptés sans débat ni vote<sup>895</sup> ». Ainsi une proposition de décision présentée comme point « A » à l'ordre du jour de Conseil sera celle qui recueille « une somme d'accords partiels réalisés au cours des différentes phases du processus de décision : groupes de travail, Coreper et Conseil (si une discussion lui a été demandée)<sup>896</sup> ». Il est à signaler également que les questions soumises en point « A » ont reçu un double accord préalable, à savoir celui des Représentants permanents entre eux et celui des Représentants permanents et du représentant de la Commission. Par ailleurs, l'abstention d'une ou deux délégations n'empêchera pas que la proposition de la Commission soit présentée en point « A » à l'ordre du jour du Conseil.

Toutefois, certains ont pu voir dans ces « points A » un danger pour le respect du mécanisme de répartition des compétences institué par les traités. En effet, « le Coreper, par la procédure des points A, se réserve un pouvoir de décision véritable puisque le Conseil ne fait qu'entériner, sans aucun débat, ses propositions. Dès lors, l'essentiel de l'activité normative du Conseil, du moins en

---

<sup>894</sup> Article 3 paragraphe 7 du règlement intérieur du Conseil : « L'ordre du jour provisoire est divisé en une partie A et une partie B. Sont inscrits dans la partie A les points pour lesquels une approbation par le Conseil est possible sans débat, ce qui n'exclut pas la possibilité pour chacun des membres du Conseil et pour la Commission d'exprimer leur opinion à l'occasion de l'approbation de ces points et de faire inscrire des déclarations au procès-verbal. »

<sup>895</sup> J.L. SAURON, *Le Coreper dans tous ses états*, Annexe au Rapport introductif, précité, sp. p.9

<sup>896</sup> A. MANGAS MARTIN, *La participation du Comité des Représentants permanents au processus de décision communautaire*, CDE 1980, p.25, sp. p. 27

quantité (et nous avons vu que l'aspect qualitatif n'était pas non plus négligeable) est à mettre en réalité au crédit du Coreper<sup>897</sup> ». Cependant, le travail du Comité, qui permet au Conseil d'accepter en bloc certaines décisions, est effectué dans le but d'alléger les travaux du Conseil et non pas de décider à sa place puisque juridiquement le Coreper ne peut prendre de décisions. C'est donc bien le Conseil qui est l'auteur de l'acte en cause, dans la mesure où il reste maître de la décision même si le Coreper décide du fond du problème.

Pour les questions sur lesquelles le Coreper n'est pas arrivé à un accord, il jugera préférable que le Conseil prenne lui-même une décision. Dans ce cas, ces questions seront inscrites en point « B » de l'ordre du jour du Conseil. Les points « B » sont « des textes communautaires où les difficultés techniques ou politiques sont telles que seul le Conseil des ministres peut trancher les différends. Il y aura, au sein du Conseil des ministres, débat et vote si la discussion a pu aboutir. Sinon le texte sera renvoyé en groupe d'experts pour reprendre les discussions<sup>898</sup> ». Il s'agit par conséquent de dossiers représentant « des désaccords partiels sur lesquels le Conseil, peut, dans des réunions successives, parvenir à de nouveaux accords<sup>899</sup> ». Ces points sont généralement les plus complexes car touchant à des domaines sensibles.

Néanmoins, encore une fois, le travail du Conseil sera facilité par celui effectué en amont par le Coreper qui aura mis clairement en évidence les points sur lesquels les délégations nationales n'arrivent pas à s'entendre. Dans ce cadre, le Conseil européen d'Helsinki prévoit que le Coreper soumette au Conseil des orientations, des options ou des propositions de solutions claires afin qu'il puisse délibérer<sup>900</sup>. Toutefois, malgré ce travail de pré-négociation la pratique montre qu'une décision complète sur un point « B » est rarement acquise immédiatement. En effet, un travail de « navette<sup>901</sup> » entre le Conseil et le Coreper dans lequel est présente la Commission va s'effectuer afin que les termes de l'accord soient approfondis.

**480.** Par ailleurs, pourront également apparaître à l'ordre du jour du Conseil de « faux points A » ou de « faux points B ». Les « faux points A » sont d'anciens points B qui ont été débattus au sein du Conseil, mais qui nécessitent une mise au point juridique et linguistique par le Coreper pour que le Conseil les entérine.

---

<sup>897</sup> V. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, 1974, sp. p.344

<sup>898</sup> J.L. SAURON, *Le Coreper dans tous ses états*, Annexe au Rapport introductif, précité

<sup>899</sup> A. MANGAS MARTIN, *La participation du Comité des Représentants permanents au processus de décision communautaire*, précité, sp. p.39

<sup>900</sup> Conseil européen d'Helsinki, 1999, Annexe III, *Un Conseil efficace pour une Union élargie, Lignes directrices pour une réforme et recommandations opérationnelles*, point 40

<sup>901</sup> A. RIGAUX, *Comité des représentants permanents*, précité, sp. p. 7

Les « faux points B » sont « les textes où les Représentants permanents ont constaté la réunion de la majorité nécessaire pour l'adoption du texte. Mais une délégation (ou la Commission) souhaite faire une déclaration à destination de l'opinion publique de l'Etat membre « déclarant » (ou de l'opinion publique communautaire). Il n'y aura une fois la déclaration faite, ni débat, ni vote sur ladite déclaration<sup>902</sup> ». Donc, dans ce cas un accord de fond est réalisé au niveau du Coreper mais la question est volontairement inscrite à l'ordre du jour du Conseil en point « B ».

Il existe encore des points « A » qui, à la demande des Etats membres ou de la Commission, seront volontairement disqualifiés en points « B » et feront alors partie des « faux points B », si le débat au sein du Comité montre que l'accord sera acquis.

**481.** Finalement, même si le Comité des Représentants permanents agit dans l'ombre du Conseil, il s'efforce toujours d'aboutir au meilleur accord possible, afin de faciliter la prise de décision au sein de l'autorité politique qu'est le Conseil et à laquelle il reste subordonné.

### *1.2. L'exécution des mandats*

**482.** Le traité et le règlement intérieur du Conseil prévoient également que le Coreper exécute les mandats que lui confie le Conseil. Dans les faits, le Coreper n'a pas la possibilité de recevoir une délégation de pouvoir du Conseil parce que les traités prévoient cette délégation uniquement pour la Commission par le biais de l'article 211 CE 4<sup>ème</sup> tiret<sup>903</sup> (ex-article 155 CE). Les missions que les traités attribuent au Comité sont seulement de l'ordre de la préparation des travaux du Conseil et en conséquence, une délégation de compétences décisives n'est pas envisageable. De même, la Cour a déclaré dans une jurisprudence spécifique aux relations entre le Coreper et le Conseil que « la fonction d'exécution des mandats confiés par le Conseil n'habilite pas le Coreper à exercer le pouvoir décisionnel qui revient d'après le traité, au Conseil<sup>904</sup> ».

### *1.3. L'adoption de décisions de procédure*

**483.** Dans la mesure où le juge communautaire a expressément consacré les limites du pouvoir du Comité des Représentants permanents<sup>905</sup>, et que l'urgence d'adopter plusieurs décisions de procédure s'est fait ressentir, le traité d'Amsterdam est venu modifier l'article 207 CE paragraphe 1 (ex-article 151 CE). Désormais, le traité prévoit que « le comité peut adopter des décisions de

---

<sup>902</sup> J.L. SAURON, *Le Coreper dans tous ses états*, Annexe au Rapport introductif, précité

<sup>903</sup> Article 211 CE 4<sup>ème</sup> tiret : « En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission : - exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit. »

<sup>904</sup> CJCE 19 mars 1996, *Commission c/ Conseil*, aff. C-25/94, précité, point 27

<sup>905</sup> *ibidem*

procédure dans les cas prévus par le règlement intérieur du Conseil ». Ainsi, les auteurs du traité ont souhaité laisser au Conseil la possibilité de ne plus avoir à examiner des questions de procédure.

Le règlement intérieur<sup>906</sup> prévoit que le Coreper peut adopter la décision de tenir une session du Conseil hors de Bruxelles ; la décision de retransmettre publiquement certains débats du Conseil ; la décision d'autoriser la production en justice d'un document du Conseil ; la décision de rendre publics les résultats des votes dans les cas prévus à l'article 9 paragraphes 2 et 3 ; la décision de recourir à la procédure écrite ; la décision d'approuver ou d'amender le procès-verbal du Conseil ; la décision de publier de publier un texte ou un acte au Journal officiel ; la décision de consulter une institution ou un organe ; la décision de fixer ou de prolonger un délai pour la consultation d'une institution ou d'un organe ou la décision d'approuver le texte d'une lettre adressée à une institution ou un organe. En outre, le règlement intérieur prévoit que ces points doivent avoir été inscrits à l'ordre du jour du Coreper au moins trois jours ouvrables avant sa réunion à moins que le comité ne décide à l'unanimité de déroger à ce délai.

**484.** En conséquence, cette possibilité laissée au Coreper de prendre ce genre de décisions devrait permettre au Conseil de ne plus être encombré par des points de procédure. De cette manière, la prise de décision des questions de procédure devrait être accélérée dans la mesure où, désormais, il n'est plus nécessaire d'attendre l'ouverture d'une session du Conseil.

## ***2. La nature juridique de la participation du Coreper au processus décisionnel***

**485.** Du fait du rôle essentiel que le Comité des Représentants permanents joue dans le processus décisionnel communautaire, la nature juridique de cette participation a posé quelques problèmes.

**486.** Le Coreper est parti des compétences préparatoires qui lui sont attribuées par les textes légaux, pour arriver en quelque sorte à exercer une véritable compétence décisive en ce qui concerne la procédure des points « A ». Dès lors, se pose la question de savoir s'il y a « délégation de pouvoir de décision déguisée<sup>907</sup> » ou simplement respect des exigences du traité. Effectivement, d'un rôle d'organe subordonné au Conseil le Coreper semble être devenu un organe substitué au Conseil, ce qui serait contraire à la répartition des pouvoirs établie par les traités.

Mais il faut souligner que si de facto c'est le Coreper qui arrête le contenu matériel des actes destinés à figurer en points « A » de l'ordre du jour du Conseil, cela ne veut pas pour autant dire que la

---

<sup>906</sup> Article 19 paragraphe 5 du règlement intérieur du Conseil

<sup>907</sup> A. MANGAS MARTIN, *La participation du Comité des Représentants permanents au processus de décision communautaire*, précité, sp. p. 48

décision est juridiquement prise par le Coreper. D'une part, parce que bien que les points « A » soient en général adoptés par le Conseil sans débat ni vote il lui est toujours possible (ainsi qu'à la Commission) de faire disqualifier un point « A », qui, en conséquence, sera examiné dans le cadre d'un point « B » selon les règles prévues par les traités. Donc, le Conseil pourra prendre une décision contre l'avis du Comité, ce qui signifie que la soumission des points « A » au pouvoir de décision du Conseil montre que sa compétence décisionnelle reste entière et n'est pas subordonnée à celle du Coreper. D'ailleurs, si tel avait été le cas on se serait trouvé en présence d'une délégation de pouvoirs contraire au principe de l'équilibre institutionnel. En effet, pour la Cour de justice une telle délégation est incompatible avec la répartition des pouvoirs établie par les traités parce que « la délégation d'un pouvoir discrétionnaire, en le confiant à des autorités différentes de celles qui ont été établies par le traité pour en assurer et en contrôler l'exécution dans le cadre de leurs attributions respectives, porterait atteinte à cette garantie<sup>908</sup> (c'est-à-dire le principe de l'équilibre des pouvoirs) ».

D'autre part, c'est uniquement l'adoption formelle par le Conseil des points « A » même sans débat ni vote, qui concrétise leur nature d'actes communautaires pourvu d'effets juridiques vis-à-vis des tiers.

Par conséquent, la décision reste juridiquement rattachable au Conseil car l'acte du Coreper est seulement un acte préparatoire sans aucune portée juridique. De ce fait, cet acte ne sera pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour de justice puisque celui-ci est ouvert aux seuls actes visant à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers<sup>909</sup>.

**487.** Donc, le Comité des Représentants permanents n'est pas « un comité de suppléants des ministres susceptible d'arrêter en leurs lieu et place les décisions prévues par la Charte constitutive<sup>910</sup> ». Le Coreper reste donc un organe préparatoire dépourvu d'un quelconque pouvoir de décision autonome ou délégué, et est donc subordonné au Conseil. Toutefois, l'influence de son travail sur les décisions du Conseil (notamment en ce qui concerne les points « A ») ne doit pas être négligée, ce qui d'un point de vue politique peut conduire à discuter de sa place dans l'équilibre institutionnel.

## ***B. LE RÔLE DU COREPER DANS L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL***

**488.** D'un point de vue strictement juridique, le Coreper ne porte pas atteinte à l'équilibre institutionnel puisqu'il ne bénéficie d'aucune délégation de pouvoir de décision du Conseil. Il reste donc sous la tutelle du Conseil, puisque c'est lui qui en dernier ressort décide de façon définitive selon

<sup>908</sup> CJCE 13 juin 1958, *Méroni*, précité, point 81

<sup>909</sup> CJCE 31 mars 1971, *AETR*, aff.22/70, Rec.1971, p. 263, point 42

<sup>910</sup> A. RIGAUX, *Comité des représentants permanents*, précité, sp. p. 7

les règles imposées par les traités. Néanmoins, si on ne retient que ça on ne retient qu'une partie de la réalité. En effet, même si la compétence décisive du Conseil reste entière, *juridiquement* le Coreper tient une place essentielle dans le mécanisme décisionnel communautaire. De cette manière, son existence et surtout sa présence dans le dialogue Conseil-Commission ont eu un impact non négligeable au sein de l'équilibre institutionnel.

Il est donc incontestable que le Coreper joue un rôle spécifique et direct dans l'élaboration et l'adoption des décisions communautaires, sans toutefois en assumer politiquement ou juridiquement la responsabilité. De ce fait, le Coreper s'est forgé une place atypique mais néanmoins centrale dans l'équilibre institutionnel, ce qui a entraîné des conséquences sur le droit d'initiative de la Commission (1). De même, son rôle sans cesse croissant dans le processus décisionnel communautaire et notamment dans le cadre de l'adoption des points « A », montre que le Coreper serait aujourd'hui avec le Parlement européen le véritable législateur communautaire (2).

### *1. Les relations Coreper-Commission*

**489.** Le Coreper qui, depuis son institutionnalisation par l'article 4 du traité de fusion de 1965, est un des rouages essentiels du système décisionnel communautaire, a dû faire face aux réticences de la Commission. En effet, dès 1958 le président de la Commission Hallstein avait déclaré que désormais la Commission serait obligée de négocier « non pas avec ceux qui donnent des instructions, mais avec ceux qui les reçoivent<sup>911</sup> ». Ceci montre bien l'hostilité de la Commission face à ce « glissement appréciable du niveau des responsabilités du plan politique à la sphère administrative<sup>912</sup> ». Désormais, elle doit dialoguer non plus avec les ministres nationaux mais avec les hauts fonctionnaires qu'ils auront nommés et auxquels ils auront donné leurs instructions.

Cette intrusion du Coreper dans les relations Conseil-Commission a donc été vécue comme une concurrence directe au pouvoir d'initiative de la Commission, créant de la sorte une espèce de distorsion de l'équilibre institutionnel existant. A cet égard, le Professeur Constantinesco déclara qu'« il n'y a plus de dialogues réels, directs et constants entre la Commission et le Conseil. C'est le Coreper qui est devenu le véritable interlocuteur et partenaire de travail de la Commission concernant ses propositions<sup>913</sup> ». Ces réticences initiales à cette insertion du Coreper dans le processus décisionnel communautaire, se sont essentiellement manifestées en raison du risque potentiel de renforcement de l'intergouvernementalisme dans les Communautés européennes au moment de l'accord sur la proposition de la Commission.

---

<sup>911</sup> JOCE juin 1958, PE débats, p.175

<sup>912</sup> V. CONSTANTINESCO, *Le Comité des Représentants permanents (coreper)*, précité, sp. p.25

<sup>913</sup> Cité par P. PONZANO dans *Le Coreper dans tous ses Etats*, précité, sp. p.87

**490.** En ce qui concerne la procédure d'adoption des points « A », si la proposition de la Commission est acceptée il n'y a évidemment aucun problème. Par contre, si elle est refusée deux sortes de situations sont alors envisageables. Soit à l'issue d'un compromis la Commission accepte de modifier sa proposition, puisque le traité lui accorde cette possibilité tant que le Conseil n'a pas statué<sup>914</sup>. Soit la Commission refuse de modifier sa proposition et dans ce cas, ce sont les Représentants permanents qui vont tenter eux-mêmes de résoudre le problème. Ainsi, dans le souci d'arriver à obtenir cet accord unanime ils vont nécessairement privilégier le compromis mais en « partant plutôt des différents points de vue nationaux que de la proposition de la Commission » si bien que « souvent, la proposition de la Commission est tellement modifiée qu'il n'en reste pas grand-chose<sup>915</sup> ». Dans ces conditions, si les membres du Coreper trouvent un accord auquel la Commission ne donne pas son aval, la proposition modifiée sera inscrite en point « A » mais son adoption au sein du Conseil nécessitera l'unanimité<sup>916</sup>.

Toutefois, l'on peut se poser la question de savoir si les ministres eux-mêmes auraient, à l'instar de leurs Représentants permanents, occulté la proposition de la Commission dans la mesure où ils entretiennent avec elle une relation fondée sur le dialogue. Mais, il paraît peu probable que les ministres prennent la décision de rompre l'accord que les Représentants permanents ont réussi à obtenir, sur la base des instructions qu'ils ont reçu de leurs ministères<sup>917</sup>.

**491.** Ceci montre bien que les moyens de négociation que l'article 250 CE (ex-article 189 A) offre à la Commission n'ont pas toujours pu être complètement exploités. En effet, avec le « compromis » de Luxembourg de 1966 le recours au vote unanime tend à se généraliser, entraînant ainsi une sorte de paralysie au niveau du Conseil puisqu'il ne votait pratiquement plus et adoptait le plus souvent ses décisions par consensus. Toutefois, le texte du « compromis » rappelle qu' « une étroite collaboration entre le Conseil et la Commission constitue un élément essentiel pour le fonctionnement et le développement de la Communauté ». A ce titre, « afin d'améliorer et d'intensifier encore à tous les niveaux cette collaboration il convient (...) que la Commission avant d'adopter une proposition présentant une importance particulière, prenne les contacts appropriés avec

---

<sup>914</sup> Article 250 CE paragraphe 2 (ex-article 189 A) : « 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 communautaire. »

<sup>915</sup> T.P.J.N. VAN RIJN, *Le Comité des représentants permanents dans les Communautés élargies*, précité, sp. p.652

<sup>916</sup> Article 250 CE paragraphe 1er (ex-article 189 A) : « Lorsque, en vertu du présent traité, un acte du Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité, sous réserve de l'article 251, paragraphes 4 et 5. »

<sup>917</sup> voir T.P.J.N. VAN RIJN, *Le Comité des représentants permanents dans les Communautés élargies*, précité, sp. p.652

les gouvernements des Etats membres, par l'entremise des représentants permanents, sans que cette procédure puisse porter atteinte au droit d'initiative que la Commission tient du traité<sup>918</sup> ».

Ici, bien que le droit d'initiative de la Commission soit évoqué ce texte souligne néanmoins toute l'importance de la place du Coreper. Par conséquent, l'objectif recherché ici serait d'affaiblir la position de la Commission au profit de celle du Coreper, et donc du Conseil. Mais, « la Commission a toujours refusé de coopérer en ce qui concerne l'exécution de ce point de l'accord<sup>919</sup> ». De plus, lorsqu'une proposition qui n'émane pas exclusivement de la Commission, dans la mesure où elle a d'abord été négociée avec le Coreper, arrive devant le Conseil elle remet en cause le monopole d'initiative détenu par la Commission. En outre, cette proposition remet également en cause le contrôle politique que le Parlement européen exerce sur la Commission.

Néanmoins, depuis la modification du règlement intérieur du Conseil intervenue le 20 juillet 1987, l'article 11 paragraphe 1<sup>er</sup> (ex-article 9) prévoit que « le Conseil procède au vote à l'initiative de son président. Le président est, par ailleurs, tenu d'ouvrir une procédure de vote à l'initiative d'un membre du Conseil ou de la Commission, pour autant que la majorité des membres qui composent le Conseil se prononcent en ce sens ». De la sorte, la Commission a retrouvé son influence sur le processus décisionnel puisqu'elle peut favoriser un compromis sur le texte qu'elle propose. Toutefois, le risque d'érosion de son pouvoir réapparaît dans tous les cas où l'unanimité est requise puisque le Conseil peut décider contre l'avis de la Commission, ce qui laisse une liberté plus grande au Coreper dans son travail de préparation.

**492.** Cependant, malgré le danger potentiel d'empiètement du Coreper sur ses prérogatives, la Commission a tout de même accepté l'intrusion de ce « cinquième organe<sup>920</sup> » dans le processus décisionnel communautaire. En effet, elle a consenti à coopérer étroitement avec le Coreper pendant tout le déroulement du processus de décision communautaire, à tel point qu'en 1987 E.Noël constatait que « la coopération entre la Commission et le Coreper est devenue depuis de nombreuses années un acquis communautaire à faire fructifier dans l'intérêt même de la Communauté<sup>921</sup> ».

A cet égard, la pratique montre que la Commission participe d'office aux réunions du Coreper à l'exception des réunions où il est question d'un contentieux entre le Conseil et la Commission. Sinon, la Commission souhaite partager les réunions du Coreper et de ses groupes de travail afin « d'éviter

---

<sup>918</sup> Compromis de Luxembourg, 28 et 29 janvier 1966

<sup>919</sup> T.P.J.N. VAN RIJN, *Le Comité des représentants permanents dans les Communautés élargies*, précité, sp. p.641

<sup>920</sup> V. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, 1974, sp. p.344

<sup>921</sup> Cité par P. PONZANO dans *Le Coreper dans tous ses états*, précité, sp. p. 88

d'éventuels dérapages intergouvernementaux qui pourraient se produire si les Etats membres se réunissaient seuls sur une question faisant l'objet d'une proposition de la Commission ou ayant tout simplement un intérêt communautaire<sup>922</sup> ». De plus, la Commission défend le principe de l'article 12 paragraphe 2 du règlement intérieur du Conseil d'après lequel « l'acceptation par la Commission du recours à la procédure écrite est requise dans les cas où le vote par écrit porte sur une matière dont la Commission a saisi le Conseil ».

Ainsi, cette présence de la Commission au sein du Coreper et des groupes de travail permet une meilleure participation de celle-ci au processus décisionnel communautaire. Les rapports entre la Commission et le Coreper vont d'ailleurs s'intensifier lorsqu'il sera saisi de modifications substantielles à apporter à la proposition de la Commission. C'est donc ensemble qu'il vont rechercher un compromis global que la Commission pourra reprendre à son compte dans l'hypothèse d'une décision majoritaire. Néanmoins juridiquement, la Commission peut toujours remettre en cause un accord trouvé au sein d'un groupe de travail si elle estime que les modifications apportées ne sont pas acceptables. Enfin, dans un esprit de bonne coordination, les services de la Commission prennent toujours contact avec les Représentants permanents avant chaque réunion du Coreper, afin de déterminer quelle sera la « marge de manœuvre » dont chaque délégation dispose

**493.** Désormais, il apparaît donc qu'un réel dialogue s'est établi entre la Commission et le Coreper, ce qui pourrait être contraire à l'équilibre institutionnel prévu initialement, puisqu'à l'origine cette relation était prévue entre la Commission et le Conseil. Toutefois, dans la mesure où cet équilibre n'est pas statique on peut considérer que cette nouvelle dialectique relève de l'évolution de la construction communautaire qui impose des ajustements au système établi originellement. En effet, face à la complexité et à la quantité des problèmes normatifs existant dans le cadre communautaire le seul dialogue Conseil-Commission n'aurait pas été suffisant, si bien que l'émergence du Coreper semble avoir été nécessaire.

Finalement, la progression du Coreper dans la mécanique décisionnelle communautaire a permis d'ajuster l'équilibre institutionnel existant, sans qu'il y ait une véritable disparition des pouvoirs de la Commission.

## ***2. Les relations Coreper-Parlement européen***

**494.** A première vue il paraît improbable d'évoquer une quelconque relation entre le Coreper et le Parlement européen, car les occasions de contacts entre eux semblent inexistantes. Ceci sûrement parce que l'un et l'autre de ces organes incarnent une légitimité différente. Le Parlement européen symbolise une vision fédéraliste de l'Europe, privilégiant le niveau européen, le Coreper

---

<sup>922</sup> ibidem, sp. p.90

incarne une vision intergouvernementale, privilégiant le niveau national. De ce fait, et dans la mesure où le Coreper échappe à son contrôle politique, le Parlement européen considère avec réticence cette « administration incontrôlée<sup>923</sup> ».

Cette incompréhension viendrait également de la structure même du Comité qui, dans sa seconde formation, rassemble des ambassadeurs entretenant peu de contact avec les parlementaires. Toutefois, il en va différemment avec les Représentants permanents adjoints composant le Coreper I qui ont des contacts fréquents avec le Parlement européen, dans la mesure où ils traitent des matières législatives. Par conséquent, les parlementaires entretiendraient plus de contacts avec les ministres nationaux et les cabinets ministériels qu'avec les Représentants permanents, du fait de leur incarnation de l'administration nationale.

Enfin, l'absence de relation entre le Coreper et le Parlement européen viendrait surtout du fait que le Comité est un organe essentiellement préparatoire, et que dans son activité législative l'Assemblée s'entretient surtout avec le Conseil parce que « la rigidité des Représentants permanents s'oppose à la flexibilité, à la marge de manœuvre dont disposent les ministres<sup>924</sup> ».

**495.** Pourtant, avec l'évolution de la construction européenne cette relation s'est développée et améliorée. Aujourd'hui, avec la multiplication des comités spéciaux à haut niveau qui ne sont pas très ouverts au Parlement européen celui-ci reconnaît la qualité de travail du Coreper et le fait qu'ils agissent, dans une certaine mesure, l'un et l'autre dans l'intérêt de l'Union européenne. De plus, la crise de la vache folle sous la Commission Santer a ébranlé la traditionnelle alliance Commission-Parlement européen car elle a refusé de coopérer loyalement avec la commission parlementaire d'enquête.

Par ailleurs, le Coreper perçoit désormais le Parlement européen différemment car depuis les traités de Maastricht et d'Amsterdam celui-ci est devenu un acteur à part entière, avec un poids important dans le processus décisionnel communautaire, grâce à la procédure de codécision.

Ces deux organes vont donc avoir intérêt à ce que chaque procédure de codécision se solde par une réussite, et de ce fait on assiste à une multiplication des réunions préparatoires informelles réunissant le Représentant permanent adjoint de l'Etat qui préside l'Union européenne, le président du Parlement européen et le rapporteur de la commission d'enquête parlementaire compétente sur le fond. Ainsi, « le dialogue effectif se déroule dans le cadre des structures restreintes et ne rassemble jamais les 15 Représentants permanents<sup>925</sup> ». Avec la suppression de la troisième lecture qui permettait au

---

<sup>923</sup> J.P. COT, *Le Coreper et le Parlement européen*, dans *Le Coreper dans tous ses états*, précité, sp. p. 60

<sup>924</sup> *ibidem*, sp. p.61

<sup>925</sup> *ibidem*, sp. p.63

Conseil de passer outre l'avis rendu par le Parlement européen, les deux parties vont désormais devoir parvenir à un accord avant le débat formel de la conciliation. On assiste alors à « la « corepérisation » de la procédure de codécision<sup>926</sup> » car le Coreper, lorsqu'un accord sera trouvé, procédera à une sorte de répartition des questions en points « A » ou en points « B ».

**496.** C'est pourquoi, si l'on peut dire qu'aujourd'hui le Coreper décide de 80% des actes législatifs<sup>927</sup> c'est en collaboration directe avec le Parlement européen, puisqu'ils doivent pouvoir s'entendre sur la définition du contenu de l'acte législatif. Finalement, dans la mesure où il devient désormais l'interlocuteur direct du Parlement dans le processus législatif communautaire, on peut dire que le Coreper est devenu « le véritable co-législateur communautaire<sup>928</sup> ». Ceci est d'ailleurs confirmé par la déclaration commune du 28 mai 1999 sur la codécision, dont l'un des objets est de favoriser les contacts entre les institutions avant la première lecture<sup>929</sup>.

**497.** Le Coreper a donc su trouver sa place dans l'équilibre institutionnel, sans pour autant le renverser. Au contraire, cette intrusion du Coreper a enrichi l'équilibre institutionnel. On constate que son rôle a été positif pour le Conseil, la Commission et le Parlement européen. Il est devenu l'un des éléments essentiels du dialogue législatif imposé par les traités, même s'il reste encore incontrôlable politiquement. Enfin dans la mesure où le pouvoir de la Commission leur reste subordonné, l'existence du Comité des Représentants permanents renforce le rôle prépondérant des Etats membres dans la prise de décision communautaire.

---

<sup>926</sup> J.L. SAURON, Discussion au Rapport introductif : *Le Coreper et l'appareil politico-administratif national*, dans *Le Coreper dans tous ses états*, précité, sp. p.32

<sup>927</sup> P. PONZANO, Discussion au Rapport introductif : *Le Coreper et l'appareil politico-administratif national*, dans *Le Coreper dans tous ses états*, précité, sp. p.27

<sup>928</sup> J.L. SAURON, Discussion au Rapport introductif : *Le Coreper et l'appareil politico-administratif national*, dans *Le Coreper dans tous ses états*, précité, sp. p.17

<sup>929</sup> Déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision (article 251 du traité instituant la Communauté européenne) JOCE n° C 148 du 28 mai 1999, p.1 : « Les institutions coopèrent loyalement afin de rapprocher au maximum leur position pour que, dans la mesure du possible, l'acte puisse être arrêté en première lecture. »

## **SECTION 2 : LA RECONNAISSANCE DE LA PARTICIPATION DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'ACTIVITÉ COMMUNAUTAIRE**

**498.** La déclaration n°23 du traité de Nice identifie quatre thèmes majeurs de réflexion, parmi lesquels celui de la reconsidération du rôle et de la place des parlements nationaux dans l'architecture européenne. La question ici posée, est donc celle de savoir dans quelles conditions il est possible d'améliorer la participation des parlements nationaux à la prise de décision communautaire. En effet, il est possible de considérer l'insertion des parlements nationaux dans l'architecture décisionnelle communautaire comme une sorte de prolongement de l'interétatisme.

Effectivement, les parlements nationaux peuvent apparaître comme le vecteur des positions que les représentants des gouvernements défendent au Conseil, car les préoccupations des parlements nationaux ne sont pas celles de l'intérêt général communautaire mais bien celles qui concernent leur propre Etat. Par conséquent, on peut considérer qu'ils introduisent une difficulté supplémentaire dans le dialogue interinstitutionnel compte tenu d'une part, du contrôle qu'ils exercent sur leur gouvernement et compte tenu du fait d'autre part, que certains parlements nationaux tel le Folketing danois, accordent au représentant de leur gouvernement un mandat de négociation avant qu'il ne participe aux travaux du Conseil. Dans ces conditions, ne peut-on alors penser que les positions du Conseil sont fortement conditionnées par les parlements de chaque Etat membre et qu'à cet effet le rôle de législateur tenu par le Conseil serait quelque peu atténué ?

Toutefois, il est cependant difficile de dire si la participation des parlements nationaux dans le processus décisionnel communautaire aboutit ou non à un renforcement de l'interétatisme. Néanmoins, il est incontestable qu'elle affecte l'équilibre institutionnel.

**499.** Avec le développement de la construction communautaire et le transfert des compétences du niveau national au niveau européen, les parlements nationaux ont été marginalisés dans leur rôle de législateur. Ils ont en effet perdu leur pouvoir d'initiative des lois, et ont été cantonnés à un rôle de simple exécutant des décisions communautaires. Face à cette situation critique, les parlements nationaux ont suscité la mise en place de mécanismes de contrôle préalable du processus décisionnel communautaire, notamment par la création d'institutions compétentes pour traiter de la législation communautaire afin de préserver leurs prérogatives, et de peser sur la construction communautaire.

En effet, en tant qu'ils ont pour origine les parlements nationaux les membres du Conseil sont responsables devant eux, ce qui peut permettre une intervention décisive des parlements nationaux dans la prise de décision. A cet égard, le contrôle exercé par les parlements nationaux sur l'activité

communautaire de leur gouvernement a été renforcé (Paragraphe 1) à l'instar de celui pouvant être exercé sur l'activité normative communautaire (Paragraphe 2).

### ***PARAGRAPHE 1 : LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX SUR L'ACTIVITÉ COMMUNAUTAIRE GOUVERNEMENTALE***

**500.** Dans la perspective du développement de la construction communautaire, les parlements nationaux ont tenté de renforcer leur participation dans les affaires européennes menées par leur gouvernement.

En France, dès 1979, des initiatives sont prises pour mettre en place un contrôle parlementaire sur l'activité communautaire gouvernementale. Ainsi la loi du 6 juillet 1979 crée-t-elle les délégations pour les affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat. La loi Josselin du 10 mai 1990 modifiant celle de 1979 et modifiée par une loi du 10 juin 1994, donne aux assemblées accès aux informations relatives à l'Union européenne.

**501.** Mais c'est la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 nécessaire à la ratification du traité de Maastricht, qui consacre constitutionnellement le rôle du Parlement dans le processus décisionnel communautaire par le biais de l'article 88-4 de la Constitution qui accompagne la déclaration n°13 annexée au traité de Maastricht (A). Avec le traité d'Amsterdam et les propositions faites dans le cadre de la Convention européenne ce contrôle sera renforcé (B).

#### ***A. LA RECONNAISSANCE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE SUR L'ACTIVITÉ EUROPÉENNE GOUVERNEMENTALE***

**502.** Avec le traité de Maastricht et notamment la déclaration n°13 qui lui est annexée (1), les gouvernements des Etats membres ont désormais l'obligation de veiller à ce que les parlements nationaux puissent disposer des propositions de nature législative de la Commission pour information ou pour un éventuel examen. Ainsi, en droit français les dispositions prises pour mettre en œuvre le droit communautaire développent l'influence que peut avoir le Parlement sur le gouvernement siégeant au Conseil des ministres, puisque leur information sur l'activité normative de l'Union européenne est renforcée (2).

##### ***1. Les dispositions communautaires prévoyant le contrôle des parlements nationaux sur les politiques européennes de leur gouvernement***

**503.** Les traités de l'Union et des Communautés européennes contiennent des dispositions relatives à la participation des parlements nationaux au processus décisionnel communautaire.

Toutefois, dans la mesure où ces dispositions se limitent à des décisions quasi-constitutionnelles qui ont une portée limitée, leur participation à la prise de décision communautaire est relativement réduite.

En effet, les parlements nationaux sont impliqués dans l'approbation de la législation communautaire, notamment en ce qui concerne la définition d'une politique de défense commune<sup>930</sup>, l'établissement de conventions relatives au rapprochement des législations et des règles administratives des Etats membres dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale<sup>931</sup>, la ratification de nouveaux traités ou la modification de traités existant<sup>932</sup>, l'adhésion de nouveaux Etats<sup>933</sup> ou encore l'adoption des ressources propres de la Communauté<sup>934</sup>. Dans tous ces domaines, les traités exigent que les parlements nationaux approuvent les décisions prises conformément aux règles constitutionnelles en vigueur dans chaque Etat membre.

**504.** Néanmoins, malgré l'importance de ces domaines d'intervention leur association au processus décisionnel communautaire reste limitée, de sorte que l'influence qu'ils pourraient avoir sur le contenu d'une très grande partie des décisions communautaires est faible.

C'est pourquoi, lors de la Conférence des Parlements de la CE/UE tenue à Rome en novembre 1990, les représentants des parlements nationaux se sont préoccupés d'associer davantage les Parlements des Etats membres aux activités européennes. Ainsi, dans sa résolution finale la Conférence s'est déclarée « favorable à une coopération renforcée entre les parlements nationaux et le Parlement européen grâce à des réunions régulières des commissions spécialisées, à des échanges d'information et l'organisation de Conférences des Parlements de la Communauté européenne lorsque la discussion d'orientations essentielles pour la Communauté le justifie, notamment à l'occasion de Conférences intergouvernementales ». Mais, il faudra attendre le traité sur l'Union européenne pour que les parlements nationaux soient impliqués de manière officielle dans le fonctionnement et le développement de l'activité communautaire.

**505.** Lors des négociations du traité de Maastricht la question de la légitimité démocratique de l'Union européenne fut soulevée, et les chefs d'Etat et de gouvernement tentèrent de répondre aux attentes de certains Etats de voir le rôle des parlements nationaux renforcé.

Aussi, les chefs d'Etat et de gouvernement parvinrent-ils à s'entendre sur la déclaration n°13 relative au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne qui a pour objet « d'encourager

---

<sup>930</sup> Article 17 UE (ex-article J.4)

<sup>931</sup> Article 34 UE (ex-article K.3)

<sup>932</sup> Article 48 UE (ex-article N)

<sup>933</sup> Article 49 UE (ex-article O)

<sup>934</sup> Article 269 CE (ex-article 201 CE)

une plus grande participation des Parlements nationaux aux activités de l'Union européenne<sup>935</sup> ». Cela implique que cette participation passe par une intensification de l'échange d'informations entre les parlements nationaux et le Parlement européen. A cet égard, les gouvernements sont tenus de veiller à ce que toutes propositions législatives nouvelles de la Commission soient transmises aux parlements nationaux<sup>936</sup>. De même, cette participation des parlements nationaux au système décisionnel communautaire doit aussi passer par une intensification des contacts, « notamment grâce à l'octroi de facilités réciproques appropriées et de rencontres régulières entre parlementaires intéressés aux mêmes questions<sup>937</sup> ».

## ***2. La mise en œuvre du contrôle parlementaire sur l'activité gouvernementale communautaire dans l'ordre juridique français***

**506.** L'article 88-4 de la Constitution, adopté dans le cadre de la ratification du traité sur l'Union européenne, élargit les pouvoirs du Parlement à l'égard de la construction communautaire puisqu'au travers du contrôle sur l'activité communautaire du gouvernement, il lui donne la possibilité d'intervenir directement dans le processus décisionnel européen. En effet, ce texte dispose que « le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. Pendant les sessions ou en dehors d'elle, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article selon des modalités déterminées par le règlement de chaque assemblée ». Par conséquent, l'Assemblée nationale et le Sénat doivent être obligatoirement consultés afin de donner leur avis par voie de résolution parlementaire.

J.L. Sauron définit par ailleurs ce contrôle parlementaire comme comportant trois caractéristiques<sup>938</sup>. D'une part, « il s'intègre à une procédure décisionnelle communautaire qui a ses propres contraintes » d'autre part, « il ne concerne que les délégations à l'Union européenne », enfin « il est fortement juridicisé par l'intervention du Conseil d'Etat dans la définition de sa portée ».

**507.** L'obligation de consultation du Parlement contenue dans la déclaration n°23 du traité de Maastricht a été mise en œuvre en France par des circulaires qui définissent les modalités d'application de cette obligation. Ainsi, la circulaire du 21 avril 1993<sup>939</sup> prévoit que le délai maximum de transmission d'une proposition d'acte communautaire à l'Assemblée nationale et au Sénat, doit être

---

<sup>935</sup> Déclaration n°13, alinéa 1

<sup>936</sup> Déclaration n°13, alinéa 2

<sup>937</sup> Déclaration n°13, alinéa 3

<sup>938</sup> J.L. SAURON, *Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France*, RTDE 1999, p. 171, sp. p.172

<sup>939</sup> JORF du 22 avril 1993, p. 6495

de 15 jours. Elle prévoit également la consultation du Conseil d'Etat afin qu'il détermine si la proposition d'acte communautaire en cause contient ou non des dispositions de nature législative.

Par ailleurs, la circulaire du 19 juillet 1994<sup>940</sup> prévoit la mise en place d'une réserve d'examen parlementaire renforçant ainsi « la vérification d'une bonne articulation entre le travail parlementaire dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 et le travail de négociation communautaire à Bruxelles<sup>941</sup> ». Toutefois, ce mécanisme a suscité des critiques de la part du ministre délégué aux affaires européennes car il estimait qu' « une telle disposition serait contraire à l'esprit de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, qui prévoit que les négociations internationales sont conduites par le gouvernement sous sa responsabilité<sup>942</sup> ».

**508.** L'article 88-4 accompagne en outre cette obligation d'information, d'une procédure permettant au Parlement de faire connaître son avis au gouvernement. En effet, aussi bien l'Assemblée nationale que le Sénat ont la possibilité de voter des résolutions sur les propositions d'actes communautaires afin d' « exprimer une position collective, majoritaire, en séance publique<sup>943</sup> ». Il s'agit ici d'un dispositif novateur, dans la mesure où jusque là aucune procédure ne permettait au Parlement de faire connaître son opinion sur les questions de politique européenne.

Ce sont les délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat qui ont en charge de suivre les travaux des institutions communautaires, mais le vote des résolutions ne leur incombe pas. C'est en effet chacune des assemblées qui procèdera à ce vote, afin que les questions européennes ne soient pas exclusivement régies par les délégations. C'est le Sénat, lors du vote de la loi du 10 mai 1990 renforçant les compétences des délégations parlementaires, qui s'est montré réticent à un tel accroissement de leurs prérogatives compte tenu du fait qu'elles pourraient empiéter sur les compétences des commissions permanentes. Or, pour le Sénat « ces délégations ne sauraient constituer une septième commission permanente. Les délégations sont des instruments à la disposition des commissions et du Parlement<sup>944</sup> ».

---

<sup>940</sup> JORF du 21 juillet 1994, p.10510

<sup>941</sup> J.L. SAURON, *Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France*, précité, sp. p.173

<sup>942</sup> cité par B. RULLIER, *L'application de l'article 88-4 de la Constitution au premier semestre 1994*, RFDC n°19, 1994, p. 155, sp. p.174

<sup>943</sup> M.F. VERDIER, *La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 nécessaire à la ratification du traité de Maastricht et l'extension des pouvoirs des assemblées parlementaires françaises*, RFDC 1994, sp. p.1143

<sup>944</sup> cité par M.F. VERDIER, *La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 nécessaire à la ratification du traité de Maastricht et l'extension des pouvoirs des assemblées parlementaires françaises*, précité, sp. p.114, M. GIROD, Doc. Sénat, n°262, 1989-1990, p.6

**509.** Toutefois, le Conseil d'Etat dans le cadre du rôle qui lui revient de déterminer le champ d'application de l'article 88-4 de la Constitution, a révélé certaines des limites de ce texte. En effet, au-delà de la question qui se pose dans chaque dossier du caractère législatif ou réglementaire de la proposition, le Conseil d'Etat a eu à préciser la portée des termes « propositions d'actes communautaires » et « actes comportant des dispositions de nature législative ».

Pour la haute juridiction administrative, la proposition d'acte communautaire entend « tout projet de texte, quelle que soit sa forme, que la Commission transmet au Conseil en vue d'une décision<sup>945</sup> ». Donc, pour le Conseil d'Etat n'entre pas dans le champ d'application de l'article 88-4 un acte communautaire qui ne donne pas lieu à « transmission par la Commission au Conseil de la Communauté en vue d'une décision dudit Conseil, en vertu des dispositions du Traité de Rome<sup>946</sup> ». Néanmoins, pour certains l'article 88-4 déterminerait une compétence *rationae materiae* c'est-à-dire concernerait n'importe quel acte communautaire relevant de la loi, et non une compétence *rationae personae* concernant les actes communautaires transmis au Conseil par la Commission<sup>947</sup>.

Malgré cette critique, certains actes communautaires ne seront pas transmis au Parlement car ils ne sont pas formellement proposés par la Commission, soit qu'ils relèvent de pouvoirs propres de celle-ci, soit qu'il s'agisse de textes intermédiaires résultant des négociations entre le dépôt des propositions de directives ou de règlements et l'adoption d'une position par le Conseil ou encore parce qu'ils relèvent des deuxième et troisième piliers. En effet, dans ce dernier cas la Commission va transmettre au Conseil non pas des propositions d'actes communautaires mais des propositions d'actes relevant de l'Union européenne qui dépassent le champ d'application des traités communautaires. Dans ces conditions, si l'on s'en tient à une interprétation littérale de la Constitution le gouvernement n'est pas tenu de transmettre au Parlement ces documents, puisque ce ne sont pas des actes communautaires.

Par ailleurs, l'acte communautaire proposé doit comporter des dispositions de nature législative ce qui signifie qu'il s'agit d'un acte contenant des mesures qui, si elles étaient prises par la France, relèveraient du domaine de la loi. Dans ce contexte, l'avis public 355-254<sup>948</sup> précise que tout projet se limitant « à expliciter des notions » incluses dans un article du traité, ou « à en préciser les modalités d'application, sans en restreindre ou en accroître la portée » relève du domaine réglementaire. Par

---

<sup>945</sup> B. STIRN, *Quelques réflexions à partir de l'examen par le Conseil d'Etat des projets communautaires en application de l'article 88-4 de la Constitution*, Revue Administrative, 1994, p.93, sp. p.94

<sup>946</sup> avis public 355-267, rapport public EDCE 1993, n°45, sp. p.333

<sup>947</sup> B. RULLIER, *L'article 88-4 : un premier bilan*, RDP 1994, p.1679, sp. p.1705

<sup>948</sup> Rapport public EDCE 1993, n°45, sp. p.329

conséquent, les dispositions qui ne peuvent être « regardées comme de simples mesures d'application du traité » et traitant de matières législatives, relèvent du domaine législatif.

**510.** Ces limitations constitutionnelles au contrôle parlementaire n'impliquent finalement qu'un faible accroissement des prérogatives de l'Assemblée nationale et du Sénat, car même si le mécanisme de transmission constitue un progrès dans la participation du Parlement à la prise de décision communautaire, sa mise en œuvre est restreinte. En effet, comment imaginer que la décision de ne pas transmettre au contrôle des Assemblées les actes relatifs aux deuxième et troisième piliers soit en conformité avec l'esprit de la Constitution, et œuvre à un renforcement réel de leur participation à la construction européenne ? L'objectif de l'article 88-4 est d'améliorer le contrôle parlementaire des actes communautaires dans la perspective de la ratification du traité sur l'Union européenne. Dans ces conditions, le contrôle du Parlement devrait porter indiscutablement sur les deuxième et troisième piliers qui constituent les apports fondamentaux du traité de Maastricht.

## ***B. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE RENFORCÉ DEPUIS LE TRAITÉ D'AMSTERDAM***

**511.** Le protocole n°9 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam, affine le mécanisme de transmission des propositions d'actes communautaires aux parlements nationaux (1), ouvrant ainsi la voie à un renforcement du contrôle parlementaire sur la politique européenne des gouvernements (2).

### ***1. Les améliorations apportées au mécanisme de transmission des propositions d'actes communautaires***

**512.** Par la ratification du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité d'Amsterdam, des moyens pratiques de participation de ces parlements à l'activité communautaire sont apportés. Ce texte répond ainsi au souci d'amélioration du système d'échange d'informations prévu par la déclaration n°13 annexée au traité de Maastricht. Ce protocole, qui a un caractère obligatoire, organise l'information systématique des parlements nationaux qui devra ainsi leur permettre d'exercer un contrôle et une influence plus efficaces sur leur gouvernement, dans le cadre de leur activité communautaire.

Le protocole d'Amsterdam sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, prévoit ainsi que l'information due aux parlements nationaux portera sur « tous les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications)<sup>949</sup> », et sur « les propositions législatives de la Commission<sup>950</sup> ».

---

<sup>949</sup> Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, point I.1

<sup>950</sup> Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, point I.2

Jusqu'au traité d'Amsterdam, les documents de consultation de la Commission n'étaient transmis qu'au Parlement européen. Avec le nouveau protocole, une liste limitative prévoit que certains documents de consultation de la Commission doivent être transmis aux parlements nationaux. On peut regretter que cette liste ne prévoit pas d'autres documents tels que les mémorandums, les rapports ou encore les programmes d'action. Cependant, l'on peut penser qu'il ne sera pas donné une interprétation trop stricte à ce texte. Ainsi, cette transmission systématique des documents de consultation de la Commission devrait permettre aux parlements nationaux de prévoir les prises de position des gouvernements de sorte qu'ils pourront mieux les influencer. Par ailleurs, il faut souligner le caractère novateur du protocole qui en ne prévoyant pas d'intermédiaire dans la transmission des informations, enlève le verrou que pouvaient poser dans certains cas les gouvernements. De plus, la transmission des informations n'est soumise à aucun délai si ce n'est qu'elle doit se faire rapidement ce qui, avec le système Internet, devrait être le cas.

Le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne prévoit également la communication des propositions législatives de la Commission. Le texte précise que ces propositions doivent être « communiquées suffisamment à temps pour que le gouvernement de chaque Etat membre puisse veiller à ce que le parlement national de son pays les reçoive comme il convient<sup>951</sup> ».

Le protocole prescrit en outre, qu'« un délai de six semaines s'écoule entre le moment où une proposition législative ou une proposition de mesure à adopter en application du titre VI du traité sur l'Union européenne est mise par la Commission à la disposition du Parlement européen et du Conseil dans toutes les langues et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision (...)»<sup>952</sup>. Ainsi, dès que la Commission engage une procédure législative les parlements peuvent au niveau national participer au processus décisionnel de leur gouvernement, ce qui signifie qu'ils doivent pouvoir contrôler leur exécutif avant même que le Parlement européen ait pris position. Néanmoins, la transmission de l'information sera ici plus délicate que pour les documents de consultation de la Commission puisque les gouvernements vont être les intermédiaires entre l'Union européenne et les parlements nationaux. La difficulté viendra alors du fait que le délai de transmission de la proposition de la part des gouvernements aux parlements nationaux sera laissé à leur appréciation, puisqu'ils doivent simplement « veiller à ce que le parlement national (...) (la) reçoive comme il convient<sup>953</sup> ».

D'autre part, la question a été posée de savoir si le délai imposé par le protocole n'aurait pas pour effet de retarder le processus décisionnel. Or, le Commissaire européen M. Barnier a jugé cela

---

<sup>951</sup> Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, point I.2

<sup>952</sup> Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, point I. 3

<sup>953</sup> Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, point I.2

improbable pour deux raisons. D'une part, « la durée de vie d'une proposition de la Commission se compte en mois et parfois en années plutôt qu'en semaines » et d'autre part, « il est peu fréquent que la procédure décisionnelle ne prévoise qu'une décision du Conseil seul<sup>954</sup> » car avec la procédure de codécision l'adoption de la proposition par le Conseil est précédée de l'intervention du Parlement européen, ce qui peut prendre plus de six semaines.

Enfin, le protocole prévoit qu'il revient au Conseil de définir la notion de proposition législative, même s'il amorce une distinction entre les propositions législatives et les propositions faites en application du titre VI du traité sur l'Union européenne.

**513.** Par conséquent, avec le traité d'Amsterdam la participation des parlements nationaux au processus décisionnel communautaire, et plus spécifiquement leur information, dispose désormais d'un cadre juridique qui va leur permettre d'exercer sur leurs gouvernements un contrôle et une influence accrus, d'autant que le texte ne leur impose aucune contrainte dans la mise en œuvre de cette participation qui se fera selon les règles constitutionnelles de chaque Etat membre. L'intérêt du protocole d'Amsterdam était donc d'ouvrir la voie à une meilleure association des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne. A cet égard, la déclaration sur l'avenir de l'Europe annexée au traité de Nice impose qu'une réflexion sur la place et le rôle des parlements nationaux dans l'architecture institutionnelle européenne soit engagée.

**514.** Le groupe de travail IV sur le rôle des parlements nationaux mis en place par la Convention sur l'avenir de l'Union européenne, envisage que les dispositions du protocole d'Amsterdam concernant l'accès des parlements nationaux aux informations soient renforcées. En effet, pour qu'ils soient mieux impliqués ils doivent être mieux informés. Cela doit donc passer en premier lieu, par une amélioration de la transmission des documents et des propositions législatives de la Commission. Il est prévu que ce soient les gouvernements qui se chargent de cette transmission avec tous les risques de retard que cela comporte. Mais aujourd'hui il serait peut être opportun que la Commission transmette simultanément et directement tous ses documents aux parlements nationaux, afin de faire en sorte qu'ils les reçoivent le plus tôt possible. Il revient donc aux parlements nationaux d'exploiter les possibilités qu'offre la publication des documents sur Internet.

**515.** Par ailleurs, en ce qui concerne la disposition prévoyant que « les propositions législatives de la Commission, définies par le Conseil conformément à l'article 207, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne, sont communiquées suffisamment à temps pour que le gouvernement de chaque Etat membre puisse veiller à ce que le parlement national de son pays les reçoive comme il convient », le groupe de travail envisage qu'une définition plus claire de ce qui doit

---

<sup>954</sup> Convention européenne, Groupe de travail IV « Parlements nationaux », CONV 290/02

être entendu par « propositions législatives de la Commission » soit donnée, afin que puissent être couvertes toutes les propositions législatives.

En outre, si le délai de six semaines imposé par le protocole entre le moment où une proposition de la Commission est transmise au Conseil et au Parlement européen et le moment où le Conseil doit l'inscrire à son ordre du jour en vue d'une décision, n'est pas contesté parce qu'il permet aux parlements nationaux de faire connaître leur avis à leur gouvernement en revanche, le groupe de travail se dit « préoccupé par le fait que des « accords préliminaires » puissent être conclu au sein des groupes de travail du Conseil pendant le délai de six semaines<sup>955</sup> ». Le groupe de travail préconise donc qu'aucun accord préliminaire ne puisse être pris au sein du Conseil pendant ce délai de six semaines. Mais, pour que le processus décisionnel ne soit pas retardé un Etat membre qui émet des réserves en raison de la position de son Parlement ne doit participer à aucun accord sur la proposition en cause. Dans ces conditions, le Conseil pourrait prendre une décision en statuant à la majorité qualifiée à condition qu'elle soit obtenue sans l'Etat membre qui émet des réserves.

**516.** Toutes ces propositions ont donc le mérite de favoriser une amélioration de la place et du rôle des parlements dans le système décisionnel communautaire. Toutefois, elles ne répondent pas concrètement aux attentes des parlementaires, notamment français, quant à l'étendue de leur contrôle de l'activité communautaire gouvernementale.

## ***2. Le renforcement du contrôle parlementaire par la révision de l'article 88-4 de la Constitution***

**517.** L'approfondissement du mécanisme de transmission des informations aux parlements nationaux, a en parallèle entraîné une extension du contrôle parlementaire français sur les politiques européennes. En effet, même si cette révision constitutionnelle ne procède pas directement de l'obligation de transposition des dispositions du Protocole d'Amsterdam n°9, elle le complète tout en répondant aux exigences des parlementaires français de voir leur contrôle sur l'activité communautaire gouvernementale renforcé.

Désormais, l'article 88-4 de la Constitution prévoit que « le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Selon les modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent ».

---

<sup>955</sup> G. NAPOLITANO, *Les relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne*, précité, sp. p.7

Entrent ainsi dans le champ d'application de l'article 88-4 révisé par la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999, les propositions d'actes relevant des deuxième et troisième piliers, de même que les propositions d'actes qui, dans l'ancienne version de l'article 88-4 ou de par l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat, ne devait pas être transmis aux assemblées. En effet, la nouvelle rédaction de l'article 88-4 « les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne » permet au Parlement de se prononcer entre autres, sur « tous les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs, communications<sup>956</sup>) » à condition bien entendu, que le gouvernement actionne le mécanisme de la transmission de ces documents.

**518.** Toutefois, cet amendement de l'article 88-4 de la Constitution s'il étend effectivement le contrôle parlementaire sur la politique européenne menée par le gouvernement reste encore incomplet, dans la mesure où l'impact de ce contrôle sera relativement faible. En effet, aujourd'hui la prise de décision dans l'ordre juridique communautaire relève presque entièrement du vote à la majorité qualifiée. Dans ces conditions, l'influence que peut avoir le Parlement sur le gouvernement est limitée même si par le biais de la réserve parlementaire il peut efficacement l'influencer dans la décision qu'il prendra au Conseil des ministres. Le vote à la majorité qualifiée va donc réduire la capacité du Parlement à véritablement peser sur la décision finale, dans la mesure où la majorité qualifiée suppose l'impossibilité d'utiliser son droit de veto. Par conséquent, « seule la règle de l'unanimité au sein du Conseil des ministres garantissait « l'efficacité » du mandat donné au gouvernement par l'instance compétente du Parlement<sup>957</sup> ».

Finalement, cette extension du pouvoir de contrôle parlementaire est insuffisante car il s'agit principalement de permettre au Parlement de contrôler efficacement les positions que le gouvernement défend au Conseil des ministres, de manière à orienter dans un sens qui lui est favorable la mise en œuvre de la politique européenne en France. Pour ce faire, peut-être que « le contrôle parlementaire gagnerait à passer d'une stratégie d'opposition à une stratégie d'association et de collaboration avec les acteurs du jeu communautaire<sup>958</sup> ».

---

<sup>956</sup> Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, point I.1

<sup>957</sup> J.L. SAURON, *Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France*, précité, sp. p.197

<sup>958</sup> *ibidem*, sp. p.198

## ***PARAGRAPHE 2 : LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX SUR L'ACTIVITÉ NORMATIVE COMMUNAUTAIRE***

**519.** Aujourd'hui, les citoyens de l'Union savent que de nombreuses décisions les concernant sont prises au niveau européen, le plus souvent sans leur participation. Il en résulte une désaffection européenne qui, comme en témoignent les résultats des élections européennes de juin 1999, ne peut être surmontée par le seul Parlement européen qui, aux yeux des individus, ne semble pas empreint d'une légitimité suffisante. Les parlements nationaux apparaissent donc peut-être mieux placés pour créer un lien plus direct entre l'Union européenne et ses citoyens.

**520.** Pourtant, dans les traités aucune disposition ne concerne le rôle que les parlements nationaux peuvent être amenés à jouer dans la construction communautaire. Toutefois, le traité d'Amsterdam dans son protocole n°9 prévoit la reconnaissance de la coopération interparlementaire (A), qui devrait faciliter le rôle stratégique que les parlements nationaux sont amenés à jouer dans le cadre du principe de subsidiarité (B). Ainsi, les principes énoncés par ce protocole permettent aux parlements nationaux d'agir au niveau européen et non plus seulement au niveau interne, pour faire entendre leurs propres intérêts nationaux.

### ***A. LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE***

**521.** L'insuffisance du contrôle démocratique a fait prendre conscience de la nécessité de mettre en place des mécanismes permettant d'effectuer un contrôle plus étroit des activités communautaires. Dans cette perspective, il est apparu que les parlements nationaux devaient aussi contribuer au fonctionnement démocratique de l'Union européenne. C'est pourquoi, la coopération interparlementaire qui est « moyen d'expression privilégié de la démocratie<sup>959</sup> » à un niveau national et qui est extrêmement diverse dans l'Union européenne<sup>960</sup>, a été institutionnalisée dans le cadre de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). C'est en effet cette enceinte qui semble représenter le mieux, la volonté d'une coopération interparlementaire ambitieuse (1).

D'autre part, dans le but de favoriser l'institutionnalisation du rôle des parlements nationaux la création d'une seconde chambre européenne, qui serait alors le siège de la démocratie européenne, a

---

<sup>959</sup> M. GAILLARD, *La coopération interparlementaire*, dans *L'Union européenne, carrefour de coopération*, J. Auvret-Finck (sous la direction de), LGDJ, 2000, pp.183-197, sp. p.183

<sup>960</sup> Il existe la Conférence des présidents des assemblées parlementaires de l'Union européenne depuis 1981 ; la Conférence des parlements de la Communauté ou « Assises » qui ne s'est réunie qu'au mois de novembre 1990 pour préparer la CIG de 1991 ; les réunions communes de parlementaires nationaux et européens

été à plusieurs reprises proposée. L'intérêt d'un tel organe serait en effet de renforcer la participation directe des parlements nationaux au processus communautaire. Toutefois, ceci relève actuellement du débat politique car les différents représentants nationaux et communautaires ont des points de vue divergents (2).

### *1. L'institutionnalisation de la coopération interparlementaire*

**522.** La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires a été créée lors de la réunion des présidents des Parlements en mai 1989 à l'initiative de L. Fabius, alors président de l'Assemblée nationale. La première réunion de la COSAC eut lieu le 17 novembre 1989. Elle permet une concertation interparlementaire régulière des représentants des organes parlementaires nationaux qui s'occupent des affaires communautaires, « au-delà des limites des ressorts politiques<sup>961</sup> ».

L'objet de la COSAC est l'amélioration de l'information réciproque des parlements nationaux par l'échange des textes qu'ils adoptent et d'autre part, la rencontre semestrielle des organes des parlements nationaux spécialisés dans les affaires communautaires dans le pays qui exerce la présidence du Conseil, afin de traiter des thèmes majeurs de l'actualité communautaire. La COSAC constitue donc « une enceinte pour un échange régulier d'opinions, sans préjudice des compétences des organes parlementaires dans l'Union européenne<sup>962</sup> ». La COSAC est par conséquent un organe indépendant du Parlement européen, et représente de la sorte l'ensemble de la démocratie au niveau européen.

**523.** La COSAC est composée de 96 membres répartis en délégation de six représentants des organes spécialisés dans les affaires communautaires de chaque Etat membre, et de six représentants du Parlement européen. Généralement, le Parlement européen envoie les deux vice-présidents chargés des relations avec les Parlements nationaux et le président de la commission des affaires constitutionnelles. Les trois autres représentants sont choisis en fonction de l'ordre du jour. La COSAC est convoquée par le parlement du pays qui a la présidence de l'Union européenne, et elle est préparée en commun par le Parlement européen et les parlements de la troïka. La réunion a lieu en général juste avant le Conseil européen, de sorte que l'influence de la COSAC sur le Conseil européen peut être accrue.

La COSAC s'est dotée d'un règlement intérieur adopté à l'unanimité depuis 1991, qui prévoit la possibilité pour elle d'adopter des conclusions rédigées sous forme de communiqués qui seront

---

<sup>961</sup> S. DELMAS-DARROZE, *Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne*, RMCUE 1999, p.143, sp. p.153

<sup>962</sup> Règlement intérieur de la COSAC, JOCE n° C 175 du 24 juin 2000, p.1

transmis aux parlements nationaux, au Parlement européen au Conseil et à la Commission<sup>963</sup>. Néanmoins, la COSAC n'est pas un organe de décision car elle ne peut voter des textes ou adopter des résolutions ou des recommandations. Elle est un organe de consultation et de coopération interparlementaire qui prend des positions par consensus. Son action est donc fortement limitée, d'autant que les parlementaires qui siègent à la COSAC ne représentent qu'eux-mêmes et non leurs assemblées respectives. Ainsi, lors de la XIIème COSAC de Paris des 27 et 28 février 1995 la délégation française a présenté un projet de réforme visant à transformer la COSAC en instance collective de représentation des parlements nationaux qui serait dénommée « comité interparlementaire ». Cette proposition a été refusée car pour certains, elle impliquait la création d'une nouvelle institution pouvant concurrencer le Parlement européen.

Toutefois, toutes les délégations semblent s'accorder sur la nécessité de réformer la COSAC qui ne peut rester « un aimable club de rencontres<sup>964</sup> ». Ainsi, à l'issue de la XVème COSAC réunie à Dublin les 15 et 16 octobre 1996, des conclusions ont été adoptées à l'unanimité sur le renforcement de la COSAC dans son fonctionnement ordinaire ; l'insertion dans le traité de la déclaration n°13 relative au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexée au traité de Maastricht et enfin, sur la possibilité que la COSAC ne se consacre qu'à quelques domaines spécifiques comme la subsidiarité, les deuxième et troisième piliers et la charte des droits fondamentaux.

**524.** Le protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam a officiellement consacré l'existence et l'activité de la COSAC. Désormais, son rôle politique dans l'Union européenne est renforcé mais son effectivité n'est pas garantie car le protocole se contente d'énoncer les possibilités offertes à la COSAC.

Elle bénéficie ainsi du pouvoir de « soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention des institutions de l'Union européenne<sup>965</sup> ». De même, elle « peut adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'Union<sup>966</sup> ». Ceci signifie que la COSAC a la possibilité de faire des propositions aux institutions européennes. De plus, elle pourra être le « relais<sup>967</sup> » « de projets d'actes que des représentants de gouvernements des Etats membres peuvent décider d'un commun accord de lui

---

<sup>963</sup> Articles 12 et 13 du Règlement intérieur de la COSAC

<sup>964</sup> M. GAILLARD, *La coopération interparlementaire*, précité, sp. p.186

<sup>965</sup> Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, point II.4

<sup>966</sup> Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, point II.6

<sup>967</sup> S. DELMAS-DARROZE, *Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne*, précité, sp. p.156

transmettre, compte tenu de la nature de la question<sup>968</sup>», dans la mesure où ses contributions se feront sur la base de ces projets. Cette possibilité de proposition paraît assez large dans la mesure où le protocole ne la limite pas aux procédures législatives en cours, mais peut concerner « l'application du principe de subsidiarité, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que les questions relatives aux droits fondamentaux<sup>969</sup> ». Toutefois, le protocole précise que les contributions de la COSAC « ne lient en rien les parlements nationaux ni ne préjugent leur position<sup>970</sup> ». Par conséquent, la COSAC peut s'exprimer sans que cela « interfère avec les pratiques constitutionnelles des Etats membres<sup>971</sup> ». Ainsi, la seule obligation qui pèse sur la COSAC est celle d'informer les institutions européennes en cas d'adoption d'une contribution sur une proposition législative relevant du troisième pilier.

Il s'agit donc pour les parlements nationaux d'un moyen leur permettant de s'adresser directement aux institutions européennes. D'ailleurs, la COSAC a pris toute la mesure du nouveau rôle qui lui a été attribué puisqu'elle l'a inscrit dans son règlement intérieur<sup>972</sup>. Les contributions seront adoptées à l'unanimité des délégations, et les abstentions des délégations n'empêcheront pas l'adoption des contributions<sup>973</sup>.

**525.** D'autre part, le protocole précise que la COSAC peut examiner des propositions d'actes législatifs relatifs « à la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et qui pourraient avoir une incidence directe sur les droits et les libertés des individus<sup>974</sup> », ce qui lui permet d'avoir sur ces questions une « capacité de veille active<sup>975</sup> ». Toutefois, l'on peut regretter que le protocole ou le règlement intérieur de la COSAC ne prévoient pas une conséquence juridique à cette possibilité d'examiner certaines propositions législatives.

**526.** Finalement, même si la reconnaissance officielle du rôle de la COSAC n'a d'impact que sur le plan politique il apparaît aujourd'hui qu'elle est devenue un forum majeur dans la coopération interparlementaire, dont l'intérêt n'est contesté ni par les Parlements nationaux, ni par le Parlement européen. En effet, la COSAC a désormais le droit de soumettre des initiatives et des propositions au Parlement européen, au Conseil et à la Commission et peut les informer. Cependant,

---

<sup>968</sup> Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, point II.4

<sup>969</sup> Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, point II.6

<sup>970</sup> Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, point II.7

<sup>971</sup> S. DELMAS-DARROZE, *Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne*, précité, sp. p.157

<sup>972</sup> Règlement intérieur de la COSAC, paragraphe 10

<sup>973</sup> Règlement intérieur de la COSAC, article 10.5

<sup>974</sup> Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, point II.5

<sup>975</sup> S. DELMAS-DARROZE, *Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne*, précité, sp. p.158

cette reconnaissance exclusivement politique du rôle de la COSAC n'a fait que réaffirmer les limites qui sont celles de la coopération interparlementaire.

Lors de la XVIIème COSAC qui s'est tenue à Luxembourg les 13 et 14 novembre 1997, les débats ont porté sur une relance de la réforme de la COSAC à partir du protocole d'Amsterdam, mais se sont heurtés aux mêmes clivages entre les partisans et les opposants à une telle réforme. A cet égard, la délégation néerlandaise se posait la question de savoir « pourquoi et à quel moment une activité concertée des parlements nationaux est-elle nécessaire ? Par exemple, dans les cas où le Parlement européen a tenté de convaincre la Commission et le Conseil mais à échoué. La COSAC pourrait constituer le forum où se déroulerait la consultation entre les parlementaires nationaux quant à la pression possible devant être exercée sur les ministres dans chaque parlement national, notamment en ce qui concerne les décisions prises à l'unanimité par le Conseil des ministres... si les membres s'habituent à la consultation chaque fois que le Parlement échoue à se faire entendre par les membres du Conseil responsables, cela pourrait marquer un pas en avant permettant de combler le déficit démocratique régnant au sein de l'Union européenne<sup>976</sup> ».

En définitive, la COSAC conserve sa structure traditionnelle et par conséquent, ses contributions soumises aux institutions européennes « ne lient en rien les parlements nationaux ni ne préjugent leur position<sup>977</sup> ». Elle reste « une enceinte pour un échange régulier d'opinions, sans préjudice des compétences des organes parlementaires dans l'Union européenne<sup>978</sup> ». Cette absence de réforme concrète de la COSAC est principalement due à l'opposition du Parlement européen qui voit dans cette extension de la coopération interparlementaire, un renforcement de l'influence des parlements nationaux dans la prise de décision communautaire et donc corrélativement une perte de sa propre influence. Par ailleurs, trop impliquer les parlements nationaux dans le processus européen pourrait faire émerger une seconde chambre européenne au sein de l'Union qui serait préjudiciable aux pouvoirs du Parlement européen.

**527.** Cependant, la Convention européenne a pris acte de la nécessité de renforcer le rôle des parlements nationaux comme cela est énoncé par la déclaration sur l'avenir de l'Union annexée au traité de Nice. A cet égard, le groupe de travail sur les parlements nationaux demande à ce que le mandat de la COSAC soit clarifié afin de rendre le mécanisme interparlementaire plus efficace.

Elle pourrait devenir un lieu de rencontres entre les commissions sectorielles permanentes des parlements nationaux et le Parlement européen. Il s'agirait d'une COSAC « spécialisée ». De même,

---

<sup>976</sup> cité par M. GAILLARD, *La coopération interparlementaire*, précité, sp. 192

<sup>977</sup> Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, point II.7

<sup>978</sup> Préambule du règlement intérieur de la COSAC

elle pourrait également « servir de forum rassemblant essentiellement les parlementaires nationaux<sup>979</sup> » sans toutefois que cela soit exclusif du Parlement européen. Dans cette perspective, le groupe de travail a même envisagé que la dénomination de la COSAC soit modifiée afin de tenir compte de l'élargissement de son rôle. Par ailleurs, en ce qui concerne les contributions que la COSAC peut présenter aux institutions communautaires le groupe de travail estime qu'il serait opportun qu'elles y réagissent par exemple sous forme de réponse écrite ou de participation à une réunion.

**528.** Dans ces conditions, la participation des parlements nationaux au fonctionnement décisionnel communautaire pourrait être améliorée et ils pourraient par conséquent, intervenir directement au cours de la phase d'élaboration des actes législatifs en présentant des avis ou des contributions dont les gouvernements nationaux s'engageraient à tenir compte.

## ***2. L'improbable développement de la coopération interparlementaire***

**529.** Si avec le traité d'Amsterdam la COSAC a vu son rôle renforcé à un niveau politique, il n'en a pas été de même juridiquement. Cet exemple montre donc que la coopération interparlementaire devient nécessaire dans le fonctionnement institutionnel communautaire, mais il n'est pas aujourd'hui suffisant. Dans ces conditions, il conviendrait de mettre en place de véritables organes parlementaires et de ne plus se contenter de simples instances de concertation. C'est dans cette perspective que diverses propositions ont été avancées en faveur de la création d'une seconde chambre européenne. Un tel organe pourrait permettre en effet, d'instaurer un mécanisme plus coopératif au sein de l'Union européenne entre les différents acteurs du processus décisionnel. Mais, surtout, la seconde chambre pourrait avoir pour effet de réduire les blocages existant en matière de fiscalité ou de financement de l'Union européenne, qui sont les domaines de compétence privilégiés des parlements nationaux. Par conséquent, selon le point de vue duquel on se place une seconde chambre serait une nouvelle institution dans la voie du fédéralisme ou, une nouvelle institution favorisant le renforcement de la représentation des Etats membres.

Il s'agit là d'un débat institutionnel récurrent depuis une dizaine d'années mais qui peut trouver son origine dans « le projet de traité de la Communauté politique européenne » adopté le 10 mars 1953 par l'assemblée de la CECA. L'article 11 de ce projet prévoyait que le Parlement européen était composé de deux chambres. L'une, « formée de députés représentant les peuples unis dans la Communauté » élus au suffrage universel direct l'autre, « formée de sénateurs représentant le peuple de chaque Etat » et élus par les parlements nationaux. En raison de l'échec de la CED ce projet ne fut jamais concrétisé.

---

<sup>979</sup> G. NAPOLITANO, *Les relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne*, précité, sp. p.13

**530.** Dix ans après l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, les propositions en faveur de la création d'une seconde chambre européenne apparurent dans le débat institutionnel européen sans rencontrer véritablement d'écho. Toutefois, après le traité d'Amsterdam le débat autour d'une seconde chambre européenne s'est généralisé et a pris une autre ampleur, car il s'est intégré dans la réflexion concernant la réforme des institutions communautaires face à l'élargissement de l'Union européenne.

C'est le président de la république Tchèque V. Havel qui le premier relança le débat en mars 1999, lorsqu'il déclara devant le Sénat français que « à côté du Parlement européen actuel dont la structure reflète la taille des pays membres, il faudrait instaurer un deuxième organe plus petit, sans suffrage direct dans lequel chaque parlement membre déléguerait, par exemple deux députés. Dans cette deuxième chambre, le vote des Etats membres de petite taille aurait le même poids que celui des grands<sup>980</sup> ».

En mai 2000, le ministre allemand des affaires étrangères J. Fischer considérait que le Parlement européen doit disposer « de deux chambres dont une serait composée de députés élus appartenant en même temps aux parlements nationaux. C'est là le moyen d'éviter tout antagonisme entre les parlements nationaux et le Parlement européen, entre Etat-nation et Europe. En ce qui concerne l'autre chambre, il faudra choisir entre un modèle de sénat réunissant des sénateurs des Etats membres qui seront élus au suffrage direct et une chambre des Etats comparable à notre Bundesrat<sup>981</sup> ».

En octobre 2000, T. Blair premier ministre anglais pensait qu'il fallait doter le Parlement européen « d'une seconde chambre dont la mission première serait d'examiner l'action de l'Union au regard de cette Déclaration de principes. Elle ne se mêlerait pas de la négociation législative au quotidien, qui relève de la première chambre actuelle. Mais il lui reviendrait de contribuer à l'application des principes acceptés par tous, afin que nous fassions ce qu'il faut au niveau européen, amis aussi que nous déléguions des pouvoirs vers le bas (...) cette deuxième chambre pourrait se développer jusqu'à assurer un contrôle démocratique, au niveau européen, de la politique étrangère et de sécurité commune<sup>982</sup> ».

L. Jospin, ancien premier ministre français, proposait de confier à « une conférence permanente des parlements<sup>983</sup> » ou à un « Congrès », un véritable rôle politique notamment en matière de contrôle du respect du principe de subsidiarité ou de la ratification de certaines modifications des traités.

---

<sup>980</sup> V. HAVEL, discours prononcé devant le Sénat français en mars 1999

<sup>981</sup> J. FISCHER, *De la Confédération à la Fédération – réflexion sur la finalité de l'intégration européenne*, discours prononcé le 12 mai 2000

<sup>982</sup> T. BLAIR, discours prononcé à Varsovie le 6 octobre 2000

<sup>983</sup> L. JOSPIN, discours du 28 mai 2001

**531.** Le débat sur le développement de l'institutionnalisation du rôle collectif des parlements nationaux dans l'ordre juridique communautaire, est donc aujourd'hui largement et concrètement ouvert. Ce regain d'actualité sur la création d'une seconde chambre européenne est notamment dû à la volonté des dirigeants européens d'améliorer la démocratisation de l'Union européenne, mais aussi de « mieux associer les Etats à la construction européenne<sup>984</sup> ».

Dans le cadre du renforcement de la démocratisation de l'Union européenne, le développement du rôle des parlements nationaux est un moyen essentiel car la concertation entre les différents parlements de l'Union doit être institutionnalisée, peut être au-delà de ce que peut proposer la COSAC. Comme le faisait remarquer l'ancienne présidente du Parlement européen N.Fontaine, « (le brassage des points de vue) se fait également dans le cadre de la COSAC, mais d'une façon qui reste plus ponctuelle. Pour cette raison, qui prendra de plus en plus d'importance dans les années à venir, l'idée d'une enceinte qui serait le creuset de la confrontation démocratique entre les parlements nationaux et qui en serait l'expression commune mérite d'être étudiée<sup>985</sup> ». Ainsi, pour pouvoir établir un réel dialogue avec le Conseil et éventuellement influencer ses décisions les parlements nationaux doivent travailler ensemble, et c'est pourquoi il apparaît nécessaire de mettre en place une structure permanente permettant cette confrontation des points de vue, ce travail commun.

**532.** L'idée d'une meilleure implication des parlements nationaux dans le processus communautaire, n'est pas la seule raison qui préside au débat sur une seconde chambre européenne. Ainsi, les propositions allemandes tendent à promouvoir un système bicaméral dans lequel « il n'y aurait pas d'antagonisme entre le niveau national et le niveau européen, entre l'Etat-nation et l'Europe<sup>986</sup> ». En effet, certains estiment que « l'Union ne doit pas se construire contre les Etats, mais avec eux<sup>987</sup> » et ce, afin que les Etats de petite taille ne perdent pas leur influence. Effectivement, le système de représentation des Etats tel qu'il est prévu par le traité de Nice au sein notamment du Conseil, est relativement défavorable aux petits Etats puisque la pondération des voix a été modifiée en faveur des Etats membres les plus peuplés. Dans ces conditions, la création d'une seconde chambre assurant la place des Etats et ce quelque soit leur taille pourrait donc garantir leur influence dans le cadre décisionnel européen. De plus, l'élargissement de l'Union européenne va sonner le glas du vote

---

<sup>984</sup> D. HOEFFEL, *Une deuxième chambre européenne*, Rapport d'information du Sénat n°381 (2000-2001), 13 juin 2001

<sup>985</sup> cité par D. HOEFFEL, *Une deuxième chambre européenne*, précité, sp. p.6

<sup>986</sup> J. FISCHER, *De la Confédération à la Fédération – réflexion sur la finalité de l'intégration européenne*, précité

<sup>987</sup> D. HOEFFEL, *Une deuxième chambre européenne*, précité, sp. p.7

à l'unanimité et par conséquent, « la création d'un Sénat où tous les Etats auraient les mêmes voix permettrait d'accepter plus facilement la fin de la règle de l'unanimité<sup>988</sup> ».

**533.** Si le débat porte sur la question de savoir s'il faut doter l'Union européenne d'une seconde chambre, il porte également sur celle de savoir quels pourraient en être les membres et quelles seraient ses compétences

En ce qui concerne les membres d'une éventuelle chambre européenne, trois propositions sont présentées. Pour une grande majorité, cette nouvelle structure devrait être composée de représentants des parlements nationaux car il est clair qu'ils représentent le lien qui unit l'Union européenne à ses citoyens. Mais une autre proposition est celle préconisant que la deuxième chambre soit constituée de représentants régionaux, car cela permettrait aux forces régionales dont l'importance prend de l'ampleur au niveau européen, de se faire entendre. Cependant, cette solution est difficilement envisageable dans la mesure où d'une part, il n'existe pas d'homogénéité régionale européenne et où d'autre part, certains Etats membres ne connaissent pas d'échelon régional dans leur système juridique. Enfin, la dernière voie est celle qui souhaite que cette seconde chambre européenne soit composée de représentants des gouvernements des Etats membres. Avec cette solution, l'équilibre institutionnel serait complètement transformé. Le Conseil deviendrait cette seconde chambre, la Commission serait l'exécutif exclusif et le Conseil européen serait voué à disparaître. Par conséquent, la méthode communautaire deviendrait obsolète. Mais, le constat qui s'impose ici est que la création d'une deuxième chambre composée de représentants des gouvernements ne répond pas au même objectif que la création d'une chambre constituée de représentants des parlements nationaux. Il ne s'agira pas véritablement de renforcer l'identification des citoyens à l'Union européenne, mais plutôt de construire les fondations d'un Etat fédéral. Par ailleurs, dans la mesure où cette chambre serait l'enceinte de la représentation des intérêts des différents Etats membres, il paraît logique d'établir une répartition égalitaire entre eux et non une répartition démographique.

**534.** D'autre part, cette seconde chambre européenne aurait pour compétence essentielle le contrôle du respect du principe de subsidiarité et non le vote des normes communautaires, car le but n'est pas qu'elle fasse double emploi avec le Parlement européen. Dans le cadre de la subsidiarité, l'intérêt pour cette chambre serait de pouvoir examiner toute proposition de texte au regard de ce principe et décider si la Cour de justice doit être ou non saisie pour un contrôle de conformité. A côté de cette mission essentielle de contrôle, il pourrait être envisageable de lui confier une mission consultative car « de manière générale, il serait bon qu'elle puisse établir un dialogue avec le Conseil et organiser des débats sur les activités de défense et sur celles ressortissant de la politique étrangère et

---

<sup>988</sup> D. HOEFFEL, *Une deuxième chambre européenne*, précité, sp. p.7

de sécurité commune<sup>989</sup> ». La même mission de consultation pourrait d'ailleurs lui être confiée pour les matières relevant du troisième pilier. Par conséquent, « dans tous les domaines où l'intergouvernemental domine et où, de ce fait, le Parlement européen ne peut pleinement jouer le rôle de contrôleur, la deuxième chambre européenne pourrait utilement faire entendre la voix des parlements nationaux<sup>990</sup> ».

**535.** Toutefois, l'idée d'une seconde chambre européenne même si elle suscite de nombreuses questions quant à son éventuelle création est encore l'objet de vives critiques, notamment du fait qu'elle alourdirait le système institutionnel existant. Elle introduirait « un élément supplémentaire de complexité dans le processus de décision communautaire déjà complexe<sup>991</sup> ». De plus, cette deuxième chambre pourrait être perçue comme une menace pour la position institutionnelle du Parlement européen et au-delà, pour l'équilibre institutionnel lui-même. A cet égard, dans une proposition de résolution de 2002 le Parlement européen « considère que l'institution d'une chambre composée des représentants des parlements nationaux ne représenterait pas une solution aux difficultés rencontrées par certains parlements dans le contrôle notamment de la politique européenne de leur gouvernement, et que cela ne servirait qu'à allonger le processus législatif communautaire au détriment de la démocratie et de la transparence, observe, en outre, que la double légitimité Union des Etats et des peuples s'exerce déjà au niveau européen dans le domaine législatif par la participation du Conseil et du Parlement européen, qu'il n'est pas souhaitable d'alourdir ni de compliquer le processus décisionnel et qu'il est nécessaire d'éviter une superposition, qui prêterait à confusion, des rôles des institutions européennes et nationales ».

**536.** Il semble donc qu'actuellement, certains Etats membres ainsi que le Parlement européen ne soient pas prêts à faire intervenir les parlements nationaux de façon décisive dans le processus communautaire. Peut-être est-ce parce que cela nécessiterait une redéfinition parfaitement claire du rôle de chacune des institutions ?

## ***B. LE DÉVELOPPEMENT DU CONTRÔLE DU RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ***

**537.** Le traité de Maastricht officialise le principe de subsidiarité, principe politique qui était déjà en germe dans les traités précédents. En effet, ce principe d'après lequel « la Communauté ne doit agir que lorsqu'un objectif peut être mieux réalisé au niveau communautaire qu'au niveau des

---

<sup>989</sup> D. HOEFFEL, *Une deuxième chambre européenne*, précité, sp. p.15

<sup>990</sup> *ibidem*, sp. p.16

<sup>991</sup> A. BARRAU, *Chercher un meilleur équilibre*, *Europ Magazine*, Été 2000, p.105, sp. p.106

Etats membres<sup>992</sup> » trouve implicitement son origine dans l'article 308 CE (ex-article 235 CE)<sup>993</sup>. Avec l'article 5 CE (ex-article 3B) la subsidiarité trouve son fondement, et signifie que « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ». Le principe de subsidiarité ne joue donc que dans le cadre de l'exercice des compétences partagées, et, est à ce titre, « un principe régulateur de l'exercice des compétences et non un principe d'attribution des compétences<sup>994</sup> ».

Sur cette base, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont conclu un accord interinstitutionnel sur les procédures pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité<sup>995</sup>. Ce texte nécessite par conséquent la justification du respect de ce principe par la Commission dans ses propositions, ainsi que dans les amendements du Parlement européen et du Conseil. De même, une vérification permanente de la conformité des actions envisagées au principe de subsidiarité doit être instaurée. Par ailleurs, le traité d'Amsterdam « constitutionnalise<sup>996</sup> » les différents textes pris en application de ce principe dans un « protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ». Toutefois, malgré leurs engagements les institutions européennes ont peu assuré le respect de ce principe dans la mesure où celui-ci peut leur apparaître comme une contrainte. En effet, l'application du principe de subsidiarité peut entraîner pour le Parlement européen une réduction de ses domaines d'intervention, de la même manière qu'il peut limiter l'action de la Commission. On comprend donc que ces deux institutions aient tendance à négliger le principe de subsidiarité. Cependant, il est plus étonnant que ce principe entraîne des réticences au niveau du Conseil qui doit recueillir l'accord d'une majorité d'Etats pour rejeter un texte contraire à la subsidiarité. Pourtant, il semble logique compte tenu des intérêts nationaux que ce principe tend à défendre, que les gouvernements soient plus scrupuleux à son égard. Mais ce n'est pas le cas.

C'est pourquoi aujourd'hui dans le cadre de la démocratisation de l'Union européenne, il est impératif de surveiller la bonne application du principe de subsidiarité. Il apparaît ainsi que seuls les

---

<sup>992</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.40

<sup>993</sup> « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées ».

<sup>994</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.40

<sup>995</sup> Bull. CE 10/93, point 2.2.2.

<sup>996</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p.99

parlements nationaux sont capables d'un tel contrôle, dans la mesure où ils ont un intérêt réel à l'application effective du principe de subsidiarité puisque leurs compétences sont en jeu. Dans cette perspective, il semblerait donc opportun de leur confier une mission de contrôle à la fois ex ante (1) et ex post (2).

***1. Le contrôle ex ante : le renforcement de l'application du principe de subsidiarité lors de la phase d'élaboration et de proposition***

**538.** La déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne rappelle les attentes des citoyens, qui souhaitent « davantage de résultats, de meilleures réponses à des questions concrètes, et pas un « super-Etat » européen ni des institutions européennes qui se mêlent de tout ». Dans ce contexte, l'Union européenne a besoin de « davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité ». A cet égard, la déclaration de Laeken se pose la question de savoir comment « rendre la répartition des compétences plus transparente (...) et comment appliquer ici le principe de subsidiarité ? ». Les parlements nationaux « doivent-ils se concentrer sur la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres, par exemple par un contrôle préalable du respect du principe de subsidiarité ? ». C'est à ces questions que le groupe de travail I « Subsidiarité », mandaté par la Convention sur l'avenir de l'Europe, a tenté de répondre.

Le groupe de travail est donc parvenu à un consensus sur un certain nombre de propositions tendant à l'amélioration de l'application et du contrôle du principe de subsidiarité. A cet égard, il a été reconnu que le principe de subsidiarité est un principe « de nature essentiellement politique<sup>997</sup> » qui par conséquent doit faire l'objet d'un contrôle politique, intervenant avant l'entrée en vigueur de l'acte concerné. Ce contrôle politique ex ante doit donc être confié « en premier ressort aux parlements nationaux<sup>998</sup> » et dans cette perspective, le groupe suggère d'établir un mécanisme de contrôle ad hoc qui n'alourdisse ni n'allonge le processus décisionnel déjà existant.

**539.** Pour que le contrôle des parlements nationaux sur l'application du principe de subsidiarité soit efficace, il convient en premier lieu de circonscrire la responsabilité de la Commission dans la phase d'élaboration de la proposition de l'acte législatif. En effet, toute proposition devrait comporter une fiche « subsidiarité » qui contiendrait divers éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect du principe de subsidiarité. A cet égard, le projet de protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité confirme l'exigence d'une fiche de subsidiarité

---

<sup>997</sup> Conclusions du groupe de travail I sur le Principe de la subsidiarité, CONV 286/02, 23 septembre 2002, sp. p.2

<sup>998</sup> Conclusions du groupe de travail I sur le Principe de la subsidiarité, précité, sp. p.3

permettant à la Commission de motiver sa proposition au regard de ce principe<sup>999</sup>. D'autre part, le groupe de travail a examiné la possibilité d'instituer un « Monsieur ou Madame subsidiarité » chargé de veiller au respect de ce principe par la Commission, et qui serait l'interlocuteur unique des parlements nationaux. Toutefois, cette proposition n'ayant pas reçu assez de soutien de la part des membres du groupe, elle n'a pas été retenue.

La proposition majeure de ce groupe de travail est la mise en place d'un mécanisme « d'alerte précoce » ou *easy warning system*<sup>1000</sup>, qui permet aux parlements nationaux de participer directement au contrôle du respect du principe de subsidiarité. En effet, ce mécanisme donne la possibilité aux parlements nationaux d'être en relation directe avec les institutions communautaires et les associe de la sorte au processus législatif européen. Ce mécanisme d'alerte précoce prévoit deux étapes. Premièrement, la Commission adressera directement aux parlements nationaux et aux autorités législatives toutes ses propositions à caractère législatif. L'innovation ici, est qu'actuellement le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité d'Amsterdam prévoit que cette transmission soit faite par les gouvernements nationaux.

D'autre part, l'alerte précoce donne la possibilité aux parlements nationaux de réagir dans un délai de six semaines avec un avis motivé qui aura des conséquences différentes en fonction du nombre et de la substance des avis motivés reçus. Dans le cas où le législateur ne reçoit que peu d'avis motivés, « il motivera davantage et de façon particulière l'acte au regard de la subsidiarité<sup>1001</sup> ». Par contre, si le législateur communautaire reçoit dans le délai imparti de six semaines « un nombre significatif d'avis émanant d'un tiers des parlements nationaux, la Commission réexaminera sa proposition<sup>1002</sup> » ce qui pourrait la conduire soit à maintenir sa proposition, soit à la modifier, soit à la retirer.

L'avantage que présente ce mécanisme d'alerte précoce est qu'il permet à tous les parlements nationaux d'être sur un pied d'égalité, mais également d'être assurés que le Conseil et le Parlement européen auront pris en compte leurs réflexions.

Enfin, certains membres du groupe de travail ont vu dans la convocation du comité de conciliation une nouvelle occasion pour les parlements nationaux d'intervenir sur le contrôle du principe de subsidiarité. Il est donc proposé que la Commission transmette aux parlements nationaux dès la convocation du comité de conciliation, la position commune du Conseil ainsi que les

---

<sup>999</sup> Article 4 du projet de protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, CONV 579/03, 27 février 2003

<sup>1000</sup> Conclusions du groupe de travail I sur le Principe de la subsidiarité, précité, sp. p.5

<sup>1001</sup> Conclusions du groupe de travail I sur le Principe de la subsidiarité, précité, sp. p.6

<sup>1002</sup> *ibidem*

amendements proposés par le Parlement européen. Dans ce cas, les parlements nationaux ne disposeraient pas d'un droit de vote mais plutôt de la possibilité de donner leur avis aux membres du comité.

**540.** On constate par ailleurs que la Convention européenne dans son projet de protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, affirme les propositions faites par le groupe de travail I<sup>1003</sup>. D'autre part, ces propositions reflètent le consensus avec le groupe de travail IV sur le rôle des parlements nationaux qui souhaitait que soit créé un nouveau mécanisme à la fois simple et qui ne retarde pas la prise de décision<sup>1004</sup>.

## ***2. Le contrôle ex post : l'ouverture du droit de saisine de la Cour de justice aux parlements nationaux***

**541.** Les propositions du groupe de travail « Subsidiarité » prévoient pour accompagner le dispositif de l'alerte précoce, d'ouvrir plus largement le droit de saisine de la Cour de justice aux parlements nationaux pour non respect du principe de subsidiarité. Il s'agit en effet, de lier l'activation du mécanisme d'alerte précoce à la possibilité pour les parlements nationaux d'introduire un recours devant la Cour de justice pour violation du principe de subsidiarité. Cela permettrait donc d'affirmer la nature fondamentalement politique du contrôle du principe de subsidiarité.

**542.** Ainsi, lorsqu'un parlement national a formulé un avis motivé dans le cadre de l'alerte précoce il pourra donc saisir la Cour de justice pour violation de l'obligation de respecter le principe de subsidiarité. A cet égard, il été suggéré par certains membres du groupe de travail I de renforcer ce système. En effet, il pourrait être souhaitable dans l'optique d'un renforcement du contrôle de la subsidiarité de prévoir explicitement qu'un acte normatif, dont les parlements nationaux soupçonnent qu'il est contraire au principe de subsidiarité, ne puisse entrer en vigueur jusqu'à ce que la Cour de justice ait rendu une décision si tant est que cet acte soit l'objet d'un recours juridictionnel. D'autre part, il a été également proposé que le délai prévu pour que la Cour de justice rende son arrêt soit court comme par exemple un mois, afin que la prise de décision ne soit pas retardée. Il a de plus été demandé par certains membres du groupe, que l'exigence d'un avis motivé de la part d'un parlement national ne soit pas nécessaire pour que la Cour de justice soit saisie. Néanmoins, cette dernière proposition semble en contradiction avec l'idée d'un lien entre le stade de l'alerte précoce et la saisine de la Cour de justice. Toutefois, la Convention dans le projet de protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, ne précise pas l'obligation pour le parlement national

---

<sup>1003</sup> Articles 3 à 6 du projet de protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

<sup>1004</sup> Rapport final du Groupe de travail IV sur le rôle des parlements nationaux, CONV 353/02, 22 octobre 2002, sp. p.11

désireux de saisir la Cour de justice d'avoir antérieurement émis un avis motivé constatant la violation du principe de subsidiarité. En effet, l'article 8 du projet de protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit qu' « en vertu de l'article (actuel article 230) de la Constitution, la Cour de justice a juridiction pour connaître des recours en violation du principe de subsidiarité introduits par les Etats membres, le cas échéant à la demande de leurs Parlements nationaux et conformément à leur ordre constitutionnel respectif ».

**543.** Cependant pour G. Berthu, membre de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, cette proposition n'est que peu favorable à un renforcement des parlements nationaux dans la prise de décision européenne. En effet, il aurait dû être envisagé de donner un droit de veto<sup>1005</sup> aux parlements nationaux pour protéger leurs compétences nationales. Ce droit de veto pourrait n'être opposé qu'après un débat public pouvant être lancé par le Conseil en forme d'appel contre l'arrêt de la cour de justice. Pourtant, avec cette proposition les parlements nationaux n'obtiennent qu'un simple droit de recours sur les questions de subsidiarité car en dernier ressort, c'est la Cour de justice qui tranchera. Par conséquent, dans la mesure où les parlements nationaux ne maîtrisent pas les suites du déclenchement du mécanisme d'alerte précoce, ils devront « aller quémander auprès des juges de la Cour des décisions qu'ils devraient voir toute autorité de prendre<sup>1006</sup> ». Il semblerait alors que ce droit de recours à la Cour de justice affaiblirait considérablement la légitimité supérieure des parlements nationaux, puisqu'ils seraient subordonnés à la haute juridiction communautaire.

**544.** Si aujourd'hui l'implication des parlements nationaux dans l'ordre juridique communautaire tend à améliorer la démocratisation de l'Union européenne, il ne faut cependant pas occulter le fait qu'ils agissent non pour l'intérêt général communautaire mais pour leur propre intérêt national, à l'instar du Conseil auquel ils sont directement rattachés.

**545.** Par conséquent, même si les institutions communautaires ont su s'adapter aux évolutions de la construction européenne et notamment à la prédominance de la méthode de coopération interétatique, il n'en reste pas moins que l'équilibre institutionnel originellement établi par les traités communautaires s'est progressivement altéré. En effet, ce principe était fondé sur la méthode communautaire alliant intégration et coopération. Ainsi, toute évolution dans ce contexte aurait entraîné une simple transformation de cet équilibre. Or, l'évolution n'est pas intervenue dans le cadre de la méthode communautaire puisque dès le compromis de Luxembourg le système européen

---

<sup>1005</sup> G. BERTHU, *Conclusions du groupe de travail « subsidiarité » : victoire souverainiste en théorie, poudre aux yeux en pratique*, 7 octobre 2002, autre-europe.org

<sup>1006</sup> G. BERTHU, *Conclusions du groupe de travail « subsidiarité » : victoire souverainiste en théorie, poudre aux yeux en pratique*, précité

bascule dans une logique de coopération exclusive. Dans ces conditions, l'évolution du principe de l'équilibre institutionnel ne pouvait être perçue comme une transformation mais bien comme une altération de son fondement de base.

Toutefois, le développement de la construction européenne qui s'est accéléré avec l'Acte unique européen et approfondi avec le traité de Maastricht, tend à contrebalancer cette hégémonie de l'interétatisme afin de mieux favoriser le rétablissement de la méthode communautaire. Il s'agit en fait de préserver l'originalité du système juridique communautaire, en renforçant la cohésion qui doit exister entre le processus d'intégration et le processus de coopération.

## **DEUXIÈME PARTIE :**

### **UN PRINCIPE RÉÉQUILIBRÉ**

**546.** Le but du triangle institutionnel est de mettre en relation le Conseil, la Commission et le Parlement européen. Ainsi, pendant longtemps la construction communautaire telle qu'issue du traité de Rome, c'est-à-dire ayant renoncé au principe de supranationalité institué par le traité de Paris, attribua aux gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil un pouvoir prépondérant.

Dans ce contexte, la place hégémonique des Etats au cœur du système décisionnel communautaire n'a pas permis au Parlement européen de s'affirmer clairement comme le représentant direct des citoyens européens. De cette manière, et malgré son élection au suffrage universel direct en 1979, le Parlement européen a toujours vu jusqu'au traité sur l'Union européenne son rôle dans le processus décisionnel remis en cause. En conséquence, même si ce système prévoit la participation de l'Assemblée par le biais des procédures de coopération et de concertation en revanche, cette collaboration ne revêt rien de décisif. En effet, jusqu'au traité d'Amsterdam les pouvoirs du Parlement européen (excepté en matière budgétaire) étaient essentiellement consultatifs et les traités n'offraient pas à cette institution la possibilité de faire valoir ses opinions de façon contraignante.

**547.** Cependant, le Parlement européen n'a jamais été passif devant cette disgrâce et son ambition a toujours été de reprendre ce qui lui revenait de droit : les fonctions inhérentes à tout parlement représentatif de la volonté du peuple, c'est-à-dire le pouvoir de légiférer, d'adopter le budget et de sanctionner l'exécutif. Sa première bataille commença pour une raison purement formelle concernant sa dénomination d' « Assemblée », à laquelle il est fait référence dans les traités de Paris et de Rome<sup>1007</sup>. Cette institution décide alors dès 1958 de se désigner « Assemblée parlementaire européenne », puis en 1962 elle prend l'initiative de se nommer « Parlement européen ». Néanmoins, cette appellation fut rejetée par le Conseil et il fallut attendre l'Acte unique européen pour que l'Assemblée strasbourgeoise devienne officiellement le Parlement européen. A cet égard, si ce

---

<sup>1007</sup> Article 20 CECA et article 189 CE (ex article 137 CE)

dernier a résisté face à la position du Conseil c'est parce que cette dénomination de « Parlement européen » est plus représentative de sa fonction que le terme d'Assemblée, dans la mesure où elle s'apparente à la désignation déjà existante dans les Etats membres. Pourtant, à ce moment-là cette revendication pouvait être contestée car le Parlement européen et malgré son élection au suffrage universel direct depuis le 12 juin 1979, ne bénéficiait d'aucun réel pouvoir attaché à une assemblée législative telle qu'elle peut être conçue dans un système démocratique libéral.

**548.** Dès lors, s'amorce un nouvel équilibre institutionnel puisque le Parlement européen n'aura de cesse d'œuvrer pour l'accroissement de ses prérogatives dans le processus décisionnel communautaire, afin d'affirmer sa place déterminante face au Conseil et à la Commission dans le triangle institutionnel (Titre 1).

Ainsi, les différentes révisions des traités fondateurs depuis l'Acte unique européen renforcent la légitimité du Parlement européen et lui confèrent un réel dynamisme, faisant de cette institution un élément moteur de la construction européenne récente. La jurisprudence de la Cour de justice a également contribué à la reconnaissance du rôle du Parlement européen dans le système décisionnel communautaire. En effet, en affirmant que « la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité<sup>1008</sup> », elle introduit une notion d'égalité entre les institutions légitimant ainsi l'importance qui doit être attachée au rôle du Parlement européen.

**549.** Ce renforcement du rôle actif de l'Assemblée dans la prise de décision communautaire ainsi que les événements politiques européens, tels que notamment la démission collective de la Commission, contribuent par ailleurs au développement d'un nouvel équilibre institutionnel qui se fait désormais plus politique. Aujourd'hui, la prédominance des Etats membres semble être remise en question presque de façon « naturelle » par les institutions qui tendent à instaurer entre elles un système plus démocratique. D'ailleurs, l'Union européenne répond elle-même à ce besoin de démocratisation car en lançant un grand débat sur son avenir institutionnel elle montre qu'elle est désormais à la recherche de sa propre légitimité (Titre 2).

---

<sup>1008</sup> CJCE 23 avril 1986, *Les Verts c/ Parlement européen*, aff.294/83, précité

## TITRE 1 : L'AMORCE D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL

**550.** L'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986, connu pour avoir confirmé l'achèvement du marché intérieur pour le 31 décembre 1992 et pour avoir poursuivi le développement de la coopération politique européenne, a introduit également certains changements en matière institutionnelle. Il élargit en effet le champ du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, mais surtout « réalise un pas supplémentaire vis-à-vis du déficit démocratique<sup>1009</sup> », puisqu'il instaure de nouveaux mécanismes décisionnels associant plus efficacement le Parlement européen au fonctionnement communautaire, déclenchant ainsi un processus de rééquilibrage institutionnel.

Depuis le traité de Maastricht, le Parlement européen se voit « responsabilisé » dans le cadre de la procédure décisionnelle mais également en ce qui concerne la nomination de la Commission. De ce renforcement du poids politique de l'Assemblée parlementaire résulte ainsi une nouvelle « donne ». Il ne s'agit plus de faire avancer la construction européenne sans le Parlement européen, mais avec lui. Aujourd'hui le binôme Conseil-Commission n'est plus, il a cédé la place au trinôme Parlement européen-Conseil-Commission, dans lequel l'Assemblée parlementaire pourrait faire figure de « chef d'orchestre » compte tenu de son pouvoir codécisionnel et de son droit de censure (Chapitre 1).

**551.** Par ailleurs, ce rééquilibrage institutionnel en faveur du Parlement européen a nécessairement entraîné des répercussions sur le système juridique communautaire. En effet, en ce qui concerne la hiérarchie des actes communautaires de droit dérivé on ne peut que constater le renforcement de la confusion normative déjà existante et de l'incohérence du partage entre la fonction législative et la fonction exécutive.

D'autre part, le renforcement du poids politique du Parlement européen dans le système décisionnel communautaire a favorisé le développement du lobbying dans l'Union européenne. En effet, la redéfinition de l'équilibre institutionnel au bénéfice du Parlement européen mais aussi en quelque sorte de la Commission, permet aux lobbyistes d'envisager ces institutions comme des cibles actives et incontournables de leur système de pression car lorsque le système décisionnel fonctionnait selon la règle de l'unanimité, exercer des pressions sur le Conseil ne présentait que peu d'intérêt puisqu'il n'y avait pas de place pour les compromis « extérieurs » (Chapitre 2).

---

<sup>1009</sup> C. REICH, *Qu'est-ce-que... le déficit démocratique ?*, RMCUE n° 343, 1991, p.14, sp. p.17

## **CHAPITRE 1 :**

### **L'ÉMERGENCE D'UN PROCESSUS DE RÉÉQUILIBRAGE INSTITUTIONNEL**

**552.** C'est la prise de conscience par les institutions communautaires mais aussi par les chefs d'État et de gouvernement de l'existence d'un déficit démocratique, qui préfigure un renouveau de l'équilibre institutionnel. L'élection au suffrage universel directe du Parlement européen va le mettre « en confiance », et le conduira à adopter le 14 février 1984 le Projet Spinelli instituant un traité sur l'Union européenne<sup>1010</sup>.

Ce texte, bien qu'il n'ait connu aucune suite concrète peut être considéré comme l'élément déclencheur de la volonté des États membres de réformer le système communautaire issu du traité de Rome. Le Projet Spinelli semble ainsi pouvoir faire figure de précurseur de l'Acte unique européen.

Dès la conclusion de ce texte, l'évolution de la construction institutionnelle européenne n'a eu de cesse de se développer conduisant d'une part, au resserrement des relations entre le Parlement européen et la Commission (Section 1) et d'autre part, au rééquilibrage des rapports entre le Parlement européen et le Conseil (Section 2).

#### **SECTION 1 : LE RESSERREMENT DES RELATIONS PARLEMENT-COMMISSION**

**553.** Compte tenu de la place centrale qu'elle occupe dans l'architecture européenne, la Commission a développé des relations dynamiques avec les autres institutions communautaires. Pourtant, les Pères fondateurs des Communautés avaient institué un système décisionnel qui, à la base, ne prévoyait pas de dialogue Parlement européen – Commission. Dans ce contexte, en 1958 la Commission Euratom dans la mesure où nulle part les traités n'indiquaient laquelle des institutions devait consulter l'Assemblée, suggéra que la consultation de celle-ci sur les propositions de la Commission soit faite à l'initiative de la Commission plutôt qu'à celle du Conseil. Or, c'est au Conseil que fut reconnu un droit de consultation du Parlement européen et depuis, cette pratique n'a plus été remise en cause<sup>1011</sup>. Par conséquent, le dialogue interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Commission intervenait essentiellement dans le cadre législatif au travers du rôle consultatif détenu par le Parlement.

---

<sup>1010</sup> JOCE n° C 77 du 19 mars 1984, p.33

<sup>1011</sup> D. WAELBROECK, *Synthèse des débats*, dans Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle, J.V. LOUIS & D.WAELBROECK (dir.), ULB, 1988, 407 p., sp.p.164

Néanmoins, la Commission avait besoin d'établir un dialogue permanent avec le Parlement européen afin de pouvoir faire face à la puissance du Conseil. Ainsi, le Parlement européen principal représentant des intérêts des peuples nationaux et donc principal moteur de l'intégration européenne, est devenu l'« allié naturel<sup>1012</sup> » de la Commission. Cette alliance entre le Parlement européen et la Commission ne s'est pas faite sans contrepartie. En effet, dès le début de leur dialogue le Parlement européen a fait planer l'ombre de la censure au-dessus de la Commission, afin d'obtenir de cette dernière qu'elle l'informe régulièrement de ses propositions. Ainsi, cette pression exercée sur la Commission a permis au Parlement européen de pénétrer réellement le processus décisionnel communautaire, et d'y tenir un rôle effectif. Par la suite, ce dialogue s'est intensifié d'une façon telle qu'en l'absence de disposition des traités, le Parlement européen et la Commission ont eu recours à des accords interinstitutionnels ou à l'établissement de code de conduite pour institutionnaliser leurs relations.

**554.** Tout d'abord, c'est la reconnaissance de la procédure de coopération<sup>1013</sup> par l'Acte unique européen puis l'institutionnalisation de la procédure de codécision<sup>1014</sup> par le traité de Maastricht, qui, en associant concrètement le Parlement européen au processus décisionnel, ont augmenté la responsabilité de la Commission face à l'Assemblée.

En effet, dans le cadre de ces deux procédures est instituée une double lecture de la proposition présentée par la Commission au Parlement et au Conseil. Dans ce contexte, l'attitude de la Commission devra être en « phase » avec ce qui a été envisagé en première lecture car « eu égard au droit de rejet du Parlement européen (en matière de codécision), la Commission apporte un très grand soin à ne pas se trouver en décalage avec les positions exprimées par le Parlement européen<sup>1015</sup> ».

On constate ainsi que ce nouveau processus décisionnel implique la Commission dans le dialogue Parlement – Conseil d'une façon telle, qu'elle « ne pourra accepter, en première lecture, que les amendements parlementaires qu'elle estime pouvoir défendre dans leurs grandes lignes pendant toute la discussion dans le Conseil<sup>1016</sup> ».

---

<sup>1012</sup> A. MARCHINI CAMIA & F. MARCHINI CAMIA, *La Commission*, dans Commentaire J. Mégret, *Le droit de la CE et de l'union européenne*, vol.9, précité, sp. p.278

<sup>1013</sup> Article 252 CE, ex article 189 C CE

<sup>1014</sup> Article 251 CE, ex article 189 B CE

<sup>1015</sup> J. CADET, *Description et mécanismes de prise de décisions par les institutions européennes*, Les Petites Affiches, 17 mars 1997, n°33, p.8, sp.p.17

<sup>1016</sup> E. NOEL, *Le Parlement face à la Commission*, dans *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, précité, sp.p.110

555. A ces dispositions issues des traités, viennent s'ajouter des accords interinstitutionnels et autres codes de conduite comblant les lacunes du dialogue Parlement – Commission. Une résolution a été adoptée par le Parlement européen le 8 octobre 1986<sup>1017</sup> contenant en annexe un « projet de déclaration commune du Parlement européen et de la Commission sur leurs relations réciproques ». Il était prévu dans ce projet que le Parlement soit saisi par la Commission des « textes d'importance générale (mémoires, considérations générales, programmes)<sup>1018</sup> », et de « toutes les propositions législatives qu'elle adresse formellement au Conseil<sup>1019</sup> ». De même, ce texte imposait que « la Commission informe le Parlement en temps utile avant de transmettre au Conseil le texte modifié de sa proposition et les amendements du Parlement qu'elle n'a pas repris [...] elle informe le Parlement, en ce qui concerne l'action qui relève de sa compétence spécifique et dans la mesure du possible, du déroulement des travaux du Conseil [...]»<sup>1020</sup>.

A la suite de cette résolution, un code de conduite a été conjointement adopté par le Parlement européen et la Commission en 1990. Ce texte fut remplacé par un autre code de conduite conclu le 9 mars 1995<sup>1021</sup>. Ce dernier institutionnalise le devoir d'information de la Commission envers le Parlement européen. En effet, ce texte a pour principe général que la Commission « s'engage à transmettre au Parlement européen toutes ses propositions législatives, celles faites dans le cadre de la procédure budgétaire ainsi que tout autre document de la Commission relevant desdites propositions qui sont transmis au Conseil tout au long des procédures décisionnelles [...]»<sup>1022</sup>.

Par la suite, consécutivement au projet de déclaration commune entre le Parlement européen et la Commission sur leurs relations réciproques de 1986 et au code de conduite de 1995, est né un accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission le 5 juillet 2000. Ce texte répond aux vœux du Parlement d'être toujours pleinement informé, puisqu'il a entre autres buts d'« améliorer la circulation des informations et de consulter et d'informer le Parlement sur les réformes administratives de la Commission ».

Ainsi, la pratique de l'information développée par la Commission à partir de 1973 et officialisée en 1995, est définitivement affirmée au travers de cet accord-cadre. En effet, il est indiqué par ce texte que « la Commission tient le Parlement européen pleinement informé en temps utile de ses

---

<sup>1017</sup>Résolution sur les relations entre le Parlement européen et la Commission dans le cadre institutionnel des traités du 8 octobre 1986, JOCE n° C 283 du 10 novembre 1986, p.39

<sup>1018</sup> Résolution du 8 octobre 1986, annexe, article II, paragraphe 3

<sup>1019</sup> ibidem, article III, paragraphe 7, alinéa 2

<sup>1020</sup> ibidem, article III, paragraphe 8, alinéa 2

<sup>1021</sup> Code de conduite conclu entre le Parlement européen et la Commission, 9 mars 1995, JOCE n° C 89 du 10 avril 1995, p.69

<sup>1022</sup> Code de conduite, paragraphe 1<sup>er</sup>

propositions et initiatives afférentes aux domaines législatif et budgétaire ainsi, dans la mesure de ses moyens, qu'à celles afférentes aux secteurs de la politique étrangère et de sécurité commune et de la liberté, de la sécurité et de la justice<sup>1023</sup>». Par ailleurs, ce devoir d'information de la Commission envers le Parlement est précisé en annexe de l'accord en ce qui concerne la procédure législative.

Enfin, nous terminerons ce rapide aperçu des textes de droit dérivé relatifs à l'information du Parlement par la Commission, en précisant qu'un accord entre ces deux institutions est intervenu au sujet de la deuxième décision comitologie<sup>1024</sup> rendue en 1999<sup>1025</sup>. Dans cet accord, il est précisé au paragraphe 2 que « la Commission consent à envoyer au Parlement européen, pour information, à la demande de sa commission parlementaire, des projets spécifiques de mesures d'exécution dont les actes de base n'ont pas été adoptés en codécision, mais qui revêtent une importance particulière pour le Parlement européen ».

**556.** Cette institutionnalisation du droit d'information du Parlement européen a, au fil de son renforcement, remis en cause l'autonomie institutionnelle de la Commission au point que cette dernière a également été touchée dans son pouvoir monopolistique d'initiative (Paragraphe 1). Par ailleurs, cet affaiblissement que la Commission subit depuis quelque temps avec notamment la démission collective de la Commission Santer en mars 1999, montre qu'il existe un risque que cette institution perde le rôle central et politique qui jusqu'alors était le sien (Paragraphe 2).

### ***PARAGRAPHE 1 : LE DROIT D'INITIATIVE DE LA COMMISSION À L'ÉPREUVE DU PARLEMENT EUROPÉEN***

**557.** Organe d'initiative de la Communauté, la Commission est à l'origine des propositions normatives présentées au Conseil. Cependant, du fait de son rôle moteur dans la construction européenne, elle a souffert de l'évolution du système juridique communautaire.

Depuis l'Acte unique européen, la Commission voit sa position évoluer dans un contexte difficile. En effet, pour préserver son alliance avec l'Assemblée la Commission doit faire face à la résistance du Conseil qui, du fait de l'évolution du système juridique communautaire affaiblissant ses pouvoirs, tente de résister. Cependant, elle doit également faire face aux ambitions du Parlement européen qui essaie de tirer le meilleur profit de l'accroissement de ses pouvoirs.

---

<sup>1023</sup> Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission, paragraphe 12

<sup>1024</sup> Décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999, précitée

<sup>1025</sup> Accord entre le Parlement européen et la Commission relatif aux modalités d'application de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, précité

**558.** Dans ce contexte, et compte tenu du fait précédemment relevé que la Commission, petit à petit, a concédé un peu de son monopole d'initiative (A) au Parlement européen en lui étant redevable d'un droit d'information complet, voit son rôle en la matière affaibli (B).

## ***A. LE MONOPOLE D'INITIATIVE DE LA COMMISSION***

**559.** Généralement considérée comme l'institution garante de l'intérêt général communautaire, la Commission est un élément dynamique de la construction européenne dans la mesure où elle met en œuvre son développement. En effet, cette participation quasi monopolistique (2) à l'activité législative et aux politiques communautaires par le biais d'un droit d'initiative (1), fait de la Commission un moteur essentiel de l'équilibre institutionnel.

### ***1. Le pouvoir d'initiative de la Commission***

**560.** En tant que représentante de l'intérêt général communautaire, la Commission est chargée en vertu du traité « d'une mission générale de surveillance et d'initiative<sup>1026</sup> ». Néanmoins, au-delà de ce pouvoir *général* de proposition le pouvoir d'initiative de la Commission prend toute sa signification dans « l'exercice du pouvoir normatif attribué au Conseil <sup>1027</sup> » (1.1.), ce qui donne à l'initiative de la Commission une valeur juridique particulière (1.2.).

#### ***1.1. Un pouvoir de proposition exclusif dans le domaine normatif, budgétaire et relatif à la conclusion des accords internationaux***

**561.** Le traité de Rome attribue à la Commission un rôle d'initiative dans le processus décisionnel, sans pour autant clairement le définir. En effet, l'article 211 CE (ex-article 155 CE) qui est la principale disposition en ce qui concerne les compétences de la Commission, précise qu'elle « dispose d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes du Conseil et du Parlement européen dans les conditions prévues au présent traité<sup>1028</sup> ». Il faut alors se référer à l'article 250 CE (ex-article 189 A) qui prévoit que le Conseil ne peut adopter un acte que sur proposition de la Commission, lorsque cela est prévu par le traité, mais aussi aux divers articles qui prévoient ce principe<sup>1029</sup> pour apprécier l'étendue de ce rôle majeur joué par la Commission dans le système décisionnel communautaire.

---

<sup>1026</sup> CJCE 26 février 1976, *SADAM e.a.*, aff. jtes 88 à 90/75, Rec. 1976, p.323

<sup>1027</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.55

<sup>1028</sup> Article 211 CE, 3<sup>ème</sup> tiret

<sup>1029</sup> Nous relèverons notamment l'article 13 CE concernant les discriminations de toutes sortes ; l'article 49 CE, alinéa 2 (ex article 59 CE) relatif aux services ; l'article 83 CE (ex article 87 CE) concernant les règles de

**562.** Dans ce contexte, la Cour de justice dans un arrêt du 23 janvier 1992<sup>1030</sup> a expressément réaffirmé le principe que la décision du Conseil ne peut être que prise sur proposition de la Commission.

Dans cette affaire, la Commission demandait l'annulation d'un règlement du Conseil du 27 juillet 1990, rectifiant les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes et portant adaptation des coefficients correcteurs dont sont affectées les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents, dans la mesure où ce règlement ne fixe pas de correcteur spécifique pour Munich, alors que cela était précisé par la Commission dans sa proposition de règlement du 22 juin 1990. Le juge communautaire a alors estimé que « la Commission est en droit d'introduire un recours en annulation contre ledit règlement, dès lors qu'elle estime que, par cette omission le Conseil a méconnu une obligation imposée par le traité<sup>1031</sup> ».

**563.** Par conséquent, la proposition de la Commission est « valorisée par la « prime à la proposition de la Commission »<sup>1032</sup> », dans la mesure où le Conseil ne peut ni statuer sans proposition de la Commission, ni modifier cette proposition à la majorité qualifiée. Quant à la Commission, elle pourra modifier sa proposition tant que le Conseil n'a pas statué.

Ceci signifie donc que la Commission soumet en toute liberté au Conseil « des actes à statut juridique et dénomination variable, tels que mémorandums, communications, rapports, programmes, programmes d'action, documents de travail, Livres blancs, Livres verts... qui définissent les objectifs et les moyens des actions à entreprendre, lesquels seront ensuite traduits en propositions formelles et actes juridiques opératoires<sup>1033</sup> ».

Ainsi, la Commission est-elle pleinement libre de choisir du moment auquel l'acte doit intervenir, du choix de sa base juridique, de sa forme et de son contenu.

Par ailleurs, en vertu de l'accord interinstitutionnel adopté par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 25 octobre 1993 sur les procédures pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité<sup>1034</sup>, et du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la Commission est soumise au respect du principe de subsidiarité dans ses propositions.

---

concurrence ou bien encore l'article 166 CE, paragraphe 4 (ex article 130 I) en matière de recherche et développement...

<sup>1030</sup> CJCE 23 janvier 1992, *Commission c/ Conseil*, aff. C-301/90, Rec. 1992, p.I-221

<sup>1031</sup> CJCE 23 janvier 1992, *Commission c/ Conseil*, aff. C-301/90, précité, point 14

<sup>1032</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp.p.127

<sup>1033</sup> *ibidem*

<sup>1034</sup> Bull. CE 10/93

**564.** D'autre part, en ce qui concerne la conclusion des accords internationaux l'initiative revient également à la Commission sauf pour les accords portant spécialement sur un taux de change. Dans ce domaine et par dérogation à l'article 300 CE (ex-article 228 CE), le pouvoir d'initiative est partagé avec la Banque centrale européenne tel que cela ressort de l'article 111 CE, alinéa 1 (ex-article 109 CE).

Dans un premier temps, l'initiative aura pour but l'obtention de l'accord du Conseil pour négocier ainsi que l'obtention de directives de négociation. Dans ce cas, l'article 300 CE alinéa 1 prévoit que la saisine du Conseil se fasse au moyen de recommandations. Il s'agit en effet de généraliser la pratique instituée en matière de politique commerciale commune par l'article 133 CE (ex-article 113 CE), paragraphe 3 qui prévoit que « si des accords avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales doivent être négociés, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires ».

L'initiative de la Commission vise ensuite à obtenir la signature de l'accord issu de la négociation. Dans ce cas en revanche, la saisine du Conseil se fera sur proposition de la Commission tel que cela est prévu par le paragraphe 2 de l'article 300 CE.

**565.** En matière budgétaire, la Commission dispose également d'un pouvoir d'initiative. En effet, l'article 272 CE (ex article 203 CE) paragraphe 3 précise que la Commission doit saisir le Conseil de l'avant-projet de budget au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre de chaque année. Ici, même si le Conseil n'est pas saisi d'une proposition l'initiative est déclenchée dans la mesure où la saisine du Conseil peut revêtir diverses formes.

**566.** Enfin, il est à noter que la Commission participe également à l'élaboration des normes dans le cadre des deuxième et troisième piliers. Cependant, dans la mesure où ces piliers sont régis par les principes de la coopération intergouvernementale et ne se fondent donc pas sur l'équilibre institutionnel caractérisant la méthode communautaire, la Commission n'occupe pas une place centrale. Néanmoins, elle est « pleinement associée aux travaux dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune<sup>1035</sup> et la coopération policière et judiciaire en matière pénale<sup>1036</sup> ». Elle dispose de ce fait d'un droit général d'initiative comme cela est prévu par les articles 22 (ex-article J.8), paragraphe 1<sup>er</sup><sup>1037</sup> et 34 (ex-article K.3), paragraphe 2<sup>1038</sup>.

---

<sup>1035</sup> Article 27 (ex article J.9)

<sup>1036</sup> Article 36, paragraphe 2 (ex article K.4)

<sup>1037</sup> Article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>: « Chaque Etat membre ou la Commission peut saisir le Conseil de toute question relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et soumettre des propositions au Conseil. »

<sup>1038</sup> Article 34, paragraphe 2 : « Le Conseil, sous la forme et selon les procédures appropriées indiquées dans le présent titre, prend des mesures et favorise la coopération en vue de contribuer à la poursuite des objectifs de

**567.** Le pouvoir d'initiative dont dispose la Commission est l'une de ses attributions les plus importantes. L'importance de cette fonction provient également du « lien que le traité établit entre la proposition de la Commission et le degré de consentement nécessaire au Conseil pour décider<sup>1039</sup> ». C'est dans l'utilisation de ce droit par la Commission que la valeur juridique de l'initiative va prendre forme.

### *1.2. La valeur juridique de l'initiative de la Commission*

**568.** Le pouvoir d'initiative de la Commission est, comme l'a rappelé la Cour de justice dans l'arrêt *SADAM* de 1976<sup>1040</sup>, un pouvoir général. Ceci implique que ce monopole lui donne un pouvoir de « blocage » dans la mesure où si elle n'émet pas de proposition, il ne peut y avoir de réglementation prise par le Conseil<sup>1041</sup> dans les domaines qui requièrent cette proposition. En outre, ce monopole lui confère aussi un pouvoir d'« orientation » car le texte soumis sera la base de la discussion<sup>1042</sup> et pourra être modifié ou retiré si aucune entente ne peut être trouvée avec le Conseil.

Ce droit pour la Commission de modifier sa proposition tout au long de la procédure décisionnelle, lui est expressément reconnu par le traité. L'article 250 CE, paragraphe 2 (ex-article 189 A) prévoit 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 communautaire ». Le juge communautaire a lui aussi clairement reconnu ce principe en affirmant que « la Commission est libre de [...] modifier sa proposition aussi longtemps que le Conseil n'a pas statué [...] »<sup>1043</sup>.

**569.** C'est dans cette possibilité reconnue à la Commission de modifier à tout moment sa proposition, que le droit d'initiative prend tout son sens. Ainsi, l'article 250 CE sert de contrepois au droit de décision du Conseil dans la mesure où il « confère toute sa valeur aux propositions de la Commission... La Commission n'exerce donc pas seulement le pouvoir d'initiative, mais ses initiatives s'imposent avec une force particulière au Conseil<sup>1044</sup> ».

---

l'Union. A cet effet, il peut, statuant à l'unanimité à l'initiative de tout Etat membre ou de la Commission : [...]

<sup>1039</sup> *ibidem*, sp.p.239

<sup>1040</sup> CJCE 26 février 1976, *SADAM*, aff. jtes 88 à 90/75, précité

<sup>1041</sup> C. BLUMANN, *La fonction législative communautaire*, précité, sp.p.36

<sup>1042</sup> *ibidem*

<sup>1043</sup> CJCE 14 juillet 1988, *Fédiol*, aff. 188/85, Rec.1988, p.4221, point 37

<sup>1044</sup> J.P. JACQUE, dans *Traité instituant la CEE*, Commentaire article par article, Constantinesco, Kovar, Simon (dir.), Commentaire sous l'article 149CE, paragraphe 2

C'est surtout dans le cas où le Conseil peut décider à la majorité qualifiée que le droit de modification confère à la Commission un pouvoir important. En effet, lorsqu'un vote majoritaire ne peut être obtenu sur sa proposition initiale elle va envisager une modification de son texte, en se basant sur la revendication étatique qui lui paraît être la plus proche du sens qu'elle désire donner à sa proposition mais aussi de l'intérêt communautaire<sup>1045</sup>. Finalement, c'est la Commission qui « mène le jeu » de la discussion en essayant de toujours « garder la main » sur ces objectifs.

La situation est en revanche différente lorsque le vote à l'unanimité est requis par le traité. En effet, la Commission ne pourra plus jouer un rôle d'arbitre car là où l'unanimité est la règle, peu importe que la Commission puisse l'exiger pour l'amendement de sa proposition.

**570.** En outre, ce droit de modifier sa proposition est reconnu à la Commission « tant que le Conseil n'a pas statué<sup>1046</sup> ». Or, pour certains auteurs<sup>1047</sup> cette disposition semble soulever le problème des procédures décisionnelles telles que la codécision ou la coopération qui prévoient deux lectures. Dans ce cas, lorsque le Conseil a statué en première lecture même si ce n'est pas définitif, peut-on considérer comme acquise sa décision de sorte que la Commission ne soit plus en mesure d'utiliser sa possibilité de modification ? Il semblerait que ceci ne puisse se justifier, car une telle possibilité porterait atteinte à un droit fondamental de la Commission acquis depuis l'origine des traités. D'autre part, affaiblir le rôle de la Commission n'est pas envisageable dans la mesure où le traité n'a pas cru bon de rendre plus claires les dispositions de l'article 250 CE paragraphe 2 après l'introduction de ces procédures dans le système décisionnel communautaire.

**571.** Par ailleurs, à côté du droit de modification reconnu à la Commission par le traité un droit de retrait est expressément envisagé par la Cour de justice. En effet, dans l'arrêt *Fédiol* le juge communautaire a déclaré que « la Commission est libre de retirer ou de modifier sa proposition aussi longtemps que le Conseil n'a pas statué si, suite à une nouvelle appréciation des intérêts de la Communauté, elle estime superflue l'adoption de mesures [...]»<sup>1048</sup>. Il s'agit donc d'un droit de retrait qui serait une « forme extrême de modification<sup>1049</sup> » de la proposition de la Commission. Mais, le retrait peut être conçu comme la volonté de la Commission d'empêcher le Conseil d'exercer son droit d'amender à l'unanimité sa proposition. En effet, si la Commission juge que la décision que le Conseil compte arrêter est contraire à l'intérêt général de la Communauté, elle peut envisager le retrait de sa proposition.

---

<sup>1045</sup> A. MARCHINI CAMIA & F. MARCHINI CAMIA, *La Commission*, précité, sp.p.254

<sup>1046</sup> Article 250 CE, paragraphe 2

<sup>1047</sup> A. MARCHINI CAMIA & F. MARCHINI CAMIA, *La Commission*, précité, sp.p.255 et s.

<sup>1048</sup> CJCE 14 juillet 1988, *Fédiol*, aff.188/85, précité, point 37

<sup>1049</sup> A. MARCHINI CAMIA & F. MARCHINI CAMIA, *La Commission*, précité, sp.p.257

Quant au Conseil, il ne reconnaît pas à la Commission un droit de retrait de sa proposition dans de telles conditions. Il estime qu'elle n'a pas à procéder au retrait lorsqu'il est sur le point de modifier la proposition à l'unanimité afin de l'adopter. Cette limite a d'ailleurs fait l'objet de négociations pour être inscrite dans le traité sur l'Union européenne, mais sans résultat.

Il semblerait par conséquent que ce soit le droit de retrait de la Commission qui prime sur le droit d'amender du Conseil, car seule la Commission est en mesure de pouvoir juger si les amendements envisagés répondent ou non à l'exigence de veiller au respect de l'intérêt général communautaire<sup>1050</sup>.

**572.** Toutefois, ce droit d'initiative qui place la Commission au centre de l'équilibre des pouvoirs communautaires connaît certaines limites qui tendent à affaiblir cette capacité d'initiative qui lui est reconnue.

## ***2. Les limites au pouvoir d'initiative de la Commission***

**573.** Avec l'évolution du système juridique communautaire, le pouvoir d'initiative quasi-monopolistique détenu par la Commission s'est altéré et connaît aujourd'hui des limites d'ordre juridique (2.1.), aussi bien que d'ordre politique (2.2.).

### *2.1. Des limites d'ordre juridique*

**574.** Il est prévu par le traité que la Commission puisse saisir le Conseil d'un acte autre qu'une proposition. C'est notamment le cas en matière de politique commerciale commune ou de conclusion d'accords internationaux, où la Commission saisit le Conseil sur recommandation. Il s'agit donc d'une exception au principe selon lequel le Conseil agit sur proposition de la Commission. L'intérêt d'une telle exception est que le Conseil n'aura alors plus besoin de l'unanimité pour amender la position de la Commission.

En outre, l'évolution des traités a montré que dans un certain nombre de domaines tels que la politique économique et monétaire ou la justice et les affaires intérieures, un avis ou une recommandation étaient préférés à une proposition. Par conséquent, « cela signifie, semble-t-il, que dans ces cas ne joue plus la disposition générale de l'article 189 A du traité (ex-article 149 CEE) selon lequel le Conseil ne peut modifier une proposition qu'à l'unanimité. La position politique de la seconde tête de la dyarchie communautaire se trouve ainsi affaiblie<sup>1051</sup> ». Dans ces conditions,

---

<sup>1050</sup> voir sur ces développements A. MARCHINI CAMIA & F. MARCHINI CAMIA, *La Commission*, précité, sp.p.256 et s.

<sup>1051</sup> J. MERTENS DE WILMARS, *Le traité de Maastricht en perspective*, JTDE, n°4, 16 décembre 1993, p.67

« remplacer la proposition par une recommandation signifie considérer que, dans la matière concernée, l'intérêt général est mieux représenté par le Conseil, même non unanime, que par la Commission<sup>1052</sup> ».

**575.** D'autre part, l'article 208 CE (ex article 152 CE) prévoit que « le Conseil peut demander à la Commission de procéder à toutes les études qu'il juge opportunes pour la réalisation des objectifs communs et de lui soumettre toute propositions appropriées ». Il s'agit en quelque sorte d'un pouvoir d'initiative indirecte, qui oblige la Commission à formuler une proposition à la demande du Conseil mais elle reste libre du contenu de ce texte. Ainsi, le Conseil est en mesure de décider indépendamment d'une initiative de la Commission. Ce sera le cas par exemple, dans le cadre de l'article 88 CE (ex article 93 CE) paragraphe 2, alinéa 3 qui permet au Conseil sans initiative de la Commission mais sur demande d'un Etat membre, de décider qu'un aide d'Etat soit considérée comme compatible avec le marché commun en dérogation des critères de compatibilité fixés par le traité.

**576.** De même, dans le cadre de la procédure de conciliation prévue par l'article 251 CE, paragraphes 4 et 5 (ex-article 189 B CE) le principe de « la prime à la proposition de la Commission » a été explicitement écarté. En effet, dans cette procédure particulière de conciliation le Conseil « est normalement conduit au difficile exercice d'une remise en cause des compromis intervenus entre ses Etats membres. Il aurait été insurmontable qu'il puisse au surplus être contraint à l'unanimité pour modifier la proposition<sup>1053</sup> ». Donc, en accord avec le Parlement européen le Conseil pourra adopter une décision non conforme à la proposition de la Commission sans recourir au vote unanime. Dans ce contexte, la Commission ne pourra faire jouer l'article 250 CE paragraphe 1 que dans le cadre de la première lecture.

**577.** Enfin, si nous avons déjà pu constater que la Commission dispose d'un droit général d'initiative dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération judiciaire et policière en matière pénale, elle n'est que « pleinement « associée »<sup>1054</sup> ». En effet, dans ces domaines la Commission ne s'est pas vue attribuer un monopole d'initiative équivalent à celui qu'elle a reçu dans le premier pilier en vertu des traités fondateurs, dans la mesure où ce droit d'initiative est associé à celui que détiennent les Etats membres. Cependant, il est prévu que dans les domaines communautarisés du troisième pilier<sup>1055</sup> la Commission, après une période transitoire de

---

<sup>1052</sup> A. MARCHINI CAMIA & F. MARCHINI CAMIA, *La Commission*, précité, sp.p.248

<sup>1053</sup> M. PETITE, *Avis de temps calme sur l'article 189 A paragraphe 1 : point d'équilibre entre le droit d'initiative de la Commission et le pouvoir décisionnel du Conseil*, RMUE 3/ 1998, p.197, sp.p.199

<sup>1054</sup> Tel que cela ressort des articles 27 et 36 précités

<sup>1055</sup> visas, asile, immigration

cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, se voit attribuer un monopole d'initiative tel que cela est prévu par l'article 67 CE, paragraphe 2<sup>1056</sup>.

## 2.2. Des limites d'ordre politique

**578.** Dans la pratique décisionnelle communautaire, il existe un système de « prime à la proposition de la Commission<sup>1057</sup> ». Cela signifie qu'en vertu de l'article 250 CE (ex article 189 A), le Conseil ne peut modifier la proposition de la Commission qu'à l'unanimité alors qu'il peut l'adopter sans amendement, à la majorité simple ou qualifiée. Cependant, le traité sur l'Union européenne en créant au sein de la procédure de codécision une phase de conciliation a, par là-même, apporté une exception à la règle de l'unanimité puisque la majorité qualifiée pourra être requise pour la modification de la proposition. Cette nouvelle règle est à cet égard expressément mentionnée par l'article 250 CE paragraphe 1<sup>er</sup><sup>1058</sup>. Ainsi, cette exception à la règle de l'unanimité est-elle apparue comme « une subtile et un peu sournoise érosion des pouvoirs de la Commission<sup>1059</sup> ». En conséquence, la possibilité pour le Conseil de recourir à la majorité qualifiée pour se départir de la proposition de la Commission peut représenter un danger au regard de l'équilibre des pouvoirs. En effet, la recherche du consensus par la menace de veto qu'elle fait peser banalise « la prime à la proposition de la Commission ». Dans ce cas, il n'y aurait plus d'intérêt à confier à la seule Commission le monopole d'initiative.

**579.** Par ailleurs, dans le cadre du mécanisme d'élaboration par la Commission de ses propositions on constate qu'il existe une « phase politique informelle<sup>1060</sup> » où administrations nationales et groupes d'intérêts sont consultés. Cette phase de « pré négociation » aboutit alors à un « pré consensus » informel, avant que soit adoptée la proposition de la Commission. De cette façon, il semblerait que soit substituée à la défense de l'intérêt général communautaire la recherche du meilleur compromis entre les divers intérêts nationaux<sup>1061</sup>. Néanmoins, malgré la volonté de la Commission de toujours faire prévaloir l'intérêt général de la Communauté il sera souvent difficile d'éviter les décisions de compromis entre les Etats membres.

---

<sup>1056</sup> Article 67 CE, paragraphe 2 : « Après cette période de cinq ans : - le Conseil statue sur proposition de la Commission ; [...] »

<sup>1057</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp.p.127

<sup>1058</sup> Article 250 CE, paragraphe 1: « Lorsque, en vertu du présent traité, un acte du Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité, sous réserve de l'article 251, paragraphes 4 et 5. »

<sup>1059</sup> J. MERTENS DE WILMARS, *Le traité de Maastricht en perspective*, précité, sp. p.67

<sup>1060</sup> *ibidem*, sp.p.128

<sup>1061</sup> *ibidem*

**580.** Le système décisionnel initial montre que le monopole d'initiative attribué à la Commission est un élément déterminant de l'équilibre institutionnel existant entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, faisant de cette dernière un organe politique capital. Pourtant, les récents pouvoirs accordés au Parlement européen permettent de relativiser ce monopole de principe dont dispose la Commission, dans la mesure où l'Assemblée exerce de plus en plus un pouvoir d'initiative indirecte.

### ***B. L'ALTÉRATION DU MONOPOLE D'INITIATIVE DE LA COMMISSION EN FAVEUR DU PARLEMENT EUROPÉEN***

**581.** C'est à la seule Commission qu'originellement les traités ont réservé la capacité de « déclencher la procédure qui aboutira, le cas échéant, à un acte normatif du Conseil<sup>1062</sup> ». Ainsi, le Parlement européen était exclu de cette procédure essentielle qui constitue « le cœur même de l'équilibre institutionnel<sup>1063</sup> ».

Pourtant, l'autonomie et la liberté dont dispose la Commission en matière d'initiative se sont trouvées vite confrontées à la volonté du Parlement européen d'exercer une influence dans ce domaine (1). Ce qui a engendré certaines conséquences, notamment sur le rôle de la Commission et plus généralement sur l'équilibre institutionnel (2).

#### ***1. L'origine du droit d'initiative parlementaire dans la procédure décisionnelle communautaire***

**582.** Si les traités organisent les pouvoirs de chacune des institutions, en revanche rien n'est prévu en ce qui concerne le droit d'initiative que la pratique accorde généralement à la Commission<sup>1064</sup>.

A cet égard, sur un plan juridique il semble qu'une distinction s'impose entre le droit d'initiative et le droit de proposition, car ils ne permettent pas de confusion. En effet, l'initiative va s'exercer en amont de la proposition, c'est-à-dire que leur exercice est successif. Ainsi, l'initiative va apparaître comme l'élément déclencheur d'un acte normatif dans le but d'apporter des réponses à des questions soulevées dans le cadre de l'application du droit communautaire. La proposition interviendra dans un second temps, pour mettre en forme le cadre juridique de cet acte.

Nous pouvons alors imaginer que l'initiative puisse appartenir au Parlement européen sans que celui-ci empiète sur les compétences de la Commission, dans la mesure où elle conserve intact son

---

<sup>1062</sup> JP. JACQUE, *Le Parlement européen*, précité, sp.p.147

<sup>1063</sup> A. MARCHINI CAMIA & F. MARCHINI CAMIA, *La Commission*, précité, sp.p.329

<sup>1064</sup> voir CJCE 26 février 1976, SADAM, aff. jtes 88 à 90/75, précité

pouvoir de proposition. C'est pourquoi, le Parlement européen pouvait légitimement envisager d'exercer cette compétence (1.1.), ce qu'il n'a pas manqué de faire (1.2.).

### 1.1. Le droit d'initiative contre le droit de proposition

**583.** Si le droit de proposition de la Commission qui est à la base de l'équilibre institutionnel, est incontestablement son pouvoir monopolistique il n'est pas certain en revanche, qu'il en soit de même en ce qui concerne le droit d'initiative.

En effet, alors que le traité est tout à fait explicite sur le droit de proposition de la Commission dans son article 250 CE paragraphe 1<sup>1065</sup>, il ne réserve nulle part ailleurs l'initiative à une institution déterminée. Dans ce contexte, et même s'il semble « logique que l'institution proposante en bénéficie (du droit d'initiative)<sup>1066</sup> », le Parlement européen est tout à fait en droit de revendiquer la même compétence d'initiative que celle reconnue en pratique à la Commission.

Ainsi, dans la mesure où le traité n'indique pas que le Parlement européen ne peut pas exercer un droit d'initiative celui-ci peut, au même titre que les parlements nationaux qui ont l'initiative des lois, utiliser cette compétence pour participer à l'élaboration d'un acte juridique qui, en dernier lieu, sera pris par le Conseil.

**584.** Par conséquent, puisque le traité ne pose pas explicitement le principe d'une compétence d'initiative au profit de la Commission<sup>1067</sup>, pour quelle raison cette compétence devrait être refusée au Parlement européen alors qu'elle est reconnue à la Commission ? A cet égard, J. Vergès estime qu'en matière d'initiative il n'existe aucune ambiguïté puisque « le traité attribue (le droit d'initiative) exclusivement à la Commission (du moins dans le processus d'élaboration du droit dérivé) », tout en admettant qu'il existe une « initiative parlementaire pouvant s'entendre de diverses manières<sup>1068</sup> ».

---

<sup>1065</sup> Article 250 CE, paragraphe 1 : « Lorsque, en vertu du présent traité, un acte du Conseil est pris *sur proposition de la Commission* [...] »

<sup>1066</sup> C. LASSALLE, *L'initiative parlementaire dans la procédure normative communautaire*, C.D.E. 1971, p.127, et sp.p.136

<sup>1067</sup> A cet égard, A. et F. MARCHINI CAMIA estiment que le rôle d'initiative de la Commission dans le processus législatif « n'est pas en évidence par le traité. L'article 211 CE (ex article 155 du TCE), qui est la disposition fondamentale concernant les attributions de la Commission, ne le met nullement en relief, se bornant à indiquer, dans son troisième tiret, que la Commission, (outre qu'elle) dispose d'un pouvoir de décision propre [...]. », précité, sp.p.237

<sup>1068</sup> J. VERGES, *L'Assemblée*, dans *Le droit de la CEE*, Commentaire J.Mégret, précité, sp.p.351

Finalement, l'affirmation d'un droit d'initiative au profit du Parlement européen serait la reconnaissance d' « une compétence qui est l'essence même de la démocratie<sup>1069</sup> ».

### *1.2. L'origine du pouvoir d'initiative du Parlement européen*

**585.** C'est uniquement en matière de droit électoral européen que le traité consacre au profit du Parlement européen un droit d'initiative. L'article 190 CE paragraphe 4 (ex-article 138, paragraphe 3) prévoit en effet, que « le Parlement européen élabore un projet en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres ou conformément à des principes communs à tous les Etats membres ».

De même, les articles 7, paragraphe 1<sup>1070</sup> et 13<sup>1071</sup> de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct<sup>1072</sup>, prévoient également le déclenchement de cette initiative.

En outre, l'article 2 de l'acte de 1976 fixe le nombre de députés européens par Etats membres. Or, dans la mesure où auparavant la fixation de ce nombre relevait du traité, l'acte de 1976 entraîne une « déqualification<sup>1073</sup> » de ces dispositions puisque leur modification échappera désormais à la procédure de l'article 48 (ex-article N). Cette décision du Conseil du 20 septembre 1976 offre ainsi au Parlement européen un pouvoir d'initiative en cas de modification de la répartition des sièges des parlementaires.

**586.** Mais l'initiative peut prendre d'autres formes. Ainsi, dans l'exercice de son pouvoir de délibération accordé par les traités de Rome<sup>1074</sup> le Parlement européen va pouvoir disposer de l'initiative.

En effet, le pouvoir de délibération est une des fonctions essentielles dont dispose le Parlement européen et qui va lui permettre de se saisir de toute question relative à une activité ou une mission de

---

<sup>1069</sup> C. LASSALLE, *L'initiative parlementaire dans la procédure normative communautaire*, précité, sp.p.136

<sup>1070</sup> « L'Assemblée élabore conformément aux dispositions de l'article 21 paragraphe 3 du traité instituant la CECA, de l'article 138 paragraphe 3 du traité CEE et de l'article 108 paragraphe 3 du traité instituant la CEEA, un projet de procédure électorale. »

<sup>1071</sup> « S'il apparaît nécessaire de prendre des mesures d'application du présent acte, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de l'Assemblée et après consultation de la Commission [...] »

<sup>1072</sup> JOCE n° L 278 du 8 octobre 1976, p.5

<sup>1073</sup> J.P. JACQUE, *Le Parlement européen*, Rép. Communautaire Dalloz, octobre 1997, sp.p.4

<sup>1074</sup> Article 137 CEE devenu aujourd'hui l'article 189 CE et qui n'évoque plus les pouvoirs de délibération et de contrôle mais l'exercice des pouvoirs qui sont attribués par le présent traité au Parlement européen.

la Communauté. Il pourra ensuite débattre de cette question afin de « se faire une opinion et de faire connaître son avis<sup>1075</sup> ».

Cette pratique de l'initiative a d'ailleurs été confirmée par la Cour de justice qui estime « qu'il y a lieu de souligner que la compétence des gouvernements des Etats membres en la matière n'affecte pas la compétence propre au Parlement de délibérer sur toute question intéressant les Communautés afin d'adopter des résolutions sur de telles questions et d'inviter les gouvernements à agir<sup>1076</sup> ».

**587.** Tous ces éléments ont donc facilité le développement d'un droit d'initiative indirect, dont le but était d'influencer les propositions de la Commission. A partir de là, son droit de proposition et donc l'équilibre institutionnel se sont trouvés menacés.

## ***2. L'influence du développement du droit d'initiative parlementaire dans la procédure décisionnelle communautaire***

**588.** Même si les traités ne lui reconnaissent pas explicitement un droit d'initiative, le Parlement européen s'est toujours reconnu une compétence d'initiative pour se saisir des divers problèmes communautaires afin « d'inviter généralement la Commission ou le Conseil à leur donner une solution concrète<sup>1077</sup> » (2.1.).

Par ailleurs, même si le Parlement européen n'a jamais eu pour but d'empiéter sur le droit de proposition de la Commission, il a quand même tenté de l'influencer en revendiquant un droit à être consulté sur les propositions présentées au Conseil, menaçant de la sorte son autonomie institutionnelle et sa liberté d'action politique (2.2.).

### *2.1. Le développement de l'initiative parlementaire*

**589.** Dans le cadre du pouvoir général de délibération attribué au Parlement européen, « tout député peut déposer une proposition de résolution portant sur un sujet qui entre dans le cadre des activités de l'Union européenne<sup>1078</sup> ». Donc, chacun des membres du Parlement européen se voit reconnaître à titre individuel le droit de déposer une résolution. Dans ce cas, c'est la commission compétente qui va décider de la procédure<sup>1079</sup> et juger de l'opportunité d'élaborer un rapport d'initiative<sup>1080</sup>.

---

<sup>1075</sup> R. BIEBER, *Le Parlement européen*, précité, sp.p.79

<sup>1076</sup> CJCE 10 février 1983, *Grand-Duché de Luxembourg c/ Parlement*, aff. 230/81, précité, point 39

<sup>1077</sup> C. LASSALLE, *L'initiative parlementaire dans la procédure normative communautaire*, précité, sp.p.134

<sup>1078</sup> Article 48, paragraphe 1 du Règlement du Parlement européen

<sup>1079</sup> *ibidem*, paragraphe 2

<sup>1080</sup> *ibidem*, paragraphe 2, alinéa 3

**590.** Néanmoins, pour certains auteurs ces dispositions ne confèreraient pas au Parlement européen un droit d'initiative dans la mesure où la résolution adoptée « ne liera en aucune façon les institutions auxquelles elle sera transmise<sup>1081</sup> ». Cela reviendrait-il alors à dire que ces projets d'actes normatifs ne peuvent pas ou ne doivent pas s'insérer dans la procédure décisionnelle telle que le traité la prévoit sous prétexte qu'ils ne lient ni la Commission, ni le Conseil ? Pourtant, malgré l'absence d'effet obligatoire de ces actes la Commission dans son pouvoir de proposition décidera de reprendre ou non à son compte leur contenu. N'est-ce pas alors admettre qu'il peut exister au profit du Parlement européen une certaine forme d'initiative ?

La première résolution d'initiative déposée par des parlementaires, date du 14 septembre 1970. Il s'agit de la proposition de résolution de MM. Armangaud & Jozeau-Marigné relative à la société commerciale européenne. Cette proposition est intervenue dans un contexte particulier dans la mesure où en 1970 le Parlement européen ne bénéficiait en matière législative que de pouvoirs consultatifs. Et en l'espèce, il n'était pas intervenu à la suite d'une demande de consultation.

Nous pouvons alors penser que le Parlement européen en tant qu'assemblée représentante des peuples européens et donc en tant qu'assemblée politique, s'est jugé tout aussi qualifié que la Commission pour estimer le moment d'agir venu. Il ne s'agissait donc pas d'exclure l'initiative de la Commission, mais de faire connaître des objectifs politiques pouvant être différents des siens.

**591.** Enfin, le traité sur l'Union européenne introduit dans son article 192 CE, alinéa 2<sup>1082</sup> (ex-article 138 B) un droit d'initiative indirect au profit du Parlement européen. Ainsi, même si le traité ne consacre qu'un droit *indirect* il n'en reste pas moins que le droit d'initiative parlementaire est reconnu et affirmé constitutionnellement. Ce qui n'est toujours pas le cas pour la Commission.

Dans ce contexte, il est possible d'envisager que lorsque le traité offre à l'Assemblée européenne la possibilité de « demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée [...] », il diminue par là même l'intérêt pour la Commission de déclencher son droit d'initiative. En effet, l'intérêt pour la Commission est de pouvoir décider du « sujet » de la proposition et du moment pour la présenter. Avec la mise en œuvre de l'article 192 CE, alinéa 2, l'action politique de la Commission est affaiblie, même si cette dernière conserve toujours une marge de manœuvre.

---

<sup>1081</sup> J.P. JACQUE, *Le Parlement européen*, dans J.P. JACQUE e.a., précité, sp. p. 149

<sup>1082</sup> Article 192 CE, alinéa 2 : « Le Parlement européen peut, à la majorité de ses membres, demander à la Commission de soumettre une proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte communautaire pour la mise en œuvre du présent traité. »

## 2.2. L'influence du Parlement européen sur le droit de proposition de la Commission

**592.** Si le Parlement européen n'a jamais contesté le droit d'initiative de la Commission, il a en revanche depuis longtemps tenté d'influencer les propositions de la Commission. Cette tentative s'est marquée par la volonté du Parlement européen d'être consulté par la Commission avant que celle-ci ne soumette sa proposition au Conseil.

Le Parlement européen revendiquait donc le droit à une consultation officielle, « préalable à la demande officielle de consultation par le Conseil (car elle est) un moyen d'obliger la Commission à connaître le point de vue du Parlement et de l'inciter, en conséquence, à modifier, la teneur de sa proposition avant de la soumettre au Conseil<sup>1083</sup> ».

Cette consultation officielle était déjà réclamée par le parlementaire européen H. Furler dans son rapport relatif aux compétences et aux pouvoirs du Parlement<sup>1084</sup>, qui jugeait « inacceptable le fait que les exécutifs élaborent des propositions de règlements sans qu'il en soit informé. Dans chaque cas particulier, un échange de vues entre la commission compétente et l'exécutif est indispensable ». Puis les parlementaires sont allés plus loin, en exigeant que « sur chaque proposition, il y ait un accord préalable avec le Parlement<sup>1085</sup> ».

**593.** Une modification de la séparation des fonctions entre les institutions fut envisagée dans une résolution du 17 avril 1980<sup>1086</sup>, dans laquelle le Parlement européen demanda à ce que la Commission « dès qu'elle aura été nommée, conclut avec le Parlement un accord interinstitutionnel sur la base duquel seront convenues les modalités à mettre en œuvre pour bien réaliser l'engagement de consulter le Parlement sur tout avant – projet de décision de la Commission, afin de ne pas s'engager dans la rédaction définitive et la présentation de propositions au Conseil avant d'avoir obtenu l'accord fondamental du Parlement<sup>1087</sup> ». Une telle « préconsultation » est donc de nature à remettre gravement en cause la répartition des compétences établie par les traités, car même si le contrôle politique du Parlement européen porte également sur le pouvoir de proposition de la Commission, ce contrôle ne saurait légitimer des entraves à la liberté dont dispose la Commission dans l'exercice de ce pouvoir.

---

<sup>1083</sup> J.P. JACQUE, *Le Parlement européen*, dans J.P. JACQUE e.a., précité, sp. p. 147

<sup>1084</sup> JOCE n° C 106 du 12 juillet 1963

<sup>1085</sup> M. VAN DER GOES VAN NATERS, PE. Débats, 1964, n°74, p.119

<sup>1086</sup> Résolution sur les relations entre le Parlement européen et la Commission de la Communauté dans la perspective de son renouvellement du 17 avril 1980, JOCE n° C 117 du 12 mai 1980, p.53

<sup>1087</sup> *ibidem*, paragraphe 9

De même, dans une résolution du 9 juillet 1981<sup>1088</sup> le Parlement européen estimait que la Commission devait accepter « dans le cadre d'une déclaration commune, de présenter formellement les initiatives législatives nécessaires pour la transformation des propositions faites par le Parlement européen, en application de l'article 47 de son règlement<sup>1089</sup> en vue de l'introduction d'une législation communautaire<sup>1090</sup> ». Cependant, aucune suite n'a été donnée à cette revendication dans la mesure où une telle pratique serait contraire au principe de l'autonomie de la Commission dans son pouvoir de proposition.

**594.** Néanmoins, dans le cadre de toute une série d'engagements cristallisés dans le code de conduite adopté le 9 mars 1995<sup>1091</sup> et dans l'accord cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission du 8 juin 2000, la Commission a consenti à prendre en considération certaines revendications du Parlement.

Ainsi, le code de conduite de 1995 prévoit-il dans son paragraphe relatif au déroulement du processus législatif que la Commission devra d'une part, transmettre ses initiatives stratégiques au Parlement européen et au Conseil « en parité absolue de traitement<sup>1092</sup> » d'autre part, qu'elle devra présenter les propositions législatives envisagées dans le programme législatif annuel dans des délais suffisants pour que le Parlement et le Conseil puissent procéder à un examen approfondi des textes<sup>1093</sup>. Enfin, la Commission s'engage à tenir le plus grand compte des demandes du Parlement européen faites dans le cadre de l'article 192 CE, alinéa 2<sup>1094</sup>.

**595.** Cependant, c'est l'accord-cadre du 8 juin 2000<sup>1095</sup> qui formalise de la façon la plus complète les exigences du Parlement européen.

Dans un premier temps, ce texte envisage des mesures permettant d'étendre le dialogue entre la Commission et le Parlement européen. En conséquence, la Commission s'engage entre autres, à faire un rapport au Parlement sur les réponses apportées à ses demandes de façon régulière<sup>1096</sup>. Elle tiendra

---

<sup>1088</sup> Résolution sur le droit d'initiative et le rôle du Parlement européen dans le processus législatif de la Communauté du 9 juillet 1981, JOCE n° C 234 du 14 septembre 1981, p.64

<sup>1089</sup> article 48 actuel

<sup>1090</sup> Résolution du 9 juillet 1981, paragraphe 2

<sup>1091</sup> Code de conduite adopté le 9 mars 1995 par le Parlement européen et la Commission, JOCE n° L 78 du 6 août 1995, p.1

<sup>1092</sup> *ibidem*, paragraphe 3, point 3.1.

<sup>1093</sup> *ibidem*, point 3.2.

<sup>1094</sup> *ibidem*, point 3.3.

<sup>1095</sup> JOCE n° C 121 du 24 avril 2001, p.122

<sup>1096</sup> Accord-cadre du 8 juin 2000, point 3

compte de toutes les demandes présentées par le Parlement européen conformément à ce qui est prévu par l'article 192 CE, alinéa 2<sup>1097</sup>. Dans le cadre des procédures de coopération et de codécision, la Commission s'engage à tenir le « plus grand compte » des amendements adoptés en deuxième lecture par le Parlement européen<sup>1098</sup> et, en cas de rejet de ces amendements elle « s'en explique devant le Parlement européen<sup>1099</sup> ».

Ensuite, ce texte met en œuvre des mesures facilitant la circulation des informations. Dans cette perspective, il est prévu que la Commission tienne le Parlement « pleinement informé en temps utile » de ses propositions et initiatives législatives, budgétaires et celles afférentes aux domaines de la politique étrangère et de sécurité commune, de la sécurité et de la justice<sup>1100</sup> ». A cet égard, l'accord-cadre précise que lorsque le Parlement européen « agit à titre législatif ou en tant que partie de l'autorité budgétaire, il est informé de façon équivalente au Conseil, à chaque stade du processus législatif et budgétaire<sup>1101</sup> ». En outre, la Commission s'engage à ne pas rendre publique une initiative législative ou « significative » sans en avoir informé le Parlement européen par écrit<sup>1102</sup>. Enfin, pour renforcer ce principe de la circulation des informations, chaque commissaire est tenu de veiller à ce que les informations circulent « régulièrement et directement » entre le commissaire et le président de la commission parlementaire concernée.

**596.** Ces développements amènent donc à constater l'évolution du monopole d'initiative de la Commission. En effet, même si le Parlement européen ne s'est pas vu reconnaître un pouvoir d'initiative analogue à celui de la Commission, il a gagné sa place dans la relation exclusivement duelle qui existait entre le Conseil et la Commission depuis l'origine des traités.

Les réponses apportées aux revendications de l'Assemblée européenne d'être impliquée dans le processus décisionnel dès son origine, montrent l'évolution de l'état d'esprit des institutions « maîtresses » dans le jeu décisionnel communautaire. En effet, la Commission en acceptant, dans le but de construire un dialogue efficace avec le Parlement européen, d'informer ce dernier sur tout ce qui concerne ses initiatives et ses propositions s'est d'une certaine manière « liée les mains ». En étant soumise à des engagements explicitement circonscrits dans l'accord-cadre du 8 juin 2000, elle perd une part de la responsabilité qui lui était conférée par les traités. La Commission perd un peu de son autonomie puisque parfois elle ne maîtrisera plus entièrement son initiative. Et ce, d'autant plus

---

<sup>1097</sup> *ibidem*, point 4

<sup>1098</sup> *ibidem*, point 5

<sup>1099</sup> *ibidem*

<sup>1100</sup> *ibidem*, point 12

<sup>1101</sup> *ibidem*, point 12, alinéa 2

<sup>1102</sup> *ibidem*, point 13

qu'elle s'expose à une censure politique ou un recours en carence introduit contre elle par le Parlement européen.

**597.** Ce quasi-monopole de la Commission sur l'initiative législative a longtemps fait de cette institution un organe clé de la structure décisionnelle communautaire. A cet égard, le lien unissant la proposition de la Commission à la décision du Conseil définit à lui seul le dispositif institutionnel souhaité par les fondateurs de la Communauté européenne. Pourtant, les diverses évolutions qui ont conduit les auteurs des traités à accorder de nouveaux pouvoirs au Parlement européen, notamment en matière d'initiative, ont brisé l'originalité de ce mécanisme décisionnel communautaire jusqu'alors existant modifiant par là-même l'équilibre institutionnel initial. Certes, il ne s'agit en aucun cas d'une altération irréversible de cet équilibre néanmoins, la physionomie de la structure décisionnelle de la Communauté est transformée. Dorénavant, il faudra compter avec le Parlement européen même si actuellement en matière d'initiative législative et plus spécifiquement de proposition, celui-ci ne partage pas ce droit avec la Commission et donc ne possède pas le pouvoir d'imposer ses choix.

Dans ce contexte, il serait peut-être préférable que ce droit de proposition continue d'être le quasi-monopole de la Commission car, dans le cas contraire, cette dernière pourrait se voir reclasser au statut de simple organe administratif. En effet, la participation effective du Parlement européen au droit de proposition romprait définitivement l'équilibre institutionnel qui place la Commission au centre des relations Parlement-Conseil. Elle ne serait plus ni l'interlocuteur du Parlement européen ni celui du Conseil et en conséquence, les relations Parlement-Conseil seraient directes. Par ailleurs, un tel affaiblissement de la Commission « priverait le système institutionnel communautaire d'un moteur à la fois technique et politique qui est indispensable à la Communauté, compte tenu de la nature propre de celle-ci et de son stade d'évolution<sup>1103</sup> ».

**598.** Par conséquent, si les rédacteurs des traités ne veulent pas ébranler l'équilibre institutionnel tel qu'il est aujourd'hui dessiné, cela signifie que l'indiscutable nécessité de progression du Parlement européen au sein du processus décisionnel communautaire doit se faire sans que soit réduit à néant le monopole de proposition appartenant à la Commission. Ainsi, ce problème lié au droit de proposition en matière d'initiative législative a eu pour conséquence un resserrement des relations entre le Parlement et la Commission, sans que l'une ou l'autre de ces institutions ne soit totalement dépendante l'une de l'autre. Cette relation est donc aujourd'hui l'expression d'un véritable dialogue entre ces deux institutions, qui ont su créer une alliance capable de faire face à l'expansion hégémonique du Conseil.

---

<sup>1103</sup> A. MARCHINI CAMIA & F. MARCHINI CAMIA, *La Commission*, précité, sp.p.330

## ***PARAGRAPHE 2 : L’AFFIRMATION DE LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE DU PARLEMENT EUROPÉEN***

**599.** Dans l'ordre juridique communautaire le débat institutionnel a toujours été omniprésent. En ce qui concerne les relations entre le Parlement européen et la Commission, celles-ci ont très vite été placées sous le signe de la coopération. En effet, dans sa volonté de mettre en œuvre un pouvoir parlementaire européen l'Assemblée a toujours recherché l'appui de la Commission pour faire face au Conseil. La Commission quant à elle, bien que « cherchant l'indispensable appui du Parlement sur la politique générale<sup>1104</sup> », a toujours eu le souci de garder son indépendance et son autonomie qui sont ses principales caractéristiques. Dans ce contexte, elle a souvent été amenée à se poser en médiateur des relations souvent conflictuelles entre le Parlement européen et le Conseil.

**600.** Toutefois, dès les années 70 ces caractéristiques qui font de la Commission un organe atypique et inexistant dans les autres systèmes juridiques, se sont faites moins absolues. En effet, le Parlement européen a réussi à obtenir de la Commission que celle-ci lui transmette pour information ses propositions en même temps qu'elle les envoie au Conseil, alors que pourtant le Parlement européen ne peut être officiellement saisi d'une demande d'avis que par le Conseil. Plus tard, ce phénomène d'amoindrissement de l'indépendance et de l'autonomie de la Commission s'est notamment constaté d'une part, dans l'effet de modernisation du système de nomination des membres de la Commission induit par le traité de Maastricht (A) et d'autre part, dans l'implication du Parlement européen dans la mise en œuvre de la politique de la Commission (B).

Ce phénomène qui a dans un premier temps joué à la faveur du Parlement européen, a très vite permis au président de la Commission d'en tirer parti. En effet, avec les traités de Maastricht et d'Amsterdam le contrôle a priori du Parlement européen sur la Commission est renforcé. Mais l'effet induit n'a pas été de soumettre la Commission au Parlement, au contraire le président de celle-ci a vu son rôle de *primus inter pares* relégué au second plan au profit d'un rôle directeur et prépondérant. Ainsi, en affirmant sa légitimité démocratique le Parlement européen a dans le même temps contribué à la reconnaissance de la « politisation<sup>1105</sup> » de la Commission.

---

<sup>1104</sup> E. NOEL, *Le Parlement face à la Commission*, dans *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, J.V.LOUIS et D. WAELBROECK (dir.), ULB, 1988, pp.107-129, sp. p.109

<sup>1105</sup> J.JORDA, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, précité, sp.p.204

## ***A. L'ASSOCIATION DU PARLEMENT EUROPÉEN À LA DÉSIGNATION DE LA COMMISSION ET DE SON PRÉSIDENT***

**601.** Si le traité sur l'Union européenne constitue une étape décisive dans la construction de l'Europe, c'est aussi parce qu'il a permis au Parlement européen de voir s'accroître ses pouvoirs. En effet, les dispositions du traité de Maastricht recentrent l'Assemblée européenne dans une légitimité démocratique qui n'était pas tout à fait la sienne depuis l'origine des Communautés européennes. Ainsi, le Parlement européen s'est vu attribuer un pouvoir de codécision en matière législative aux côtés du Conseil, mais il s'est également vu associer à la désignation de la Commission et de son Président.

Par conséquent, en associant le Parlement européen à la désignation de la Commission, le traité de Maastricht a donné satisfaction à l'une des plus anciennes revendications parlementaires (1) qui s'est par la suite développée avec le traité d'Amsterdam (2).

### ***1. Les revendications parlementaires à l'origine de l'association au choix de la Commission et de son Président***

**602.** Ce n'est pas dans les traités de Paris et de Rome qu'il convient de rechercher l'origine des règles suivies pour la désignation des membres de la Commission et de son Président, mais dans les articles du traité de fusion des exécutifs du 8 avril 1965 (1.1.), ainsi que dans la pratique qui a fait émerger diverses propositions de réformes (1.2.).

#### ***1.1. Les règles contenues dans le traité de fusion du 8 avril 1965***

**603.** Les dispositions contenues dans le traité portant fusion des exécutifs<sup>1106</sup> se sont substituées aux dispositions antérieures prévues par les traités CECA, CEE et CEEA. En ce qui concerne la pratique suivie pour la désignation de la Commission et de son Président, il faudra alors se reporter aux articles 10, 11 et 14 de ce texte.

En premier lieu, l'article 10 prévoit que les membres de la Commission seront choisis en fonction de leurs compétences générales. En outre, ils devront présenter toutes les garanties d'indépendance dans la mesure où comme cela est précisé par le paragraphe 2, les membres de l'exécutif européen « exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté ». Nous pouvons alors constater que les rédacteurs du traité ont souhaité mettre « l'accent sur le caractère

---

<sup>1106</sup> JOCE n° L 152 du 13 juillet 1967, p.1

politique des fonctions des membres de la Commission et sur l'indépendance fonctionnelle de ceux-ci<sup>1107</sup> ». Ainsi, cet article confirme bien la vocation politique de la Commission.

Ensuite, l'article 11 du traité de fusion prévoit que les membres de la Commission sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres et que leur mandat est renouvelable. Cette exigence d'une nomination d'un commun accord viserait à « conférer aux membres de la Commission une légitimité communautaire<sup>1108</sup> ». En effet, l'intérêt est d'éviter que la nomination d'un commissaire dépende d'un gouvernement déterminé et que soit ainsi remise en cause son indépendance fonctionnelle.

Enfin, l'article 14 dispose que le Président et les vice-présidents de la Commission sont nommés selon la même procédure que celle prévue pour les commissaires.

**604.** Nous remarquons donc que nulle part il n'est envisagé que le Parlement européen soit associé avec les Etats membres de quelque façon que ce soit pour participer à la désignation de la Commission et de son Président. Cependant, sans aller explicitement à l'encontre des dispositions du traité, le Parlement européen a revendiqué un droit à participer de façon effective à cette désignation.

### *1.2. L'émergence de propositions de réformes du système de désignation de la Commission*

**605.** Si les articles 11 et 14 du traité de fusion de 1965 prévoient que tant les commissaires que le Président ou les vice-présidents sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres, la pratique a montré que ce commun accord n'était rien d'autre qu'une « pure formalité<sup>1109</sup> ». En effet, en ce qui concerne la nomination des membres de la Commission les gouvernements ne contestaient pas les candidats proposés par les autres, à tel point que certains ont même avancé que la nomination des commissaires était « souvent annoncée dans la capitale concernée avant que la nomination soit faite à Bruxelles<sup>1110</sup> ». Quant à la désignation du Président, l'accord entre les gouvernements était toujours trouvé avec facilité. Cependant, pour la désignation du successeur de J. Delors à la présidence de la Commission lors du Conseil européen de Corfou des 24 et 25 juin 1994, le gouvernement britannique a opposé son veto à la nomination du premier ministre belge J.L. Dehaene alors que celui-ci avait reçu l'accord de tous les autres gouvernements des Etats

---

<sup>1107</sup> J.V. LOUIS, *La désignation de la Commission et ses problèmes*, dans *La Commission au cœur du système institutionnel des Communautés européennes*, J.V. LOUIS & D. WAELBROECK (Dir.), précité, sp .p. 9

<sup>1108</sup> *ibidem*, sp.p.10

<sup>1109</sup> MARCHINI CAMIA & F. MARCHINI CAMIA, *La Commission*, dans *Commentaire J. Mégret, Le droit de la CE et de l'union européenne*, précité, sp. p.194

<sup>1110</sup> D. WAELBROECK, *Synthèse des débats*, dans *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, J.V. LOUIS & D.WAELBROECK (dir.), précité, sp.p.170

membres. La réunion d'un Conseil européen extraordinaire fut alors nécessaire pour que les gouvernements puissent sortir de l'impasse. Ainsi, les chefs d'Etat ou de gouvernement réussirent à s'entendre lors du Conseil européen extraordinaire de Bruxelles du 15 juillet 1994, sur la personne de J. Santer, premier ministre luxembourgeois, pour remplir la fonction de Président de la Commission à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1995.

En conséquence, cette faiblesse du processus de nomination des membres de la Commission et de son Président devait susciter divers projets de réformes allant non seulement dans le sens d'un renforcement du rôle du Président mais également, dans le sens d'une démocratisation de ce processus. Plusieurs rapports du Parlement européen se sont ainsi prononcés pour une investiture de la Commission ou du Président par l'Assemblée<sup>1111</sup>.

**606.** En outre, le rapport *Tindemans* de 1975 sur l'Union européenne<sup>1112</sup> organisait une procédure selon laquelle le Conseil européen désignait le Président de la Commission. Une fois désigné, le Président devait se présenter devant le Parlement européen pour y faire une déclaration et voir ainsi sa nomination confirmée. Par la suite, le Président nommerait ses commissaires en consultation avec le Conseil européen.

Si ce rapport n'a pas provoqué la modification du traité, il a en revanche engendré une pratique qui se poursuit encore aujourd'hui. En effet, dès 1976 le Conseil européen a officiellement désigné le Président de la Commission six mois avant les autres membres en consultation avec bureau élargi du Parlement européen, conformément au rapport *Tindemans* qui proposait que « pour la désignation de la Commission qui doit entrer en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 1977 [...] le président soit désigné par le Conseil européen au cours de sa deuxième réunion de 1976, qu'il se présente devant le Parlement et qu'il participe avec les Etats membres à la préparation de la réunion du Conseil qui doit désigner les autres membres de la Commission<sup>1113</sup> ». Ainsi, en juillet 1976 le Conseil européen a désigné M. Jenkins comme Président de la Commission, puis G. Thorn, J. Delors, J. Santer et R. Prodi six mois avant leur entrée en fonction. Cette procédure fut avalisée par la déclaration solennelle sur l'Union européenne adoptée à Stuttgart le 19 juin 1983, qui prévoit dans son paragraphe 2.3.5. qu'« avant la désignation du Président de la Commission, le président des représentants des gouvernements des Etats membres recueille l'opinion du bureau élargi du Parlement européen<sup>1114</sup>. Après la nomination

---

<sup>1111</sup> Sur l'investiture de la Commission par le Parlement européen : rapport de M. FAURE du 7 novembre 1960 ; rapport FURLER de 1972 ; Sur l'investiture du Président de la Commission par le Parlement européen : rapport FURLER de 1963 et rapport du groupe Vedel du 23 janvier 1972, Bull. CEE, suppl. 4/72

<sup>1112</sup> Bull. CEE, suppl. 1/76

<sup>1113</sup> *ibidem*, section V D II, p.33

<sup>1114</sup> Bull. CEE 1983, n°6, p.28

des membres de la Commission par les gouvernements des Etats membres, la Commission présente son programme au Parlement européen pour un débat et un vote sur ce programme ». Ainsi, la consultation du bureau élargi a été préférée à celle du Président du Parlement européen dans la mesure où celui-ci « ne peut être considéré comme le représentant de l'ensemble des courants politiques du Parlement<sup>1115</sup> ». De même, la déclaration solennelle sur l'Union européenne n'emploie pas le terme « investiture » car les Etats membres y ont été réticents même si néanmoins, il s'agit bien dans les faits, d'un vote d'investiture dans la mesure où le vote peut être négatif. Même si ce vote négatif n'équivaut pas nécessairement à un refus d'investiture de la part du Parlement européen, il n'en reste pas moins que dans de telles circonstances il semblerait difficile que la Commission se maintienne en fonction contre la volonté clairement exprimée du Parlement européen.

**607.** D'autre part, le Parlement européen a toujours estimé que le pouvoir qui lui est reconnu de censurer la Commission comporte comme corollaire le droit d'investiture de cette dernière. C'est pourquoi, malgré l'absence de texte en la matière la Commission nouvellement nommée se rendait au Parlement européen pour y faire une déclaration concernant son programme, et l'Assemblée votait une résolution d'investiture mais qui restait sans effet juridique.

Dans ce contexte, le Parlement européen a tenté d'établir des procédures relatives au droit d'investiture de la Commission. Ainsi, un premier projet de procédure a pu être établi dans la résolution « sur les relations entre le Parlement européen et la Commission de la Communauté dans la perspective de son renouvellement » du 17 avril 1980<sup>1116</sup>. Au paragraphe 3 de ce texte, le Parlement européen estime « qu'il doit être consulté à l'occasion du renouvellement du mandat du président de la Commission et avoir, en présence de celui-ci, un débat public qui se conclura par un vote d'investiture et de confiance ». De cette façon « il lui appartient, comme conséquence de son droit de censure, d'être consulté sur la politique de la Commission et d'approuver celle-ci avant que la Commission n'entre effectivement en charge et se réserve le droit d'exprimer, une fois par an, son avis sur le programme de la Commission en recourant à un vote<sup>1117</sup> ». En conséquence, le Parlement européen souhaite que « sa commission politique puisse avoir, avec le président désigné de la Commission, un entretien général sur le programme envisagé, avant la désignation des commissaires. Ensuite le Parlement, après nomination officielle de la Commission, aura avec celle-ci un débat public terminé par un vote d'investiture et de confiance<sup>1118</sup> ».

---

<sup>1115</sup> J.P. JACQUE, *Le Parlement européen*, précité, sp. p.230

<sup>1116</sup> JOCE n° C 117, précité

<sup>1117</sup> Résolution du 17 avril 1980, paragraphe 7

<sup>1118</sup> *ibidem*, paragraphe 8

De même, dans le projet de traité instituant l'Union européenne du 14 février 1984<sup>1119</sup> une procédure analogue à celle du rapport Tindemans est prévue, mais avec l'investiture de l'ensemble de la Commission par le Parlement européen<sup>1120</sup>.

Ainsi, ces projets tendent à reformuler le régime juridique de la nomination de la Commission et de son Président en accentuant l'aspect démocratique de la nomination et en recentrant le rôle du Président par rapport aux autres membres de l'exécutif européen.

## ***2. L'APPROBATION PARLEMENTAIRE DE LA COMMISSION ET DE SON PRÉSIDENT***

**608.** Lors de la création de la Communauté européenne, le besoin s'est sûrement fait ressentir de confier le processus de nomination de la Commission et de son Président aux gouvernements des Etats membres. En effet, étant parties d'un système leur demandant de transférer certaines de leurs compétences à la Communauté la dépendance des commissaires à l'égard des Etats membres dans le procédé de nomination représentait une sorte de garantie, face à un organe aussi supranational qu'est la Commission.

Cependant, les revendications du Parlement européen et son élection au suffrage universel direct en 1979 qui a fait de ce dernier la seule institution ayant une légitimité démocratique « directe<sup>1121</sup> », ont œuvré dans le sens d'une actualisation du système de nomination de la Commission et de son Président (2.1. et 2.2.).

### *2.1. La modernisation du système de nomination au profit du Parlement européen dans le traité de Maastricht*

**609.** Le traité sur l'Union européenne a en partie répondu aux attentes du Parlement européen en l'associant à la procédure de nomination. En effet, alors que le traité de Rome prévoyait uniquement la nomination des membres de la Commission d'un commun accord par les gouvernements des États membres, le traité de Maastricht prévoit la consultation du Parlement européen.

Dans un premier temps, conformément à l'article 214 CE, paragraphe 2 (ex-article 158 CE) les gouvernements des États membres ne procèdent à la désignation du futur Président de la Commission

---

<sup>1119</sup> JOCE n° C 77 du 19 mars 1984, p.33

<sup>1120</sup> Projet de traité sur l'Union européenne, article 25, alinéa 3

<sup>1121</sup> MARCHINI CAMIA & F. MARCHINI CAMIA, *La Commission*, dans Commentaire J. Mégret, Le droit de la CE et de l'union européenne, précité, sp. p.196

qu'après consultation du Parlement européen. Ensuite, conformément à l'article 214 CE, paragraphe 2, alinéa 3 les membres de la Commission que les gouvernements des États membres envisagent de nommer en consultation avec le président désigné, sont soumis au vote d'approbation du Parlement européen. Donc, c'est seulement après ce vote que le Président et ses collègues sont officiellement nommés par les gouvernements des États membres.

Ces dispositions se sont imposées pour la première et unique fois à la Commission « Santer » dont le mandat a commencé en janvier 1995. A cet égard, l'application du régime établi par le traité sur l'Union européenne n'a pas réellement comporté de consultation préalable du Parlement européen. En effet, après le veto du gouvernement britannique sur la désignation de J.L. Dehaene au poste de Président de la Commission et l'accord trouvé lors du Conseil européen extraordinaire de Bruxelles du 15 juillet 1994, finalement le Parlement n'avait pas d'autre choix que d'accepter la nomination de J. Santer à moins de provoquer une crise institutionnelle.

## *2.2. L'amélioration du système de nomination dans le traité d'Amsterdam*

**610.** Ultérieurement, le traité d'Amsterdam est venu modifier le régime du traité de Maastricht en exigeant l'approbation du Parlement européen à la désignation du futur Président de la Commission, comme cela est prescrit par l'article 214 CE (ex-article 158 CE) paragraphe 2, alinéa 1. Ce texte répond d'une certaine manière aux attentes du Parlement européen. En effet, même si le Président de la Commission n'est pas « directement élu par le Parlement européen à partir d'une liste de noms proposés par le Conseil européen<sup>1122</sup> », l'intervention parlementaire est décisive dans la mesure où le Parlement européen doit consentir son approbation au choix de la personnalité envisagée pour être à la tête de la Commission.

Cette procédure a pour la première fois été appliquée en ce qui concerne la nomination de R. Prodi au poste de Président de la Commission. Sa désignation avait été faite d'un commun accord par les gouvernements des États membres lors du Conseil européen extraordinaire de Berlin les 24 et 25 mars 1999. L'approbation de cette désignation par le Parlement européen eu lieu le 5 mai 1999. Mais cette nomination intervenant quelques mois avant les élections européennes, c'est le Parlement européen sortant qui a approuvé la nomination du Président et le Parlement nouvellement élu qui a approuvé la nomination du collège. Cependant, ce nouveau Parlement décida de confirmer son approbation à la nomination de R. Prodi pour la période correspondant à la partie du mandat que

---

<sup>1122</sup> Résolution sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996 – Mise en œuvre et développement de l'Union, JOCE n° C 151 du 19 juin 1995, p.56, paragraphe II, A, point 21, (iii)

l'ancienne Commission, suite à sa démission collective, n'avait pu exercer ainsi que pour la période correspondant au mandat de la nouvelle Commission.

**611.** Enfin, il est à relever, d'après l'article 32 du Règlement du Parlement européen relatif à l'élection du Président de la Commission, que l'intervention du Parlement européen implique une déclaration du candidat désigné qui doit présenter ses orientations politiques devant le Parlement européen et à la suite de laquelle il « approuve ou rejette la désignation proposée à la majorité des suffrages exprimés<sup>1123</sup> ». Il en va d'ailleurs de même pour l'élection de la Commission comme cela est prévu par l'article 33 du Règlement du Parlement. Ce texte prévoit que chaque membre choisi par les gouvernements des Etats membres d'un commun accord avec le Président désigné, soit entendu individuellement par les commissions parlementaires en fonction de son domaine d'activité probable. Ces principes ont d'ailleurs été confirmés par le Parlement européen dans une résolution du 13 janvier 1999, dans laquelle il demande que « la personne proposée pour la fonction de président de la Commission fasse une déclaration d'intentions, suivie d'un débat, [...] » et « que les personnes que les gouvernements comptent nommer en tant que membres de la Commission, d'un commun accord avec le président de celle-ci, soient désignées avant le 1<sup>er</sup> novembre 1999 de manière que leurs auditions par les commissions parlementaires puissent être organisées en temps utile pour permettre au Parlement d'exprimer son vote final sur l'ensemble du collège au cours de la période de session de décembre 1999<sup>1124</sup> ».

Ce principe de l'audition individuelle des personnalités désignées pour devenir membres de la Commission, a pour la première fois été appliqué en janvier 1995 lors de la nomination de la Commission « Santer ». Néanmoins, ce principe avait été critiqué par le Président sortant, J. Delors car il l'estimait susceptible de nuire au système de la collégialité de la Commission<sup>1125</sup>. A cette critique, le Président nouvellement élu, J.Santer, rétorqua que l'acceptation de ce principe de l'audition individuelle ne devait « pas remettre en cause le principe de la collégialité<sup>1126</sup> ». Malgré ces critiques, l'audition individuelle des membres nommés par les gouvernements des Etats membres d'un commun accord avec le Président désigné pour devenir commissaires, est devenue une « pratique

---

<sup>1123</sup> Article 32, paragraphe 2 du Règlement du Parlement européen

<sup>1124</sup> Résolution du Parlement européen sur les implications institutionnelles de l'approbation de la désignation du président de la Commission par le Parlement européen et de l'indépendance des membres du collège, Bull. UE 1/2 – 1999, n° 1.9.1.

<sup>1125</sup> Intervention du Président J.Delors à propos de la résolution du Parlement européen sur l'investiture de la Commission adoptée le 21 avril 1994, Bull. UE, 4/1994, p.111

<sup>1126</sup> Discours du Président J.Santer devant le Parlement européen à l'occasion du débat d'investiture le 17 janvier 1995, Bull.UE, suppl. 1/1995, p.17

consolidée<sup>1127</sup> » puisqu'elle a de nouveau été appliquée le 30 août et le 7 septembre 1999 pour les membres désignés de la Commission « Prodi ».

**612.** Par conséquent, les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont réussi d'une part, à accroître l'influence du Parlement européen sur la Commission et d'autre part, à conférer au Président un poids politique plus important.

## ***B. LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE A PRIORI DU PARLEMENT EUROPÉEN***

**613.** L'évolution des pouvoirs du Parlement européen montre également une progression en ce qui concerne la nomination du Président de la Commission et l'investiture du collège. De ce fait, deux éléments apparaissent. D'une part, le Parlement européen, dans le cadre du traité d'Amsterdam, devient l'égal des gouvernements des Etats membres mais surtout dans le cadre du traité de Nice il s'impose comme l'égal du Conseil (1). D'autre part, le Parlement à la suite de la crise de la vache folle et de la démission collective de la Commission en mars 1999, se voit associé plus étroitement à la mise en place de la politique de la Commission (2).

### ***1. Le Parlement européen à l'égal du Conseil***

**614.** Très tôt, il est apparu paradoxal qu'un pouvoir de censure à l'encontre de la Commission soit confié au Parlement européen alors qu'il n'était pas associé à sa nomination. Cependant, il sembla que cette situation n'avait rien de choquant dans la mesure où elle reflétait « un équilibre entre le pouvoir de nomination des Etats et celui de contrôle des représentants des peuples<sup>1128</sup> ».

Cependant, cette pratique dangereuse pour la Commission si celle-ci n'était pas composée conformément aux souhaits du Parlement européen, amena rapidement à reconsidérer la participation de l'Assemblée à la nomination de la Commission. Ainsi, l'éventualité d'une mise en échec de la Commission par le Parlement européen a suscité divers projets de réformes. Et en pratique, le Parlement obtint du Conseil européen, lors du Sommet de Stuttgart, la reconnaissance d'un quasi pouvoir d'investiture. Néanmoins, la volonté de combler le déficit démocratique a remis en cause les équilibres politiques déjà existants. En effet, d'une situation de prédominance des gouvernements des Etats membres en matière de nomination des membres de la Commission, on est passé à une situation qui place le Parlement européen au cœur du système de nomination puisqu'il dispose désormais, par le biais de son pouvoir d'approbation, d'un droit de veto.

---

<sup>1127</sup> MARCHINI CAMIA & F. MARCHINI CAMIA, *La Commission*, dans Commentaire J. Mégret, *Le droit de la CE et de l'union européenne*, précité, sp. p.199

<sup>1128</sup> J.P. JACQUE, *Le Parlement européen*, précité, sp. p.230

**615.** A l'origine, le système de nomination prévu pour le Président de la Commission permettait aux gouvernements des Etats membres de choisir de façon discrétionnaire une personnalité parmi les membres de la Commission. Néanmoins, une réserve était apportée à cette « marge discrétionnaire<sup>1129</sup> » par l'exigence d'un « commun accord » sur la désignation du futur Président entre tous les gouvernements. A cet égard, on constate que deux thèses s'affrontent. Certains sont d'avis de penser que le « commun accord » exigé ne diffère pas réellement de l'unanimité parfois requise au sein du Conseil. En effet, dans un cas comme dans l'autre il existe un risque véritable de veto pouvant empêcher toute nomination<sup>1130</sup>. Tel fut le cas d'ailleurs lors de la désignation du successeur de J. Delors. D'autres par contre, jugent que cette exigence d'un « commun accord » n'est en rien assimilable à une décision prise à l'unanimité dans la mesure où le « commun accord » ne peut souffrir l'abstention d'un gouvernement<sup>1131</sup>.

Toutefois, avec le traité de Maastricht une réserve encore plus grande semble être apportée au choix discrétionnaire dont disposent les gouvernements des Etats membres dans la désignation du Président de la Commission. En effet, dans une volonté non dissimulée de démocratiser le processus de nomination du Président de la Commission le nouvel article 214 CE, paragraphe 2, (ex article 158 CE) prévoit que la désignation par les gouvernements des Etats membres se fera « après consultation du Parlement européen ». Mais il ne s'agit ici que de la concrétisation d'une pratique déjà existante, et consistant en la consultation du bureau élargi du Parlement européen sur la désignation du Président de la Commission. Cependant, si cette consultation du Parlement européen implique officiellement celui-ci dans la procédure conduisant à la désignation du Président de la Commission, en revanche elle semble constituer une « simple consultation ne liant pas les gouvernements des Etats membres<sup>1132</sup> ».

**616.** Avec le traité d'Amsterdam, ce qui était une simple « consultation » ne liant pas les gouvernements des Etats membres devient une « approbation » parlementaire à laquelle les gouvernements sont soumis. En effet, dans la nouvelle rédaction de l'article 214 CE paragraphe 2, si la désignation du futur Président de la Commission se fait toujours d'un « commun accord » entre les gouvernements, en revanche celle-ci est suivie de l'approbation du Parlement européen. Ainsi, l'évolution opérée par le traité d'Amsterdam satisfait aux attentes de la Commission mais pas à celles du Parlement européen. En effet, ce dernier revendiquait le droit à l'élection directe du Président de la Commission à partir d'une liste de personnalités proposées par le Conseil européen. A cet égard, S.

---

<sup>1129</sup> S. KARAGIANNIS, *Le Président de la Commission dans le traité d'Amsterdam*, CDE 2000, n°1-2, pp.9-55, sp.p.14

<sup>1130</sup> *ibidem*

<sup>1131</sup> M. TORRELLI, dans Constantinesco, Jacqué, Kovar et Simon (dir.), *Traité instituant la CEE, Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1992, sp.927

<sup>1132</sup> S. KARAGIANNIS, *Le Président de la Commission dans le traité d'Amsterdam*, précité, sp.p.18

Karagiannis relève, à juste titre, que lors de la rédaction du projet de traité sur l'Union européenne en 1984, le Parlement européen dans l'article 25 du projet<sup>1133</sup> faisait preuve de moins d'ambition. En effet, dans le projet la nomination du Président de la Commission incombait au Conseil européen, le Parlement ayant pour charge l'investiture finale de la Commission en tant que collège. Pourtant, même si ce texte n'est pas à la hauteur de l'ambition du Parlement européen il place l'Assemblée sur un pied d'égalité avec les gouvernements des Etats membres. En effet, l'approbation parlementaire recèle le même droit de veto que celui contenu dans l'exigence du « commun accord ». Dans cette perspective, et afin d'éviter le risque d'une non-approbation d'une désignation déjà faite, les gouvernements des Etats membres auront tout intérêt avant de procéder à la désignation à avoir des contacts avec le Parlement européen. En outre, les autres membres de la Commission qui sont désignés par les gouvernements des Etats membres d'un commun accord avec le Président désigné<sup>1134</sup>, ainsi que le Président sont soumis en tant que collège à l'approbation du Parlement européen. A la suite de cette approbation, les membres du collège sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres<sup>1135</sup>.

Cependant, à la lecture de l'article 214 CE paragraphe 2, alinéa 3 nous pouvons constater que ni le Président de la Commission, ni les Commissaires ne voient leur entrée en fonction déterminée par le vote d'approbation du Parlement européen dans la mesure où « après l'approbation du Parlement européen, le président et les autres membres de la Commission sont nommés, d'un commun accord, par les gouvernements des Etats membres ». Donc, la condition déterminante de la prise de fonction semble être la nomination. Toutefois, cette exigence introduite par le traité de Maastricht et inchangée par le traité d'Amsterdam semble désuète, dans la mesure où en cas de refus parlementaire il ne peut y avoir de nomination. Dans ce cas, la condition d'une nomination par « commun accord » des Etats membres exprimée à l'alinéa 3 n'a plus aucun effet. En effet, la révision introduite par les traités de Maastricht et d'Amsterdam a découpé la procédure conduisant à la nomination du Président et des membres de la Commission en deux étapes. La première est celle de la « désignation-approbation<sup>1136</sup> » dans laquelle le veto induit de l'exigence d'un « commun accord » peut jouer, la seconde celle de la nomination dans le cadre de laquelle ce veto n'a plus lieu d'être puisqu'il a déjà été utilisé antérieurement. Donc, il semblerait que le moment déterminant de cette procédure soit l'approbation du Parlement européen sans que les gouvernements puissent imposer leur volonté. En conséquence,

---

<sup>1133</sup> Article 25, alinéas 2 et 3 du projet de traité sur l'Union européenne : « Au début de chaque législature, le conseil européen nomme le président de la Commission [...] ».

La Commission soumet son programme au Parlement. Elle entre en fonction après avoir reçu de celui-ci l'investiture. [...] »

<sup>1134</sup> Article 214 CE, paragraphe 2, alinéa 2

<sup>1135</sup> Article 214 CE, paragraphe 2, alinéa 3

<sup>1136</sup> S. KARAGIANNIS, *Le Président de la Commission dans le traité d'Amsterdam*, précité, sp.p.24

l'approbation du Président et de la Commission en tant que collègue « est un acte qui a manifestement deux auteurs : l'ensemble des gouvernements des Etats membres et le Parlement européen<sup>1137</sup> ».

**617.** Le traité de Nice signé le 26 février 2001, procède à une communautarisation de la procédure de désignation de la Commission et de son Président. Dans ce contexte, nous assistons au recul des prérogatives des Etats membres en ce qui concerne cette procédure.

Jusqu'au traité de Nice, le régime juridique de nomination des membres de la Commission était « marqué par un fort degré d'intergouvernementalisme<sup>1138</sup> ». En effet, l'article 214 CE paragraphe 2 prévoyait d'une part, la désignation du Président de la Commission par les gouvernements des Etats membres d'un commun accord et d'autre part, la nomination des autres membres de la Commission d'un commun accord avec le Président désigné. Avec le nouveau texte constitutionnel, cette procédure de détermination des membres de la Commission est supprimée au profit du Conseil qui statuera à la majorité qualifiée.

**618.** Ainsi, cette innovation introduite dans la procédure de désignation des membres de la Commission contribue de façon indirecte à la progression du Parlement européen dans le système juridique communautaire. D'une part, le Parlement voit sa place dans le processus décisionnel communautaire confortée dans la mesure où le système de l'approbation parlementaire n'est pas remis en cause. D'autre part, la désignation de la Commission et de son Président si elle relève désormais du Conseil, relève aussi du Parlement européen. Dans ce contexte, l'Assemblée s'impose donc comme l'égale du Conseil mais surtout comme un élément déterminant de l'équilibre institutionnel avec lequel il va falloir de plus en plus compter.

## ***2. L'implication du Parlement européen dans la mise en œuvre de la politique de la Commission***

**619.** La chute de la Commission Santer en mars 1999 secoua fortement les esprits, et permit au Parlement européen d'apparaître enfin comme une institution politique de premier plan. En effet, à suite de la crise de la « vache folle » la Commission révéla de nombreuses insuffisances dans son fonctionnement et à partir de 1998, des rumeurs concernant des pratiques de népotisme, de fraudes et de mauvaise gestion commencèrent à se répandre.

Le Parlement européen mit alors en place un « Comité d'experts » indépendants chargé de faire la lumière sur ces dysfonctionnements imputés à la Commission. En effet, il incombait à ce Comité d'experts indépendants de « déterminer dans quelle mesure la Commission en tant que collègue ou tel

---

<sup>1137</sup> S. KARAGIANNIS, *Le Président de la Commission dans le traité d'Amsterdam*, précité, sp.p.25

<sup>1138</sup> Th. GEORGOPOULOS & S. LEFEVRE, *La Commission après le traité de Nice: métamorphose ou continuité?*, RTDE juillet-septembre 2001, pp.597-608, sp.p.598

ou tel membre à titre individuel est personnellement responsable des cas récents de fraudes, de mauvaise gestion ou de népotisme soulevés lors des débats parlementaires ou à la faveur des affirmations qui ont été faites à cette occasion<sup>1139</sup> ». Ainsi, dans sa volonté de « présenter une évaluation non contraignante (du point de vue juridique ou politique) du comportement de la Commission et des commissaires dans les cas examinés<sup>1140</sup> », le Comité décrit dans son rapport une Commission « superficielle et irresponsable<sup>1141</sup> ».

Superficielle, car l'affirmation par les commissaires interviewés d'une absence d'information relative à des cas de fraude ou de corruption constitue « un sérieux constat d'échec (car) cela revient à admettre que les autorités politiques ont perdu le contrôle sur l'administration qu'elles sont supposées gérer<sup>1142</sup> ».

Irresponsable, car dans la plupart des dossiers portés à la connaissance du Comité il ressort que les commissaires et la Commission en tant que collègue n'ont pas agi avec diligence et efficacité. La Commission « a réagi au coup par coup, sans doctrine et sans vue d'ensemble<sup>1143</sup> ». De fait, « la responsabilité des commissaires ou de la Commission dans son ensemble [...] doit aller de pair avec un exercice permanent de « responsabilisation » (de sorte) que chacun se sente comptable de ce qu'il gère, (car) ce sentiment de responsabilité est essentiel (dans la mesure où) il constitue la manifestation ultime de la démocratie<sup>1144</sup> ».

Par conséquent, et malgré le fait qu'il n'y ait pas eu d'implication directe et personnelle d'un commissaire dans des activités frauduleuses, cette critique sévère signe l'échec de la Commission Santer et pousse cette dernière à se retirer, dans la mesure où elle a pleinement conscience qu'elle ne pourra échapper à la censure du Parlement européen.

**620.** Au lendemain de cette « crise institutionnelle », la légitimité et la crédibilité de la Commission sont remises en cause. Il faut donc agir vite pour combler le vide politique créé par la démission de la Commission Santer. Ainsi, lors du Conseil européen de Berlin en mars 1999 Romano Prodi est nommé à la tête de l'exécutif européen. Dès lors, celui-ci entend mener la Commission sur

---

<sup>1139</sup> Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne du 15 mars 1999, point 1.1.4.

<sup>1140</sup> *ibidem*, point 1.2.4.

<sup>1141</sup> PH. MOREAU DEFARGES, *Les institutions européennes*, 4<sup>ème</sup> éd°, Dalloz, 1999, sp. p.32

<sup>1142</sup> Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne du 15 mars 1999, point 9.2.2.

<sup>1143</sup> *ibidem*, point 9.4.9.

<sup>1144</sup> *ibidem*, point 9.4.25.

une voie politique nouvelle et plus moderne alliant réorganisation du triangle institutionnel et prise en compte réel du citoyen européen.

Lors de son discours d'investiture le 14 septembre 1999, le Président Prodi proposa à l'Assemblée parlementaire de « tourner la page » et de prendre « un nouveau départ. » Dans ce contexte, le Président de la Commission manifesta sa volonté d'impliquer de façon plus déterminante le Parlement européen dans la vie de la Commission en prenant plusieurs mesures. D'une part, il a obtenu de la part de chacun des commissaires qu'ils présentent leur démission au Président de la Commission si celui-ci juge cette mesure nécessaire et notamment, dans le cas où « le Parlement exprimerait sa défiance envers un membre de la Commission, sous réserve que l'opinion ainsi exprimée dispose d'un soutien politique qui ait suffisamment de poids et de représentativité<sup>1145</sup> ». De cette façon, Romano Prodi tente de rétablir le lien institutionnel unissant la Commission et le Parlement européen qui semblait avoir été mis à mal au moment de la démission collective de la Commission Santer.

Par ailleurs, utilisant son nouveau pouvoir d'impulsion que le traité d'Amsterdam lui confie le président de la Commission qui n'est donc plus un simple « primus inter pares », crée un poste de vice-président des relations avec le Parlement européen afin d'encourager, comme il le préconisait lors de sa prestation de serment devant la Cour de justice le 17 septembre 1999, « un nouvel esprit de coopération entre les institutions ».

**621.** Pour la mise en œuvre de cette nouvelle alliance entre la Commission et le Parlement européen, le Président Prodi va devoir « se donner les moyens de ses ambitions (car) l'espace politique dans lequel il fait irruption est sous haute surveillance<sup>1146</sup> ». En effet, la Présidente du Parlement européen (à cette époque<sup>1147</sup>) Nicole Fontaine, consciente de la nouvelle puissance de l'Assemblée européenne a estimé qu'il ne fallait pas voir dans l'investiture de la Commission, intervenue à une confortable majorité<sup>1148</sup>, un « blanc seing<sup>1149</sup> » donnant toute liberté d'action à la Commission. Au contraire, les parlementaires européens n'hésiteront pas à exercer par tous les moyens mis à leur disposition le contrôle politique sur la nouvelle Commission.

Ainsi, afin de pouvoir concilier les exigences du Parlement européen et la volonté du Président de la Commission de réformer l'équilibre institutionnel, les Présidents de chacune de ces deux institutions ont conclu le 5 juillet 2000 un accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la

---

<sup>1145</sup> Discours de R. Prodi devant la Conférence des Présidents du Parlement européen le 7 septembre 1999

<sup>1146</sup> S. RODRIGUES, *La nouvelle Commission Prodi face à ses engagements, est-ce la fin de la crise ?*, RMCUE, n° 433, novembre-décembre 1999, pp.678-682, sp.p.681

<sup>1147</sup> L'actuel Président du Parlement européen est l'irlandais Pat Cox

<sup>1148</sup> La décision d'investiture a recueilli 414 votes pour, 142 votes contre et 35 abstentions

<sup>1149</sup> Conférence de presse du 15 septembre 1999 à propos de l'investiture de la Commission

Commission<sup>1150</sup>. Ce texte, auquel il n'a été donné qu'une publicité relative puisqu'il n'a pas été publié au Journal officiel instaure dans le strict respect des prérogatives du Parlement européen et de la Commission, des règles de bonne conduite, de transparence et de coopération loyale. A cet égard, Nicole Fontaine et Romano Prodi ont reconnu « le caractère politique et novateur de ce texte qui, au moment où l'Union européenne fait face à des échéances capitales, démontre que le Parlement et la Commission entendent œuvrer ensemble pour répondre aux défis immédiats et futurs de l'Union européenne<sup>1151</sup> ».

Cet accord-cadre qui a pour but d'adapter le code de conduite adopté conjointement par le Parlement européen et la Commission le 9 mars 1995<sup>1152</sup>, vise à « renforcer la responsabilité et la légitimité de la Commission, à étendre le dialogue constructif et la coopération politique, à améliorer la circulation des informations et à consulter le Parlement européen sur les réformes administratives de la Commission<sup>1153</sup> ». Si les engagements de la Commission envers le Parlement européen liés au processus décisionnel et au renforcement de la coopération institutionnelle sont les mêmes qu'en 1995, le texte du 5 juillet 2000 présente en revanche un champ d'application élargi. En effet, nous pouvons constater qu'en ce qui concerne le droit d'initiative dont dispose le Parlement européen au titre de l'article 192 CE, la Commission s'engage à tenir compte de toute demande présentée et à « apporter une réponse rapide et suffisamment détaillée [...]»<sup>1154</sup>. De même, et toujours en matière de coordination institutionnelle « la Commission veille, dans la mesure de ses moyens, à ce que le Parlement européen soit tenu informé et pleinement associé à la préparation et au déroulement des conférences intergouvernementales<sup>1155</sup> ».

Par ailleurs, le texte prévoit une responsabilité politique individuelle pour chaque commissaire dans son domaine d'action et ce, « sans préjudice du principe de collégialité de la Commission<sup>1156</sup> ». Il semble donc que ce nouveau principe permette un contrôle parlementaire plus efficace. Dans le même contexte, le contrôle politique exercé par le Parlement européen semble être renforcé dans la mesure où « la Commission accepte que, dans les cas où le Parlement européen refuse sa confiance à un commissaire [...] le président de la Commission examine sérieusement l'opportunité de demander à ce commissaire de démissionner<sup>1157</sup> ».

---

<sup>1150</sup> Bull. UE 7/8-2000, point 2.2.1., non publié au JOCE

<sup>1151</sup> N. FONTAINE & R. PRODI, Bulletin quotidien Europe, n°7752, 6 juillet 2000, p.4

<sup>1152</sup> JOCE n° C 89 du 10 avril 1995, p.68

<sup>1153</sup> point 1 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1154</sup> point 4 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1155</sup> point 6 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1156</sup> point 9 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1157</sup> point 10 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

De plus, en matière de circulation des informations l'accord-cadre précise que « la Commission tient le Parlement européen pleinement informé en temps utile<sup>1158</sup> » de ses propositions législatives et budgétaires, ainsi que « dans la mesure de ses moyens<sup>1159</sup> » de ses initiatives dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération policière et judiciaire. Il est ensuite prévu que la Commission ne rende pas publique « une initiative législative ou une initiative ou décision significative avant d'en avoir informé le Parlement européen par écrit<sup>1160</sup> ».

Enfin, la Commission s'engage « dans le cadre de ses capacités<sup>1161</sup> » à ce que le Parlement européen soit régulièrement informé du déroulement et de la conclusion des accords internationaux.

**622.** L'accord-cadre du 5 juillet 2000 semble donc être assez équilibré pour l'une et l'autre des institutions parties à ce texte. En effet, le Parlement européen se voit donner les moyens d'exercer les pouvoirs de contrôle qui lui ont été dévolus par les traités. La Commission quant à elle se voit rétablir dans sa légitimité politique et son indépendance, qui avaient été mises à mal au lendemain de la crise déclenchée par le départ de la Commission Santer. Cet accord paraît ainsi propice au développement des prérogatives de chacune de ces institutions dans une ambiance de confiance mutuelle et de collaboration, permettant de la sorte de poser les jalons d'une pratique de concertation resserrée propre à éviter les conflits potentiels.

Ainsi, l'alliance Parlement européen-Commission qui a toujours tenté de faire front à la prédominance du Conseil semble plus que jamais essentielle au bon fonctionnement du triangle institutionnel.

## **SECTION 2 : LE RÉÉQUILIBRAGE DES RELATIONS PARLEMENT-CONSEIL**

**623.** Le Parlement européen est la seule institution communautaire qui ait vu ses pouvoirs s'accroître de façon extrêmement significative et importante. Cet élargissement de compétences a donc pu se faire tant grâce aux modifications apportées par les divers traités modifiant ceux instituant les Communautés européennes, que par la pratique et les accords entre les institutions elles-mêmes.

---

<sup>1158</sup> point 12 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1159</sup> *ibidem*

<sup>1160</sup> point 13 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1161</sup> point 15 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

Effectivement, si dans le traité CECA un seul article conférait au Parlement européen un pouvoir de nature législative<sup>1162</sup> en revanche dans le traité CEE aucune disposition ne lui confère un quelconque pouvoir de nature législative ou budgétaire.

Ainsi, c'est par les traités du 22 avril 1970 et du 25 juillet 1975 révisant les dispositions financières des traités fondateurs que les pouvoirs budgétaires du Parlement européen ont été élargis (Paragraphe 1).

Cependant, pour que le Parlement européen se voit accorder une fonction de nature législative il faut attendre l'Acte unique européen, qui réussit à établir un compromis timide entre la volonté des Etats membres et les revendications de l'institution parlementaire. Néanmoins, la véritable reconnaissance du Parlement européen en tant qu'institution législative intervient avec le traité de Maastricht (Paragraphe 2). En effet, celui-ci a ouvert la voie à une nouvelle procédure législative, la codécision, associant assez étroitement le Conseil et le Parlement européen. Ainsi, avec les traités d'Amsterdam et de Nice cette procédure ne cesse de prendre de l'ampleur au profit du Parlement européen qui se voit enfin reconnaître un pouvoir législatif, qui aurait dû être le sien depuis bien plus longtemps.

### ***PARAGRAPHE 1 : UN RÉÉQUILIBRAGE EFFECTIF DANS LE DOMAINE BUDGÉTAIRE***

**624.** La procédure budgétaire relève des règles fixées par les traités constitutifs aux articles 272 et 273 CE ( ex articles 203 et 204 CE), 177 CEEA et 78 CECA. Toutefois, ces principes ont été à plusieurs reprises l'objet de modifications qui, entre autres, ont eu pour finalité de renforcer les pouvoirs du Parlement européen en matière budgétaire.

Tout d'abord, ce sont les traités de Luxembourg du 22 avril 1970<sup>1163</sup> et de Bruxelles du 22 juillet 1975<sup>1164</sup> dits « traités budgétaires » qui ont imprimé une première évolution importante dans le cadre de la procédure budgétaire.

Le traité de Luxembourg qui a fixé deux étapes calquées sur celles concernant l'attribution des ressources propres, montra une évolution constante des pouvoirs du Parlement européen en matière budgétaire.

---

<sup>1162</sup> Il s'agit de l'article 95, alinéa 4 CECA relatif aux modifications du traité ne portant pas atteinte à ses dispositions fondamentales, qui exige l'avis conforme du Parlement européen sur les propositions de la Commission.

<sup>1163</sup> JOCE n° L 2 du 2 janvier 1971, p.1

<sup>1164</sup> JOCE n° L 359 du 31 décembre 1977, p.1

La première étape, qui prit fin avec le budget de l'exercice de 1974, offrait au Parlement européen la possibilité de proposer au Conseil des modifications au projet de budget. Néanmoins, il ne s'agissait que d'une « modeste étape franchie par le Parlement pour devenir une véritable autorité budgétaire (car ce pouvoir lui était déjà conféré par les traités de Rome), mais le pouvoir du Conseil s'exerçait désormais de façon plus difficile puisqu'il devait se prononcer à la majorité qualifiée contre une proposition de modification qui n'avait pas pour conséquence d'augmenter le montant global des dépenses<sup>1165</sup> ». De plus, le traité de 1970 modifia la procédure relative à la décharge en établissant que c'est le Conseil et le Parlement qui donnent décharge à la Commission sur l'exécution du budget.

La seconde étape, qui débute à partir du budget de l'exercice 1975, fixe de nouvelles règles renforçant les pouvoirs du Parlement européen en tant qu'autorité budgétaire. Ainsi, en matière de « dépenses obligatoires » le Parlement pourra en première lecture et à la majorité absolue des suffrages exprimés proposer des modifications. En matière de « dépenses non obligatoires », l'Assemblée pourra à la majorité des membres qui la composent adopter des amendements. Enfin, désormais ce sera le Président du Parlement européen et non plus celui du Conseil qui constatera l'arrêt définitif du budget.

Par ailleurs et dans le même temps, le Conseil adopta trois résolutions dont l'une accordait à l'Assemblée une autonomie financière pour ses dépenses, l'autre était relative aux actes communautaires ayant une incidence financière et à la collaboration entre le Conseil et l'Assemblée, enfin la troisième portait sur la collaboration entre l'Assemblée et le Conseil dans le cadre de la procédure budgétaire.

D'autre part, le traité de Bruxelles de 1975, conclu à partir de propositions de la Commission, confirme pour l'essentiel ce qui existait déjà dans le traité de 1970. Ainsi, en matière de dépenses non obligatoires le Parlement européen bénéficie d'une « marge de manœuvre » c'est-à-dire d'un montant en unités de compte, ce qui lui permet en dernier ressort de décider ou non d'une augmentation des dépenses non obligatoires<sup>1166</sup>. En outre, en matière d'arrêt du budget le traité de 1975 confirme le texte de 1970 permettant au Parlement, statuant à la majorité des membres qui le composent et des deux-tiers des suffrages exprimés, de rejeter le projet de budget<sup>1167</sup>. Enfin, la proposition de la Commission qui donnait au Parlement européen le pouvoir de décharge sur recommandation du Conseil statuant à la majorité qualifiée fut acceptée<sup>1168</sup>.

---

<sup>1165</sup> D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, 4<sup>ème</sup> éd. en français, L.G.D.J., 1990, 381p., sp.p.24

<sup>1166</sup> Article 272 CE, paragraphe 9, alinéa 4

<sup>1167</sup> Article 272 CE, paragraphe 8

<sup>1168</sup> Article 276 CE

**625.** Par la suite, la procédure budgétaire n'a plus connu de grandes modifications dans les traités. C'est donc dans les « déclarations communes<sup>1169</sup> » ainsi que dans les « accords interinstitutionnels<sup>1170</sup> » adoptés par le Parlement européen, le Conseil et la Commission que sont contenues les innovations. A cet égard, le nouvel accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 regroupe l'ensemble des actes interinstitutionnels pris en matière budgétaire « au sein d'un instrument unique (et) à ce titre, il fait figure de véritable code de procédure budgétaire communautaire, défini d'un commun accord par les institutions<sup>1171</sup> ».

**626.** Ces évolutions montrent donc la place qu'occupe le Parlement européen en tant qu'autorité budgétaire aux côtés du Conseil. Cependant, cette répartition des compétences entre le Conseil, représentant des Etats membres et institution hégémonique, omnipotente, à la légitimité bien ancrée dans le système juridique communautaire et le Parlement européen, représentant des peuples et institution déniée du système juridique communautaire, ne s'est pas faite sans heurts.

En effet, la procédure complexe des articles 272 CE et suivants (ex-articles 203 CE et suivants) a provoqué de graves conflits entre les deux branches de l'autorité législative notamment parce que le Parlement européen s'est très tôt servi de son pouvoir budgétaire comme d'une arme, « pour manifester un désaccord politique important avec le Conseil<sup>1172</sup> » (A). Par ailleurs, cette volonté de s'imposer face au Conseil se retrouve d'une part, dans le pouvoir exclusif d'arrêt du budget détenu par le président du Parlement européen et d'autre part, dans le pouvoir de décharge que détient l'Assemblée (B).

---

<sup>1169</sup> Déclaration commune du 4 mars 1975, instituant la procédure de concertation, JOCE n° C 89 du 22 avril 1975, p.1 ; Déclaration commune du 30 juin 1982, relative à la procédure budgétaire, JOCE n° C 194 du 28 juillet 1982, p.1

<sup>1170</sup> Accord interinstitutionnel du 29 juin 1988 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, JOCE n° L 185 du 15 juillet 1988, p.33 ; Accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, JOCE n° C 311 du 7 décembre 1993, p.33 ; Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, JOCE n° C 172 du 18 juin 1999, p.1

<sup>1171</sup>R.GODET, *Le nouveau « code de procédure budgétaire » de l'Union européenne, L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire du 6 mai 1999*, RTDE avril-juin 2000, pp.273-298,sp.p.275

<sup>1172</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.66

## ***A. LE POUVOIR D'ADOPTION DU BUDGET, UNE « ARME » POLITIQUE DU PARLEMENT EUROPÉEN***

**627.** Si en matière législative le Parlement européen exerce un pouvoir conjoint avec le Conseil depuis peu de temps, en revanche ce n'est pas le cas en matière budgétaire. Et le pouvoir budgétaire dévolu au Parlement fut pendant de nombreuses années son principal pouvoir. Fort de ce pouvoir démocratique, l'Assemblée en a usé de manière variable pour imposer sa volonté politique aux autres institutions (1). Néanmoins, le Parlement européen n'a pu affirmer ses vues sans provoquer de graves conflits avec les autres institutions, et notamment le Conseil (2).

### ***1. Un pouvoir politique***

**628.** Dans les années 70, la particularité du système juridique communautaire était d'attribuer au Parlement européen des pouvoirs budgétaires plutôt que législatifs. Dans ce contexte, l'Assemblée utilisa son pouvoir budgétaire pour influencer sur les politiques communautaires et par là, accroître indirectement son pouvoir législatif. Cependant, cette influence n'était pas la même selon que le Parlement exerçait son pouvoir à propos des dépenses obligatoires (1.1.), des dépenses non obligatoires (1.2.), ou bien alors s'il rejetait le projet de budget (1.3.).

En ce qui concerne les dépenses budgétaires de la Communauté, elles sont classées en dépenses obligatoires (DO) et en dépenses non obligatoires (DNO). C'est sur la base de cette classification que s'effectue la répartition des compétences entre le Parlement européen et le Conseil. Ainsi, en matière de dépenses non obligatoires c'est le Parlement européen qui aura le dernier mot. A l'inverse en matière de dépenses obligatoires, le Conseil aura le droit de décision finale. Par conséquent, cette distinction fondamentale entre ces deux notions est le moteur des pouvoirs budgétaires attribués au Parlement européen.

#### ***1.1. Un pouvoir politique dans le cadre des DO***

**629.** Bien que selon l'article 272 CE, paragraphe 4 (ex-article 203 CE) les dépenses obligatoires « découlent obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci » et selon le paragraphe 9 les dépenses non obligatoires sont « des dépenses autres que celles découlant du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci », le critère de distinction entre ces dépenses n'est pas précisément déterminé.

Cette absence de critères de distinction a engendré des difficultés lors de la préparation du budget pour l'exercice 1975 qui était le premier budget à connaître de cette distinction, car chaque institution avaient des conceptions différentes. Pour remédier à ces difficultés, les institutions communautaires ont jugé utile de classer elles-mêmes ces dépenses dans une déclaration commune.

**630.** La déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur les différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire du 30 juin 1982<sup>1173</sup>, « résulte de la volonté des Présidents des trois institutions budgétaires, d'aboutir à un nouvel accord afin de mieux appliquer la procédure ambiguë et compliquée fixée par les Traités pour établir le budget de la Communauté européenne<sup>1174</sup> ». Ainsi, les institutions ont-elles pu s'entendre sur une définition du critère de distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires.

De ce fait, « constituent des dépenses obligatoires les dépenses que l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget pour permettre à la Communauté de respecter ses obligations, internes ou externes, telles qu'elles résultent des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci<sup>1175</sup> ». Mais depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000 la définition des DO est la suivante : « les institutions estiment que constituent des dépenses obligatoires les dépenses que l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget en vertu d'un engagement juridique pris aux termes des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci<sup>1176</sup> ».

Néanmoins, dès les années 1970 le Parlement européen chercha à compenser la faiblesse de ses pouvoirs législatifs en exerçant ses attributions budgétaires. A cet égard, le Professeur Jacqué a eu l'occasion lors d'un colloque de faire remarquer que « puisque le Parlement européen ne participe pas de manière décisive à l'œuvre législative, il pourra profiter du débat budgétaire pour manifester son désaccord avec une politique élaborée sans son assentiment. Il sanctionnera en aval ce qu'il n'a pas eu la faculté d'empêcher en amont. Le pouvoir budgétaire est intuitivement perçu comme un levier qui permettra d'instaurer progressivement une participation importante du Parlement au processus législatif dans la Communauté<sup>1177</sup> ».

**631.** En ce qui concerne les dépenses obligatoires, le Parlement européen dont les pouvoirs sont limités dans cette matière, a essayé d'infléchir l'action normative du Conseil en demandant l'inscription de crédits suffisants pour faire face aux obligations résultant des traités, et pour permettre le développement de politiques communes. A cet égard, nous pouvons alors constater deux choses.

Dans un premier cas, le Parlement européen pourra avoir l'intention de modifier l'affectation des crédits opérées par le Conseil mais en laissant tel quel le volume global des dépenses obligatoires proposées. Dans cette hypothèse et comme cela est indiqué à l'article 272 CE, paragraphe 4, alinéa 1, le Parlement européen « a le droit d'amender, à la majorité des membres qui le composent, le projet de budget et de proposer au Conseil, à la majorité absolue des suffrages exprimés, des modifications au

<sup>1173</sup> JOCE n° C 194 du 28 juillet 1982, p.1

<sup>1174</sup> D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, précité, sp.p.165

<sup>1175</sup> Déclaration commune du 30 juin 1982, précité, point I) 1)

<sup>1176</sup> Article 30 de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999

<sup>1177</sup> J.P. JACQUE, *La procédure budgétaire, une « arme » pour le Parlement*, Colloque de Bruges 1980

projet en ce qui concerne les dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci ». De ce fait, le Conseil ne pourra modifier les propositions du Parlement européen qu'à la majorité qualifiée<sup>1178</sup>. Donc, si cette majorité n'est pas atteinte les propositions de l'Assemblée seront acceptées, ses choix budgétaires prévaudront et, par là même, ses choix législatifs.

D'un autre côté, le Parlement européen pourra souhaiter augmenter le volume global des dépenses obligatoires et le Conseil devra statuer à la majorité qualifiée pour accepter la proposition de modification<sup>1179</sup>.

Dans ce contexte, pour réussir à infléchir la politique du Conseil le Parlement européen devait utiliser à bon escient le partage des membres au sein du Conseil. A cet égard, M. Dewost soulignait que « faire participer le Parlement de quelque manière que ce soit au processus législatif, revient en l'état actuel de l'intégration européenne, à lui donner un pouvoir d'arbitrage entre les membres du Conseil, ce qui est difficilement acceptable pour une majorité d'Etats membres<sup>1180</sup> ».

Mais, c'est surtout dans le cadre des dépenses non obligatoires que le Parlement européen s'est servi de ses pouvoirs budgétaires comme d'un « levier », afin d'accroître son influence dans le domaine législatif.

### *1.2. Un pouvoir politique dans le cadre des DNO*

**632.** Le principal apport des traités budgétaires fut le droit d'amendement accordé à l'Assemblée sur les dépenses non obligatoires. Longtemps réduites, les DNO représentent aujourd'hui à peu près la moitié du budget communautaire et concernent la politique industrielle, la politique énergétique, les crédits du FEDER..., c'est-à-dire les secteurs les plus dynamiques dans l'activité communautaire. Par ailleurs, depuis le traité sur l'Union européenne les dépenses non obligatoires enveloppent également les dépenses opérationnelles de la PESC comme le précise l'article 28 UE (ex-article J.11) et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale tel que cela ressort de l'article 41 UE (ex-article K.8).

Ainsi, en seconde lecture le Parlement européen à la majorité des membres qui le compose et des 3/5 des suffrages exprimés pourra imposer sa volonté au Conseil en modifiant la répartition des dépenses non obligatoires, en augmentant leur volume ou en en créant de nouvelles. Néanmoins, le droit d'augmenter les dépenses non obligatoires reconnu au Parlement européen n'est pas sans limite

---

<sup>1178</sup> Article 272 CE, paragraphe 5, b), 1<sup>er</sup> tiret

<sup>1179</sup> Article 272 CE, paragraphe 5, b), 2<sup>ème</sup> tiret

<sup>1180</sup> M. DEWOST, *Les relations entre la Commission et le Conseil dans le processus de décision communautaire*, RMC 1980, sp.p.289

et de ce fait, est soumis aux dispositions de l'article 272 CE, paragraphe 9, alinéas 4 et 5. Il résulte alors de ce texte que bien que disposant d'une « marge de manœuvre » qu'il peut utiliser librement, le Parlement européen ne peut la dépasser sans l'accord du Conseil dans la mesure où « le « déplafonnement » du droit d'amendement exige le consentement de l'autre branche de l'autorité budgétaire<sup>1181</sup> ».

**633.** La possibilité offerte au Parlement européen de créer des lignes budgétaires nouvelles et d'y inscrire des crédits, fut l'occasion pour cette institution de tenter d'exercer indirectement au travers de ses pouvoirs budgétaires une fonction législative. En effet, pour le Parlement l'inscription de crédits sur une ligne budgétaire était une base juridique suffisante pour permettre à la Communauté d'engager une dépense. Or, le Conseil désapprouvait cette position puisque pour qu'une dépense soit engagée il faut, outre le fait qu'un crédit soit inscrit dans le budget communautaire, qu'un acte de base pris par l'autorité législative autorise cette dépense. Cette double exigence a d'ailleurs été reconnue par les institutions dans leur déclaration commune du 30 juin 1982. D'après ce texte, « l'exécution de crédits inscrits au budget pour toute nouvelle action communautaire significative nécessite l'arrêt préalable d'un règlement de base<sup>1182</sup> ».

Par conséquent, le problème fut de savoir si « lorsque le Conseil a refusé une action proposée par la Commission, celle-ci a quand même le droit d'engager cette action du seul fait qu'il existe des crédits dans le budget à cette fin ?<sup>1183</sup> ». Pour la Commission deux solutions étaient envisageables. D'un côté, il fallait satisfaire à l'exigence de la déclaration commune qui exigeait l'adoption d'un acte de base pour l'exécution des crédits inscrits au budget « pour une nouvelle action communautaire significative », c'est-à-dire devant être définie par un acte communautaire. Ainsi, dans ce cas l'absence de réglementation de base arrêtée par le Conseil ne peut être compensée par l'inscription par le Parlement européen d'une ligne budgétaire. En revanche pour les actions « non-significatives », c'est-à-dire les « crédits relatifs à des projets pilotes de nature expérimentale<sup>1184</sup> ; les crédits relatifs à des actions préparatoires destinés à préparer des propositions en vue de l'adoption de futures actions communautaires<sup>1185</sup> ; les crédits relatifs aux actions de nature ponctuelle, voire permanente, menées par la Commission en vertu de tâches qui découlent de ses prérogatives sur le plan institutionnel autres que son droit d'initiative législative<sup>1186</sup> et les crédits destinés au fonctionnement de chaque institution,

---

<sup>1181</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.66

<sup>1182</sup> Déclaration commune du 30 juin 1982, précitée, paragraphe IV, point 2

<sup>1183</sup> D. BADRE, *Budget européen*, Rapport d'information 489 (97-98) – Délégation du Sénat pour l'Union européenne

<sup>1184</sup> Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999, précité, point 37 a)i)

<sup>1185</sup> *ibidem*, point 37 a) ii)

<sup>1186</sup> *ibidem*, point 37 b)

au titre de son autonomie administrative<sup>1187</sup> », l'inscription au budget est une base juridique suffisante pour autoriser l'exécution de la dépense.

Cette distinction permet donc au Parlement européen de disposer d'une sorte de droit d'initiative législative puisque, par le biais de ces actions non significatives, l'Assemblée peut ouvrir la voie à de nouveaux « éléments d'une politique que le Conseil serait inévitablement appelé à réglementer<sup>1188</sup> ». Cependant, cette initiative est souvent limitée par le fait que le pouvoir d'exécution de la Commission est soumis à l'existence d'une base légale arrêtée par le Conseil.

**634.** Enfin, ce problème de la base légale a été tranché par la Cour de justice dans un arrêt rendu le 12 mai 1998<sup>1189</sup>. En septembre 1993, la Commission présenta une proposition de décision du Conseil portant adoption d'un programme d'action à moyen terme de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté portant sur la période 1994-1999 : programme « Pauvreté 4 ». Dès la fin du mois de juin 1995, il est apparu que cette proposition ne serait pas adoptée par le Conseil. Néanmoins, dans un communiqué de presse du 23 janvier 1996 la Commission a annoncé qu'en 1995, 86 projets de lutte contre l'exclusion sociale avaient fait l'objet d'octroi de subvention. De plus, le budget communautaire pour l'exercice 1995 prévoyait 20 millions d'écus en faveur de ce programme. En conséquence, les décisions contenues dans ce communiqué ont fait l'objet d'un recours en annulation introduit par la Commission dans la mesure où il n'existait pas d'acte de base arrêté par le Conseil autorisant l'engagement des dépenses de financements des 86 projets. Le financement n'avait pas été accordé par le Conseil car ces projets n'avaient pas pour objet de préparer des actions communautaires futures, mais étaient en fait destinés à poursuivre les initiatives visées par le programme Pauvreté 3<sup>1190</sup>. Quant à la Commission, cette dernière estimait que les 86 projets en cause étaient des actions non significatives car elles étaient d'une durée maximale d'un an, qu'elles n'étaient pas coordonnées entre elles, et qu'elles engendraient beaucoup plus de dépenses que les actions pluriannuelles du programme Pauvreté 3. Par ailleurs, le programme Pauvreté 4 prévoyait la mise en place d'un Observatoire des politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale devant assurer la coordination de ces actions<sup>1191</sup>.

Cependant, pour la Cour de justice la Commission n'a pas réussi à apporter la preuve suffisante qu'il s'agissait bien d'actions non significatives, car « rien ne permet d'exclure qu'une action communautaire significative engendre des dépenses limitées ni que ses effets soient limités dans le

---

<sup>1187</sup> *ibidem*, point 37 c)

<sup>1188</sup> J.P. JACQUE, *Le Parlement européen*, précité sp.p.152

<sup>1189</sup> CJCE 12 mai 1998, *Royaume-Uni c/ Commission*, aff.C-106/96, Rec.1998, p.I-2729

<sup>1190</sup> *ibidem*, point 34

<sup>1191</sup> *ibidem* point 35

temps. Admettre le contraire reviendrait par ailleurs à permettre à la Commission de tenir en échec l'application du principe de l'adoption préalable d'un acte de base simplement en limitant la portée de l'action en question tout en la reconduisant d'année en année. Pareillement, le caractère significatif d'une action ne saurait dépendre du degré de coordination dont elle fait l'objet au niveau communautaire<sup>1192</sup> ». Le juge communautaire est donc clair. L'engagement des dépenses nécessaires au financement d'un projet européen doit trouver sa source dans une réglementation de base prise par le Conseil.

**635.** Néanmoins, l'attitude du Parlement européen face à cette exigence de l'existence d'une base légale préalable à tout engagement de crédit « a généralement empêché le Conseil d'exercer un rôle d'initiateur dans la procédure budgétaire. Alors que la Commission propose, le Parlement reste l'autorité qui innove, le Conseil-ou une majorité qualifiée en son sein- préférant progresser avec une grande prudence même si une base légale existe ou est proche d'exister<sup>1193</sup> ».

### *1.3. Un pouvoir politique dans le cadre du rejet du projet de budget*

**636.** Inséré dans les traités constitutifs par l'article 12 du traité budgétaire du 22 juillet 1975, l'article 272 CE paragraphe 8 prévoit en faveur du Parlement européen un droit de rejet du projet de budget. Ainsi, à la majorité des membres qui le composent et des deux tiers des suffrages exprimés le Parlement « peut pour des motifs importants, rejeter le projet de budget et demander qu'un nouveau projet lui soit soumis ».

Pour la plupart de la doctrine ce droit de rejet du projet de budget accordé au Parlement européen serait « clairement un acte politique<sup>1194</sup> ». En effet, le rejet du budget établi par le Conseil serait la « manifestation d'un désaccord politique<sup>1195</sup> » du Parlement européen vis-à-vis du Conseil. Par l'utilisation de cette possibilité, l'Assemblée veut ainsi marquer « son hostilité aux choix budgétaires (et a fortiori, normatifs) du Conseil et sa déception pour l'accueil réservé à ses propositions<sup>1196</sup> ».

Néanmoins, bien que le rejet du projet de budget ait une implication éminemment politique les « motifs importants » pour lesquels le rejet est prononcé doivent avoir un rapport « objectif<sup>1197</sup> » avec le projet présenté par le Conseil. Cependant, aucune définition de ces « motifs importants » n'a

---

<sup>1192</sup> *ibidem*, point 36

<sup>1193</sup> D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, précité, sp.p.194

<sup>1194</sup> *ibidem*, sp.p.184

<sup>1195</sup> G.ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.66

<sup>1196</sup> J.P. JACQUE, *Le Parlement européen*, précité, sp.p.155

<sup>1197</sup> R. BIEBER & M. HAAG, *Le Parlement européen*, dans Commentaire J. Mégret, *Le droit de la CE et de l'Union européenne*, vol.9, 2<sup>ème</sup> éd., ULB, 2000, 639p., sp.p.100

été donnée par le législateur ou le juge communautaires. Toutefois, si la constatation de l'existence de « motifs importants » est laissée à la seule appréciation politique du Parlement européen celle-ci doit néanmoins présenter un « rapport objectif<sup>1198</sup> » avec le projet du Conseil, ce qui pourra être délicat à déterminer.

Le rejet du budget pourra intervenir à n'importe quel moment de la procédure, dans la mesure où aucun texte ni aucune décision de jurisprudence ne viennent limiter le moment où le Parlement européen doit rendre sa décision.

**637.** En outre, les conséquences sur le fonctionnement de la Communauté ont été discutées. En effet, pour certains même si la Communauté doit se doter le plus tôt possible d'un budget, son rejet ne saurait remettre en cause totalement le fonctionnement de la Communauté dans la mesure où l'article 273 CE (ex-article 204 CE) organise un régime de douzièmes provisoires<sup>1199</sup>. Pourtant, d'autres ont vu dans ce pouvoir de rejeter le budget accordé au Parlement européen « une arme de nature à perturber gravement le fonctionnement de la Communauté<sup>1200</sup> ». Dans ce contexte, nous pensons que ces deux thèses sont toutes deux envisageables. Certes, le rejet du budget a eu pour conséquence de graves conflits interinstitutionnels pouvant provoquer un dysfonctionnement dans le système juridique communautaire, en revanche l'absence de budget pendant quelques temps a toujours su être surmontée.

D'autre part, que se passe-t-il lorsque le rejet du projet de budget est constaté ? L'article 272 CE paragraphe 8 prévoit que le Parlement européen puisse « demander qu'un nouveau projet lui soit soumis ». Cependant, cette disposition semble insuffisante dans la mesure où le traité ne précise pas si la procédure doit être reprise depuis le début. Ainsi, la pratique semble montrer que c'est à la Commission de faire de nouvelles propositions « destinées à modifier le projet issu de la seconde lecture du Conseil. Il y aura donc une troisième lecture du budget, se déroulant de façon pragmatique, au cours de laquelle le Parlement et le Conseil devront se mettre d'accord<sup>1201</sup> ».

**638.** Enfin, depuis qu'il dispose de ce pouvoir le Parlement européen en a fait usage par trois fois.

Le 10 juin 1979, le Parlement européen est élu au suffrage universel direct et ce durant la procédure budgétaire pour l'établissement du budget 1980. Cette nouvelle reconnaissance de sa légitimité démocratique ne fait que renforcer l'incompréhension qui existe entre les deux branches de

---

<sup>1198</sup> J.P. JACQUE, *Parlement européen*, Ed. techniques, Juris-Classeurs, 1994, sp. p.17

<sup>1199</sup> *ibidem*

<sup>1200</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.66

<sup>1201</sup> J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, précité, sp.p.597

l'autorité budgétaire. De ce fait, le Conseil et le Parlement européen se heurtent à propos des crédits concernant le FEOGA et, en application de l'article 272 CE paragraphe 8, l'Assemblée vote une résolution de rejet du projet de budget pour 1980. A la suite de ce rejet, la Commission présente de nouvelles propositions « pour montrer que les traités ne lui imposent pas l'obligation d'introduire un nouvel avant-projet de budget, mais qu'elle entend assumer ses responsabilités<sup>1202</sup> ». Cette nouvelle proposition budgétaire deviendra le budget en juillet 1980. Le système « relais » mis en place par l'article 273 CE pour pallier l'absence de budget a été mis en œuvre pendant 7 mois.

Le deuxième rejet du projet de budget eu lieu en décembre 1982, car l'Assemblée était en total désaccord avec le financement communautaire proposé pour régler les déséquilibres budgétaires entre les destinataires des dépenses communautaires, notamment le financement du budget général britannique.

Le troisième projet de budget rejeté fut celui pour 1985. Le motif du rejet était le désaccord du Parlement européen avec l'utilisation des avances gouvernementales pour masquer l'insuffisance des ressources.

Enfin, le projet de budget pour 2001 fut l'objet d'une motion de rejet déposée par le Groupe de la Gauche Unitaire Européenne/Gauche Verte Nordique. Cette motion de rejet a fait l'objet d'un communiqué de presse le 19 octobre 2000, lequel indique que cette initiative qui est « exceptionnelle » a pour but « d'exercer la pression la plus forte possible sur le Conseil en faveur d'une révision des perspectives financières » notamment en ce qui concerne les actions extérieures. Cependant, le groupe GUE/NGL constate dans le communiqué que le Conseil, dans le cadre du trilogue du 18 octobre 2000, a opposé une fin de non-recevoir aux demandes effectuées par le groupe parlementaire en question. Dans ce contexte, le groupe GUE/NGL encourage le Parlement européen à choisir un « moyen de pression à la hauteur » de l'enjeu que constitue le financement des actions extérieures. Malgré cette invitation pressante à rompre des négociations difficiles, la présidente du Parlement européen a définitivement arrêté le budget le 14 décembre 2000.

**639.** Au travers de ses pouvoirs budgétaires le Parlement européen a donc voulu faire accepter ses choix politiques au Conseil. Peut-être aussi a-t-il voulu se frayer un chemin vers la consécration législative. Toujours est-il que l'utilisation de ces compétences budgétaires ne s'est pas faite sans provoquer de graves conflits interinstitutionnels, qui ont rendu nécessaire l'établissement d'accords entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

---

<sup>1202</sup> D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, précité, sp.p.186

## 2. *Un pouvoir conflictuel*

**640.** Avec ses pouvoirs budgétaires le Parlement européen a cherché à acquérir une certaine autorité qu'il ne pouvait avoir dans le domaine législatif et ce, afin de faire entendre ses choix politiques. Cependant, les points de vue du Conseil et du Parlement étaient très souvent diamétralement opposés et de ce fait, la mise en œuvre de la procédure budgétaire a longtemps connu des conflits entre les deux branches de l'autorité budgétaire.

Ces tensions ont alors très vite souligné la nécessité de mettre en place un système de concertation entre les institutions (2.1.), qui a engendré l'adoption de plusieurs accords interinstitutionnels (2.2.).

### 2.1. *La procédure de concertation, garantie d'une collaboration entre les institutions*

**641.** La procédure de concertation est issue de la déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission du 4 mars 1975<sup>1203</sup>, prise en application de l'engagement du Sommet de Paris en 1974. Dans cette déclaration, les institutions communautaires ont décidé d'instituer « une procédure de concertation entre l'Assemblée et le Conseil avec le concours actif de la Commission<sup>1204</sup> [...] susceptible de s'appliquer pour les actes communautaires qui ont des implications financières notables et dont l'adoption n'est pas imposée par des actes préexistants<sup>1205</sup> ».

Dans son règlement intérieur, le Parlement européen a élargi le champ d'application de la procédure de concertation à « certaines décisions importantes<sup>1206</sup> ». Cependant, ce critère d'application est flou et donc sûrement difficile à mettre en œuvre.

**642.** La procédure de concertation a pour but la recherche d'un accord entre le Parlement européen et le Conseil<sup>1207</sup>, dès lors que les positions de ces deux institutions sont divergentes. Cette procédure se présente donc comme une forme particulière de coopération entre le Parlement européen et le Conseil en ce qui concerne l'établissement du budget. Elle apparaît donc comme un corollaire des pouvoirs budgétaires accordés au Parlement européen par les traités de 1970 et 1975. En effet, le renforcement de ces pouvoirs supposait que l'Assemblée soit plus étroitement associée à l'élaboration des actes normatifs susceptibles d'avoir des conséquences sur ses pouvoirs budgétaires.

---

<sup>1203</sup> JOCE n° C 89 du 22 avril 1975, p.1

<sup>1204</sup> Déclaration commune, paragraphe 1

<sup>1205</sup> *ibidem*, paragraphe 2

<sup>1206</sup> Règlement du Parlement européen, article 72, paragraphe 1<sup>er</sup>

<sup>1207</sup> Déclaration commune, paragraphe 6

**643.** La Commission lorsqu'elle présente une proposition indique si l'acte peut, à son avis, faire l'objet d'une procédure de concertation. C'est le Parlement européen lorsqu'il donne son avis ou le Conseil, qui peuvent demander l'ouverture de la procédure<sup>1208</sup>.

Lorsque le Parlement européen demande l'ouverture de la procédure de concertation, celle-ci pourra être bloquée par le Conseil s'il estime que les critères définis au paragraphe 2 de la déclaration commune ne sont pas remplis<sup>1209</sup>. Au contraire, si l'acte satisfait aux conditions d'ouverture de la procédure la concertation a lieu au sein d'une « commission de concertation » composée de membres du Conseil et de membres du Parlement<sup>1210</sup>, et aux travaux de laquelle la Commission participe. Si au terme d'un délai de trois mois, les positions du Conseil et du Parlement européen sont suffisamment proches, l'Assemblée après un rapport de la commission compétente sur les résultats de la concertation<sup>1211</sup>, rend un nouvel avis et le Conseil statue de manière définitive, conformément aux conclusions de la commission de concertation. Parfois cependant, le délai de trois mois sera ramené à un délai plus approprié si l'acte en cause doit être adopté avant une date déterminée ou s'il existe des raisons d'urgence<sup>1212</sup>.

**644.** Finalement la procédure de concertation laisse les pouvoirs du Conseil intacts : en cas d'échec de la concertation c'est le Conseil qui conserve le droit de décision finale, le Parlement européen ne bénéficiant que d'un « veto suspensif<sup>1213</sup> ».

En effet, la concertation se présente comme « une modalité de la consultation dont elle ne change pas la nature<sup>1214</sup> » et, à cet égard, « il convient de ne pas se tromper sur la nature de la commission de concertation, ses réunions visent non pas à aboutir à un acte juridique conjoint (co-décision), ni même à un accord juridique liant les deux institutions, mais seulement à dégager un accord qui n'a que la valeur d'un engagement politique<sup>1215</sup> ».

---

<sup>1208</sup> *ibidem*, paragraphe 3

<sup>1209</sup> Selon le paragraphe 2 de la déclaration commune de 1975 les permettent d'ouvrir la procédure de concertation : « les actes de portée générale » ; les actes ayant « des implications financières notables » ; les actes « dont l'adoption n'est pas imposée par des actes préexistants ».

<sup>1210</sup> Déclaration commune, paragraphe 5

<sup>1211</sup> Règlement du Parlement, article 72, paragraphe 4

<sup>1212</sup> Déclaration commune de 1975, paragraphe 6, alinéa 2

<sup>1213</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.68

<sup>1214</sup> J.P. JACQUE, *Le Parlement européen*, précité, sp.p.174

<sup>1215</sup> G. ISAAC, *La rénovation des institutions financières des Communautés européennes depuis 1970*, RTDE 1977, p.736, sp.p.808

Par ailleurs, la procédure de concertation a laissé comme un goût d'amertume au Parlement européen qui l'a jugé décevante car elle « ne lui a pas donné le sentiment de participer à un véritable dialogue avec les Etats membres du Conseil<sup>1216</sup> », ce qui finalement était l'intérêt de cette procédure.

Selon le Parlement européen, le Conseil défendait une conception restrictive du champ d'application de la procédure de concertation. Ainsi, concernant les bonifications d'intérêts dans le cadre du SME le Conseil a refusé l'ouverture de la procédure de concertation car l'acte en cause n'avait pas de portée générale, dans la mesure où tous les Etats membres ne participaient pas au système<sup>1217</sup>. De même, le Parlement estimait que le Conseil ne respectait pas l'esprit de la concertation dans la mesure où le plus souvent dès le départ, le Conseil n'avait pas l'intention de modifier sa position commune.

C'est pourquoi, des propositions de réforme du système de concertation ont été présentées par le Parlement européen et la Commission.

**645.** Le Parlement européen a adopté une résolution sur la réforme de la procédure de concertation<sup>1218</sup>, qui a conduit la Commission à présenter un projet de deuxième déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à la procédure de concertation<sup>1219</sup>.

Les revendications de l'Assemblée portaient tout d'abord sur l'ouverture de la procédure de concertation. Le Parlement européen souhaitait que chacune des deux branches de l'autorité budgétaire puisse avoir compétence pour déclencher la concertation. De même, le Parlement souhaitait la suppression de la qualification préalable par la Commission.

Le Parlement européen souhaitait voir ensuite le champ d'application de la procédure de concertation élargi « à toutes les propositions de la Commission au Conseil que le Parlement juge particulièrement importantes et pour lesquelles il a, dans son avis, demandé l'application de cette procédure et compte au nombre des actes juridiques pouvant être soumis à la concertation, ceux ayant trait à la poursuite du développement constitutionnel de la Communauté et les décisions concernant certaines politiques communautaires<sup>1220</sup> ». Face à cette demande du Parlement européen, la Commission dans le projet de deuxième déclaration commune a tenté de circonscrire plus précisément le champ d'application de la procédure de concertation qui, dès lors, s'appliquerait « pour des actes législatifs communautaires de portée générale, qui revêtent une importance significative pour la

---

<sup>1216</sup> Rapport Andriessen, Bull. CEE suppl. 3/82, p.10

<sup>1217</sup> J.P. JACQUE, *Chronique du Parlement européen*, RTDE 1982, p.680

<sup>1218</sup> Résolution du 9 juillet 1981, JOCE n° C 234, p.54

<sup>1219</sup> Bull. CEE, suppl. 3/82

<sup>1220</sup> Résolution du 9 juillet 1981, point 16 a)

Communauté et dont l'adoption n'est pas imposée par des actes préexistants<sup>1221</sup> ». Par une résolution du 14 décembre 1983<sup>1222</sup>, le Parlement européen précise que « la procédure de concertation s'applique pour des actes législatifs communautaires de portée générale qui de l'avis du Parlement ou du Conseil, revêtent une importance significative (...) ».

Enfin, dans sa résolution du 9 juillet 1981<sup>1223</sup> le Parlement estimait qu'une amélioration de la procédure de concertation passait par une définition plus précise du rôle de la présidence de la commission de concertation<sup>1224</sup>, une meilleure coordination des procédures de concertation appliquées parallèlement<sup>1225</sup> ainsi qu'une réduction de la durée de la procédure<sup>1226</sup>.

Dans la déclaration solennelle sur l'Union européenne des 18 et 19 juin 1983, le Conseil s'est engagé à organiser « des pourparlers avec le Parlement européen et la Commission afin d'améliorer, dans le cadre d'un nouvel accord, la concertation prévue par la déclaration commune du 4 mars 1975 et d'en élargir le champ d'application<sup>1227</sup>. » A ce jour aucun accord n'a été pris.

**646.** Les insuffisances de la procédure de concertation ont amené les institutions communautaires à se tourner vers la solution des accords interinstitutionnels, afin que ce soit garantie une collaboration plus efficace. Mais de toute façon, le développement d'une procédure de codécision au profit du Parlement européen a réduit l'intérêt qui pouvait être porté à la concertation.

## *2.2. Les accords interinstitutionnels, reflet du nouvel équilibre institutionnel*

**647.** La lourdeur et la complexité de la procédure budgétaire communautaire sont en partie à l'origine des conflits existants entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Ainsi, c'est dans ce contexte de tension entre le Parlement européen et le Conseil que la Commission a pris l'initiative de convoquer une réunion entre les présidents des trois institutions communautaires qui aboutira à la déclaration commune du 30 juin 1982 « relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire<sup>1228</sup> ». Par cet accord, les institutions se sont efforcées

---

<sup>1221</sup> Article 1<sup>er</sup> du projet de deuxième déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur la procédure de concertation

<sup>1222</sup> Résolution du Parlement européen du 14 décembre 1983, JOCE n° C 10 du 16 janvier 1984, p.34

<sup>1223</sup> Résolution sur les relations entre le parlement européen et le Conseil du 9 juillet 1981, JOCE n° C 234 du 14 septembre 1981, p.52

<sup>1224</sup> ibidem, point 17 b)

<sup>1225</sup> ibidem

<sup>1226</sup> ibidem, points 17 c) et d)

<sup>1227</sup> Déclaration solennelle de juin 1983, point 2.3.6.

<sup>1228</sup> Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 30 juin 1982, JOCE n° C 194 du 28 juillet 1982, p.1

d'instaurer une collaboration interinstitutionnelle approfondie, en essayant « d'appréhender globalement les difficultés rencontrées dans le cadre du budget général de la Communauté européenne<sup>1229</sup> ».

Cet accord qui officialise le « trilogue<sup>1230</sup> », c'est-à-dire la tenue de réunions informelles entre les présidents des trois institutions budgétaires, a tenté d'améliorer le déroulement de la procédure budgétaire. Pour ce faire, la déclaration essaie de « dédramatiser (...) la portée exacte de la distinction<sup>1231</sup> » entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires en proposant un schéma de répartition de ces dépenses. Ainsi, selon l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 1 « constituent des dépenses obligatoires les dépenses que l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget pour permettre à la Communauté de respecter ses obligations, internes ou externes, telles qu'elles résultent des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci ». En outre, un des autres thèmes abordés par cette déclaration est l'amélioration de la concertation budgétaire tel que cela ressort de l'article II paragraphe 3<sup>1232</sup> et de l'article III paragraphe 2 a)<sup>1233</sup>.

**648.** Cette déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 30 juin 1982 cherche donc à canaliser les conflits interinstitutionnels par le biais de la concertation. Néanmoins, cet accord n'a pu empêcher une nouvelle détérioration des relations entre les autorités budgétaires et en conséquence, a nécessairement ouvert la voie à d'autres accords interinstitutionnels relatifs à la discipline budgétaire et à l'amélioration de la procédure budgétaire.

Ces divers accords, nés de concessions difficiles faites par les deux branches de l'autorité budgétaire occupent une place centrale dans le système budgétaire européen. En effet, ils ont notamment permis l'évolution du système financier communautaire dans sa conception et ses principes fondamentaux, et ont contribué à améliorer les conditions de sa mise en œuvre<sup>1234</sup>.

---

<sup>1229</sup> R. GODET, *Le nouveau « code de procédure budgétaire » de l'Union européenne*, précité, sp.p.278

<sup>1230</sup> Déclaration commune du 30 juin 1982, article II, paragraphe 5

<sup>1231</sup> J.P.CHEVALIER, *Les Accords Interinstitutionnels en matière budgétaire : une pièce maîtresse de l'évolution du système financier européen*, 15p., sp.p.8

<sup>1232</sup> « Au cas où l'un des deux détenteurs de l'autorité budgétaire ne peut accepter la proposition de classification de la Commission, ce désaccord est soumis à une réunion des présidents du Parlements, du Conseil et de la Commission, cette dernière assumant la présidence. »

<sup>1233</sup> « Lorsqu'il apparaît, au cours de la procédure budgétaire, que son achèvement pourrait nécessiter la fixation, d'un commun accord, pour l'augmentation des dépenses non obligatoires, d'un nouveau taux applicable aux crédits pour paiements et / ou d'un nouveau taux applicable aux crédits pour engagements, les présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission se réunissent immédiatement. »

<sup>1234</sup> J.P. CHEVALIER, *Les Accords Interinstitutionnels en matière budgétaire (...)*, précité, sp.p.7

649. L'accord interinstitutionnel du 29 juin 1988 sur la discipline budgétaire<sup>1235</sup> a rendu obsolète l'élaboration d'un cadre d'ensemble, en obligeant la Commission à intégrer dans son avant-projet les conséquences découlant des perspectives financières. De même, le pouvoir de décision finale du Conseil en matière de dépenses obligatoires et celui du Parlement européen en matière de dépenses non obligatoires disparaissent au profit d'une collaboration interinstitutionnelle dans le cadre des perspectives financières. Ainsi, tout est mis en œuvre pour que le climat de tension qui régnait généralement autour du taux d'augmentation des DNO lors de la seconde lecture par le Parlement européen disparaisse.

Cependant, c'est surtout l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 relatif à la discipline budgétaire et à l'amélioration de la procédure budgétaire et qui renouvelle le précédent accord de 1988, qui de par son contenu constitue « la quintessence de l'arrangement interinstitutionnel communautaire<sup>1236</sup> ». On retrouve dans ce texte les principes déjà présents en 1988, mais cet accord s'est finalement révélé insuffisant. Son champ d'application est apparu trop limité dans la mesure où les questions de procédure budgétaire et de l'articulation entre les pouvoirs budgétaires et les pouvoirs législatifs du Parlement européen ne sont que partiellement envisagées.

C'est pourquoi, afin que de nouveaux conflits interinstitutionnels ne voient le jour plusieurs autres accords plus spécifiques ont été conclus. Ainsi, c'est pour répondre aux inquiétudes du Parlement européen qui, dans une résolution du 6 novembre 1980<sup>1237</sup> jugeait que l'inscription des montants financiers dans les actes législatifs était un empiètement du Conseil sur ses compétences, qu'une déclaration commune fut adoptée le 6 mars 1995<sup>1238</sup>. Ensuite, une déclaration commune concernant l'amélioration de l'information de l'autorité budgétaire sur les accords de pêche fut adoptée le 12 décembre 1996<sup>1239</sup>. Un accord relatif au financement de la PESC fut ensuite signé le 16 juillet 1997<sup>1240</sup> et enfin, tirant les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice du 12 mai 1998<sup>1241</sup>, le Parlement européen et le Conseil adoptèrent un accord sur les bases légales et l'exécution du budget<sup>1242</sup>.

---

<sup>1235</sup> JOCE n° L 185 du 15 juillet 1988, p.33

<sup>1236</sup> R. GODET, *Le nouveau « code de procédure budgétaire » de l'Union européenne*, précité, sp.p.278

<sup>1237</sup> JOCE n° C 3131 du 1<sup>er</sup> décembre 1980, p.1

<sup>1238</sup> Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 6 mars 1995 concernant l'inscription de dispositions financières dans les actes législatifs, JOCE n° C 102 du 4 avril 1996, p.4

<sup>1239</sup> JOCE n° C 20 du 20 janvier 1997, p.109

<sup>1240</sup> JOCE n° C 286 du 22 septembre 1997, p.80

<sup>1241</sup> CJCE 12 mai 1998, Royaume-Uni c/ Commission, aff. C-106/96, précité

<sup>1242</sup> JOCE n° C 344 du 12 novembre 1998, p.1

**650.** Un accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire fut signé le 6 mai 1999 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000. La conclusion de ce texte était devenue nécessaire dans la mesure où l'accord du 29 octobre 1993 ne couvrait que les exercices budgétaires 1993-1999. Par ailleurs, la signature d'un tel accord était indispensable si l'on voulait mettre fin à la signature d'accords parallèles pouvant se substituer à l'accord interinstitutionnel de 1993. Le texte du 6 mai 1999 regroupe ainsi l'ensemble des accords interinstitutionnels déjà existants pour en faire un instrument de collaboration unique.

Dans sa volonté de simplification et de rationalisation des engagements précédemment applicables à la procédure budgétaire communautaire, l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 apporte de nouvelles réponses à des questions qui s'étaient antérieurement posées.

Tout d'abord, concernant le problème des bases légales le texte de 1999 dispose clairement que « en vertu du système du traité, l'exécution des crédits inscrits au budget pour toute action communautaire requiert l'adoption préalable d'un acte de base<sup>1243</sup> ». Néanmoins, l'accord envisage des dérogations à cette règle en dressant une liste exhaustive des cas où l'exécution des crédits inscrits au budget ne demande pas l'existence préalable d'un acte de base<sup>1244</sup>. Ce texte prend donc en compte l'évolution des pouvoirs budgétaires du Parlement européen au cours des divers accords interinstitutionnels précédents.

A la question de savoir si la fixation de programmes pluriannuels chiffrés peut permettre de déterminer les résultats de la procédure budgétaire annuelle, l'accord de 1999 apporte dans ses articles 33 à 35 une réponse sans appel. Ces textes établissent une distinction selon que les actes concernés relèvent ou pas de la procédure de codécision.

Enfin, l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 consolide la collaboration qui s'est instaurée entre les institutions ce qui permet une amélioration réelle de la procédure budgétaire. Ainsi, afin de mettre un point final à la polémique due à la distinction entre DO et DNO l'accord donne au Parlement européen un pouvoir accru en matière de classification des dépenses, en élargissant le pouvoir de codécision des DNO aux DO. De cette façon, l'accroissement des compétences budgétaires de l'Assemblée est entériné. De plus, le recours répété aux trilogues tel que cela est préconisé par l'annexe III de l'accord de 1999 montre que la coopération est la priorité des institutions dans la mesure où « chaque branche de l'autorité budgétaire prend les dispositions nécessaires pour que les

---

<sup>1243</sup> Article 36 de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999

<sup>1244</sup> *ibidem*, article 37

résultats qui pourront être obtenus lors de la concertation soient respectés durant toute la procédure budgétaire en cours<sup>1245</sup> ».

**651.** La rationalisation du système d'accords interinstitutionnels, opérée par le texte du 6 mai 1999, permet de mettre en évidence le nouvel équilibre institutionnel qui s'est créé au sein de la relation entretenue par le Parlement européen et le Conseil. Ainsi, grâce à la pratique du dialogue institutionnel le Parlement a su conquérir une place qui lui avait longtemps été déniée.

### ***B. L'ARRÊT DÉFINITIF DU BUDGET ET LA DÉCHARGE SUR SON EXÉCUTION, POUVOIRS SECONDAIRES MAIS EXCLUSIFS DU PARLEMENT EUROPÉEN***

**652.** Dans son ascension vers une plénitude de compétences budgétaires, le Parlement européen au travers de son président s'est vu confier la possibilité d'arrêter définitivement le budget (1), ainsi que le pouvoir de donner décharge à la Commission sur l'exécution du budget (2).

#### ***1. L'arrêt définitif du budget***

**653.** L'article 272 CE paragraphe 7 dispose que « lorsque la procédure prévue au présent article est achevée, le président du Parlement européen constate que le budget est définitivement arrêté ». Donc, pour que la procédure soit achevée un acte juridique est nécessaire (1.1.) qui doit être adopté par le président du Parlement européen, ce qui a pu engendrer quelques difficultés (1.2.).

##### ***1.1. La constatation de l'arrêt définitif du budget***

**654.** La constatation formelle de l'arrêt de la procédure budgétaire authentifie le budget, et constitue par là même un acte juridique propre. En conséquence, les Etats membres seront contraints de mettre à la disposition de la Commission les sommes nécessaires à l'exécution de ce budget.

Ainsi, cet acte de constatation sera « nécessaire dans tous les cas d'achèvement de la procédure budgétaire prévus par l'article 272 paragraphe 3 à 6, du TCE pour que le budget obtienne force obligatoire<sup>1246</sup> ». En outre, c'est le président du Parlement qui assurera la publication de l'arrêt définitif du budget « non en tant qu'autorité distincte non prévue par le traité, mais en sa qualité d'organe du Parlement européen<sup>1247</sup> ».

Pour la Cour de justice, cette constatation formelle de l'adoption définitive du budget par le président du Parlement « confère ainsi force obligatoire au budget, aussi bien vis-à-vis des institutions

---

<sup>1245</sup> ibidem, article 8 de l'annexe IV

<sup>1246</sup> R. BIEBER et M. HAAG, *Le Parlement européen*, précité, sp.p.96

<sup>1247</sup> CJCE 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, aff.34/86, Rec.1986, p.2155, point 8

que des Etats membres<sup>1248</sup> ». C'est pourquoi « le budget, une fois intervenue la constatation du président du Parlement visée par l'article 203 paragraphe 7, relève des actes de nature à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers<sup>1249</sup> ».

**655.** Ce pouvoir de constater l'achèvement de la procédure budgétaire va permettre au président du Parlement européen d'apprécier la régularité de cette procédure. Donc, l'arrêt du budget sera constaté seulement si toutes les conditions nécessaires à la mise en œuvre de la procédure budgétaire ont bien été respectées. Ainsi, « l'acte du président du Parlement (...), par lequel celui-ci a constaté que le budget 1986 était définitivement arrêté, est intervenu à un moment où la procédure budgétaire n'étant pas encore terminée, à défaut d'accord entre les deux institutions concernées (...), cet acte est, dès lors, entaché d'illégalité<sup>1250</sup> ».

### *1.2. La contestation de l'arrêt unilatéral du budget*

**656.** Le pouvoir accordé au président du Parlement européen de constater l'arrêt définitif du budget, a placé l'Assemblée « dans une position de force pour clore à son avantage des procédures contestées par le Conseil qui était ainsi devant le fait accompli<sup>1251</sup> ».

**657.** La Cour de justice, après avoir été saisie d'un recours du Conseil contre le Parlement européen lui demandant l'annulation de l'acte constatant l'arrêt, a rendu une décision interdisant l'arrêt unilatéral du budget<sup>1252</sup>. Dans cette affaire, le Conseil demandait à titre principal l'annulation du budget dans la mesure où les DNO avaient été augmentées de façon excessive par le Parlement européen en deuxième lecture, et demandait à titre subsidiaire l'annulation de l'intégralité du budget par l'annulation de l'acte de constatation de l'arrêt définitif du budget pris par le président du Parlement européen.

Selon la Cour, « étant donné l'importance d'un tel accord (sur le taux maximal d'augmentation des DNO), qui donne aux deux institutions, agissant de concert, la liberté d'augmenter les crédits pour dépenses non obligatoires au delà du taux constaté par la Commission, cet accord ne peut pas être réputé réalisé à partir de la volonté présumée de l'une ou l'autre institution<sup>1253</sup> ». Par conséquent, « le traité ne reconnaît pas l'existence de dépenses non obligatoires dont l'augmentation échapperait au

---

<sup>1248</sup> CJCE 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, aff.34/86, précité, point 8

<sup>1249</sup> CJCE 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, aff.34/86, précité, point 6

<sup>1250</sup> CJCE 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, aff.34/86, précité, point 39

<sup>1251</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.66

<sup>1252</sup> CJCE 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, aff.34/86, précité

<sup>1253</sup> CJCE 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, aff.34/86, précité, point 34

champ d'application du taux maximal d'augmentation<sup>1254</sup> ». C'est pourquoi, « l'acte du président du Parlement du 18 décembre 1985, par lequel celui-ci a constaté que le budget 1986 était définitivement arrêté, est intervenu à un moment où la procédure budgétaire n'était pas encore terminée, à défaut d'accord entre les deux institutions concernées sur les chiffres à retenir pour le nouveau taux maximal d'augmentation, cet acte est, dès lors, entaché d'illégalité<sup>1255</sup> ».

Pour la Cour de justice, il incombait donc au Conseil et au Parlement européen de prendre les mesures nécessaires à l'exécution de sa décision, et de reprendre la procédure au point où le Parlement avait augmenté les crédits sans l'accord du Conseil<sup>1256</sup>.

Enfin, la Cour indiqua les effets de sa décision en précisant que « l'invalidité du budget 1986 intervient à un moment où une partie importante de l'exercice 1986 s'est déjà écoulé (et que) dans ces circonstances, la nécessité de garantir la continuité du service public européen ainsi que d'importants motifs de sécurité juridique, comparables à ceux qui interviennent en cas d'annulation de certains règlements, justifient que la Cour exerce le pouvoir que lui confère expressément l'article 174, alinéa 2 du traité CEE en cas d'annulation d'un règlement et qu'elle indique les effets du budget 1986 qui doivent être considérés comme définitifs<sup>1257</sup> ».

## 2. *Le pouvoir de décharge*

**658.** La dévolution du pouvoir de décharge au Parlement européen s'inscrit dans le cadre de sa conquête vers un pouvoir budgétaire plus accru (2.1.). Par la suite, l'utilisation d'un pouvoir de refus de décharge qui n'était pas prévu par les traités a permis au Parlement européen d'affirmer son autorité « politico-budgétaire » (2.2.)

### 2.1. *La dévolution du pouvoir de décharge au Parlement européen*

**659.** Originellement, le pouvoir de décharge pour l'exécution du budget n'existait pas dans le système juridique institué par le traité de Paris, et ce sont les traités de Rome qui ont institué ce mécanisme au profit du Conseil. En effet, « le Conseil statuant à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. Il communique sa décision à l'Assemblée<sup>1258</sup> ».

Par la suite, dans le but de renforcer les pouvoirs de l'Assemblée le traité de Luxembourg du 22 avril 1970 diminue ceux du Conseil en instituant un pouvoir de décharge partagé. Ainsi, « le Conseil

<sup>1254</sup> CJCE 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, aff.34/86, précité, point 36

<sup>1255</sup> CJCE 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, aff.34/86, précité, point 39

<sup>1256</sup> CJCE 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, aff.34/86, précité, point 47

<sup>1257</sup> CJCE 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, aff.34/86, précité, point 48

<sup>1258</sup> Articles 206 CEE, alinéa 4 et 180 CEEA, alinéa 4

et l'Assemblée donnent décharge à la Commission sur l'exécution du budget. A cet effet, le rapport de la Commission de contrôle est examiné successivement par le Conseil qui statue à la majorité qualifiée, et par l'Assemblée. La décharge n'est donnée à la Commission que lorsque le Conseil et l'Assemblée ont statué<sup>1259</sup> ».

Enfin, c'est le traité de Bruxelles du 22 juillet 1975 qui attribue au Parlement européen un pouvoir de décharge exclusif. Par conséquent, ce transfert de compétences place le Conseil dans un rôle consultatif, dans la mesure où l'article 276 CE paragraphe 1<sup>er</sup> (ex-article 206 CE) prévoit que « le Parlement européen, sur recommandation du Conseil, qui statue à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget ». L'attribution de ce pouvoir au Parlement provoque donc un renversement important dans l'équilibre institutionnel existant alors, puisque jusque là c'est l'Assemblée qui jouait un rôle consultatif. Mais surtout, ce transfert total du pouvoir de décharge offre au Parlement européen une compétence quasi exclusive en matière de contrôle de l'exécution du budget et « responsabilise encore plus la Commission, exécutif budgétaire, puisqu'il a, à son endroit, la possibilité de voter une motion de censure<sup>1260</sup> ».

**660.** Dernier acte du cycle budgétaire, « la décision de décharge a pour but d'arrêter les montants des dépenses et des recettes effectives pour l'exercice budgétaire auquel elle se réfère<sup>1261</sup> », et « d'infléchir l'action future des institutions par le moyen de résolutions que le Parlement européen vote, afin d'assurer ce qu'il estime être une bonne gestion des deniers communautaires<sup>1262</sup> ».

C'est le règlement financier du 21 décembre 1977, pris en application du traité budgétaire de 1975 qui fixe les étapes de la procédure de décharge qui sont au nombre de 6<sup>1263</sup>.

Pour simplifier l'examen de cette procédure, nous dirons que sont soumis à l'examen du Parlement européen un compte de gestion des Communautés pour l'exercice écoulé, une analyse de gestion financière et un bilan financier qui décrit l'actif et le passif au 31 décembre de l'exercice écoulé. Le rapport annuel de la Cour des comptes accompagné des réponses des institutions ainsi que la recommandation votée à la majorité qualifiée par le Conseil, sont également soumis à son appréciation.

---

<sup>1259</sup> Articles 3,6,9 du traité budgétaire du 22 avril 1970

<sup>1260</sup> D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, précité, sp. p. 257

<sup>1261</sup> *ibidem*

<sup>1262</sup> D. STRASSER, *La décharge, nouveau pouvoir du Parlement européen, son application aux exercices 1977 et 1978*, RMC, n°245, 1981, p.110

<sup>1263</sup> JOCE n° L 356 du 31 décembre 1977, p.20

En outre, l'article 276 CE paragraphe 2 permet au Parlement européen « d'entendre la Commission sur l'exécution des dépenses ou le fonctionnement des systèmes de contrôle financier. La Commission soumet au Parlement européen, à la demande de ce dernier, toute information nécessaire ».

C'est la commission du contrôle budgétaire qui est chargée au sein du Parlement européen de préparer des projets de décision de décharge et de résolution accompagnant cette décision. Le Parlement européen se prononce sur l'octroi de la décharge en votant sur les projets de décision et de résolution qui lui ont été soumis par la commission de contrôle budgétaire.

L'octroi de la décharge interviendra sous la forme d'une résolution parlementaire qui constituera « l'acte formel de clôture du cycle budgétaire<sup>1264</sup> ».

**661.** Par ailleurs, cette décision d'octroi de décharge qui semble en apparence technique revêt en fait une importance politique dans la mesure où elle permet au Parlement européen de porter un jugement politique sur la façon dont la Commission a conduit l'exécution budgétaire écoulée.

## *2.2. Le refus de la décharge*

**662.** Dans sa volonté de rendre toujours plus effectif ses pouvoirs, le contrôle politique du Parlement européen s'est fait de plus en plus lourd. Dans ce contexte, en novembre 1984 le Parlement européen en se basant sur divers motifs, a été amené à refuser l'octroi de la décharge à la Commission pour l'exercice 1982 faisant de ce refus « une arme politique à caractère budgétaire<sup>1265</sup> ».

Ce pouvoir du Parlement européen d'adopter une résolution de refus de la décharge, n'est prévu ni par les traités constitutifs, ni par le règlement financier de 1977. C'est donc bien une innovation du règlement intérieur du Parlement que de prévoir à l'article 5, alinéa 2 de l'annexe V que le refus de décharge est adopté à la majorité des membres effectifs du Parlement.

**663.** Cette compétence que s'est octroyée le Parlement a été contestée par la Commission. En effet, celle-ci estimait qu'en vertu de l'article 276 CE et de l'article 85 du règlement financier l'Assemblée ne pouvait pas refuser la décharge à la Commission. D'après cette dernière, si le traité avait envisagé cette hypothèse elle aurait été explicitement spécifiée dans les textes qui auraient alors précisé les modalités d'application de ce refus. Donc, le silence des textes supposerait que l'octroi de la décharge puisse seulement être ajourné.

---

<sup>1264</sup> A. SACCHETTINI, dans Commentaire J. MEGRET, vol.11, 2<sup>ème</sup> éd., 1999, sp.p.97

<sup>1265</sup> S. BAZIADOLY, *Le refus de la décharge par le Parlement européen*, RMCUE, janvier 1992, p.58, sp.p.66

Cet argumentaire de la Commission a fait l'objet d'oppositions<sup>1266</sup>. D'une part, il ne semble pas acceptable que le Parlement européen n'ait pas la faculté de refuser le budget car ce serait alors lui dénier son rôle de « contrôleur » de l'exécutif, et cela reviendrait à « confier à la Commission les clés du conflit<sup>1267</sup> ». D'autre part, et sur un plan plus politique, contester le droit du Parlement européen au refus de la décharge équivaut à ne voir dans la décharge qu'un simple et même exercice comptable, alors que cela va plus loin. En effet, l'octroi de la décharge est aussi une acceptation politique du comportement de la Commission comme en témoigne le refus de la décharge pour l'exécution du budget 1996, qui entraîna la démission collective de la Commission Santer en mars 1999.

En effet, le 31 mars 1998 le Parlement européen décide, sur proposition de sa commission de contrôle budgétaire, de reporter sa décision de décharge du budget 1996 du fait de la constatation d'insuffisances dans la gestion de la Commission pour l'exécution du budget 1996. Le Parlement demande alors à la Commission de lui fournir certaines réponses concernant notamment des cas de fraude, de mauvaise gestion des dépenses ou du personnel. Pour la commission du contrôle budgétaire ces réponses s'avèrent insuffisantes, mais elle propose malgré tout d'accorder la décharge qui sera pourtant refusée par le Parlement européen. Le 11 janvier 1999, l'Assemblée débat de deux motions de censure dont l'une accorde la confiance du Parlement européen à la Commission et l'autre, au contraire, demandait qu'elle soit sanctionnée de façon à ce que ses membres démissionnent. Le 14 janvier 1999 une résolution prévoyant la constitution d'un comité d'experts indépendants chargé d'établir un rapport d'évaluation intermédiaire est adoptée. A la suite de ce rapport, la Commission démissionna de manière collective le 16 mars 1999.

Malgré cela, le refus de la décharge s'il manifeste un désaveu politique, n'est en rien comparable à une motion de censure notamment parce que les deux procédures sont indépendantes, que les conditions requises de majorité ne sont pas les mêmes et que les conséquences sont différentes.

**664.** Le refus de l'octroi de la décharge à la Commission revêt une double signification à la fois politique et fonctionnelle.

Sur un plan politique, le refus de donner décharge est la marque d'une contestation politique face aux défaillances de la Commission. C'est donc « une critique sévère formulée par la représentation démocratique à l'égard de la Commission qui équivaut à un blâme<sup>1268</sup> ». On peut alors considérer cette décision comme un moyen de pression du Parlement sur la Commission pour que cette dernière améliore son utilisation du budget.

---

<sup>1266</sup> M. CHAUCHAT, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, L.G.D.J., 1989, sp.p.227

<sup>1267</sup> S. BAZIADOLY, *Le refus de la décharge par le Parlement européen*, précité, sp. p. 65

<sup>1268</sup> *ibidem*, sp.p.71

Sur un plan fonctionnel, le refus pourra intervenir lorsqu'il y a un désaccord sur les montants engagés.

Néanmoins, même si le refus de décharge n'est pas comparable à une motion de censure il appartient tout de même aux responsables de la Commission qui sont à l'origine du refus « de tirer les conséquences personnelles qui s'imposent et qu'en cas contraire une motion de censure pourrait être déposée<sup>1269</sup> ». Le Parlement européen a été amené à adopter des résolutions de refus de décharge en ce qui concerne les exercices budgétaires de 1982<sup>1270</sup>, de 1985<sup>1271</sup> et de 1996<sup>1272</sup>.

**665.** Ainsi, nous pouvons considérer le pouvoir du Parlement européen de refuser la décharge du budget à la Commission comme l'expression d'une pression exercée sur cette dernière. En effet, la Commission anticipant la censure se rangera plus facilement aux opinions de l'Assemblée, ce qui d'un certain point de vue est un gage de resserrement des relations entre le Parlement et la Commission.

## ***PARAGRAPHE 2 : UN RÉÉQUILIBRAGE PROGRESSIF DANS LE DOMAINE LÉGISLATIF***

**666.** Traditionnellement, les traités fondateurs ne reconnaissent au Parlement européen qu'un rôle consultatif dans le processus législatif communautaire. Cette institution ne possédait donc pas à l'instar des parlements nationaux, de pouvoir législatif. Dans ce contexte, l'évolution du droit communautaire et les revendications parlementaires ont rendu nécessaire l'accroissement des pouvoirs législatifs du Parlement européen. A cet égard, la pratique institutionnelle et jurisprudentielle ainsi que les traités consécutifs aux traités originaux, ont permis une réelle progression de l'Assemblée européenne dans ce domaine.

Ainsi, en ce qui concerne les procédures législatives classiques<sup>1273</sup> la pratique de même que l'évolution des traités ont tenté d'accéder aux revendications du Parlement européen, sans toutefois élargir de façon notable les pouvoirs parlementaires en matière législative (A). Cependant, c'est l'introduction de la procédure de codécision par le traité de Maastricht dans le processus décisionnel communautaire qui marque un tournant essentiel dans l'évolution des pouvoirs législatifs parlementaires. Cette procédure qui est consacrée par le traité d'Amsterdam et élargie par le traité de

---

<sup>1269</sup> J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, précité, sp. p.699

<sup>1270</sup> Résolution du Parlement du 14 novembre 1984, JOCE n° C 337 du 17 décembre 1984, p.23

<sup>1271</sup> Résolution du Parlement européen du 7 avril 1987, JOCE n° C 125 du 11 mai 1987, p.45

<sup>1272</sup> Résolution du Parlement européen du 31 mars 1998, JOCE n° C 138 du 4 mai 1998, p.43

<sup>1273</sup> Pour accentuer la distinction entre la procédure de codécision et les autres procédures législatives c'est-à-dire la consultation, la coopération, et l'avis conforme apparues avant le traité sur l'Union européenne nous parlerons à leur sujet de procédures classiques.

Nice, établit un partage des compétences législatives entre le Conseil et le Parlement européen, entraînant de la sorte au profit de ce dernier un aménagement (souhaitable autant que souhaité) de l'équilibre institutionnel (B).

### ***A. L'EXTENSION LIMITÉE DU POUVOIR LÉGISLATIF DANS LES PROCÉDURES ORIGINAIRES***

**667.** Il existe dans les traités communautaires plusieurs formes de participation du Parlement européen au pouvoir décisionnel communautaire, même si aucune d'elles n'est réellement déterminante.

Le traité de Rome permet au Parlement européen de participer au processus décisionnel en prévoyant en sa faveur une procédure de consultation. A cet égard, le traité dispose que « dans la mesure où le présent traité le prévoit, le Parlement européen participe au processus conduisant à l'adoption des actes communautaires, en exerçant ses attributions dans le cadre des procédures définies aux articles 251 et 252, ainsi qu'en rendant des avis conformes ou en donnant des avis consultatifs ». Cependant, originairement cette procédure n'avait rien de décisive dans la mesure où l'Assemblée était cantonnée à un rôle purement consultatif. Apparaissant alors comme l'une des manifestations du déficit démocratique du système décisionnel communautaire, le Parlement européen s'est efforcé de faire de la procédure de consultation une forme de participation effective au pouvoir législatif communautaire.

Quant aux procédures de coopération et d'avis conforme, elles ont été instituées par l'Acte unique européen en vue de renforcer le rôle législatif du Parlement.

Pour des raisons pratiques de distinction, nous envisagerons d'une part le rôle majeur que tient le Parlement européen dans le domaine de la consultation dans la mesure où le Conseil ne peut statuer qu'après avoir reçu l'avis de l'Assemblée (1) et d'autre part, son rôle partagé avec le Conseil dans les domaines de la coopération et de l'avis conforme (2).

#### ***1. Le rôle majeur du Parlement européen dans la procédure de consultation***

**668.** La procédure de consultation rend l'avis du Parlement européen nécessaire sur chaque proposition de la Commission dont le Conseil est saisi. Cependant, cette consultation ne sera requise que dans les cas où la base juridique de l'acte la prévoit expressément en indiquant « après consultation ». Ainsi, le Parlement européen ne dispose pas d'un pouvoir consultatif général dans la mesure où la consultation ne sera obligatoire que dans les cas expressément prévus par les textes institutifs ou dérivés. En effet, la procédure de consultation est « disséminée sous l'aspect d'une

formalité procédurale obligatoire parmi les différents articles qui associent le Parlement à l'élaboration des décisions de la Communauté<sup>1274</sup>». De cette façon, la compétence consultative dévolue à l'Assemblée relèverait « de certains compromis de négociation et souvent composés d'éléments hétérogènes<sup>1275</sup> ».

Le Parlement européen a ainsi ressenti la nécessité de faire évoluer à son profit les règles existant en la matière, modifiant de la sorte ses relations avec le Conseil et dans une moindre mesure ses relations avec la Commission.

C'est donc au travers de la mise en oeuvre de la procédure de consultation (1.1.) et de sa portée (1.2.), que nous pouvons apprécier l'évolution de la compétence consultative de l'Assemblée européenne.

### *1.1. La mise en oeuvre de la procédure de consultation*

**669.** La procédure de consultation fait l'objet d'un aménagement interne au Parlement européen, régi par son règlement intérieur et spécifiquement par les articles relatifs à la première lecture<sup>1276</sup>. A ce titre, lorsque le Parlement européen reçoit une proposition législative de la Commission celle-ci est renvoyée par le président de l'Assemblée à la commission compétente<sup>1277</sup>. Elle a pour mission d'examiner la base juridique de l'acte proposé par la Commission, de veiller au respect du principe de subsidiarité et du principe de proportionnalité<sup>1278</sup> et, si la proposition de la Commission entre dans le cadre du programme législatif, de se prononcer sur le rapport établi par le rapporteur désigné<sup>1279</sup>. Enfin, elle devra adopter un rapport comprenant d'abord les éventuelles propositions d'amendements à la proposition en question, ensuite une proposition de résolution, et enfin un exposé des motifs<sup>1280</sup>.

---

<sup>1274</sup>J.-P. JACQUE, *Le Parlement européen*, Economica, 1984, sp. p.156 et s.

<sup>1275</sup> C. SASSE, *Le renforcement des pouvoirs du Parlement européen*, dans « *Le Parlement européen* », huitième colloque sur les Communautés européennes, Liège 1976, sp. p.22-71

<sup>1276</sup> Il s'agit des articles 63 à 73 du règlement intérieur du Parlement

<sup>1277</sup> Article 51 paragraphe 1 du règlement intérieur du Parlement

<sup>1278</sup> Article 58 du règlement intérieur du Parlement

<sup>1279</sup> Article 60 paragraphe 1, alinéa 2 du règlement intérieur du Parlement

<sup>1280</sup> Article 159 du règlement intérieur du Parlement

**670.** A la suite de ce rapport, le Parlement européen va être appelé à examiner la proposition de la Commission sur la base dudit rapport<sup>1281</sup>. Dans un premier temps, l'Assemblée procède à des votes sur les amendements proposés à la proposition en cause. Elle vote ensuite son approbation de la proposition qui se trouve ainsi modifiée. Par la suite, le Parlement européen doit voter sur le projet de résolution législative accompagnant les amendements, puis sur le projet de résolution lui-même qui indiquera sa position : il accepte la proposition, ce qui met un terme à la procédure de consultation<sup>1282</sup>, il la rejette et dans ce cas la proposition est renvoyée à la commission compétente<sup>1283</sup> ou bien alors, il y apporte des amendements.

Dans la première hypothèse, c'est-à-dire celle de l'approbation de la proposition, le président du Parlement européen va transmettre au Conseil ainsi qu'à la Commission le texte de la proposition dans la version adoptée par le Parlement<sup>1284</sup>. Ce texte devient alors l'avis du Parlement européen.

Dans la seconde hypothèse, concernant le refus de la proposition, le président du Parlement européen va inviter la Commission à retirer sa proposition avant que celui-ci ne vote sur le projet de résolution législative<sup>1285</sup>. Dans le cas où la Commission accepte, il sera constaté que la procédure de consultation est devenue sans objet et le Conseil en sera informé<sup>1286</sup>. Dans ce contexte, « le Conseil aura à se pencher sur une proposition dont les parents conjoints sont la Commission et le Parlement<sup>1287</sup> ». Dans le cas contraire, c'est-à-dire si la Commission refuse de consentir au retrait de sa

---

<sup>1281</sup> Article 67 paragraphe 1 du règlement intérieur du Parlement qui dispose que « Sans préjudice de l'application des articles 62, 114 et 158, paragraphe 1, le Parlement examine la proposition législative sur la base du rapport élaboré par la commission compétente, conformément à l'article 159. »

<sup>1282</sup> Article 67 paragraphe 2, alinéa 2, du règlement intérieur du Parlement disposant que « L'adoption du projet de résolution législative clôt la procédure de consultation. »

<sup>1283</sup> Article 67 paragraphe 2, alinéa 2, du règlement intérieur du Parlement qui précise que « Si le Parlement n'adopte pas la résolution législative, la proposition est renvoyée à la commission compétente. »

<sup>1284</sup> Article 67 paragraphe 3 du règlement intérieur du Parlement qui dispose que « Le Président transmet au Conseil et à la Commission, en tant qu'avis du parlement, le texte de la proposition dans la version adoptée par le Parlement, et la résolution y afférente. »

<sup>1285</sup> Article 68 paragraphe 1 du règlement intérieur du Parlement, « Lorsqu'une proposition de la Commission ne recueille pas la majorité des suffrages exprimés, le Président, avant que le Parlement ne vote sur le projet de résolution législative, invite la Commission à retirer sa proposition. »

<sup>1286</sup> Article 68 paragraphe 2 du règlement intérieur du Parlement, « Si la Commission retire sa proposition, le Président constate que la procédure de consultation y afférente est devenue sans objet et en informe le Conseil. »

<sup>1287</sup> W.NICOLL, *Le dialogue législatif entre le Parlement européen et la Commission. La procédure de renvoi en commission du Parlement européen*, RMC, n°316, avril 1988, pp.240 et s., sp.p.240

proposition, le Parlement européen renverra le problème à la commission compétente qui lui fera un rapport dans le délai maximum de deux mois<sup>1288</sup>.

Enfin, dans l'hypothèse d'amendements apportés à la proposition de la Commission il peut exister plusieurs solutions car la Commission a toute latitude pour accepter, refuser entièrement ou partiellement les amendements, ou bien encore se donner un délai de réflexion. Dans ce dernier cas deux situations sont prévues.

Dans une première hypothèse, la Commission ne peut immédiatement prendre position sur tous les amendements proposés. Dans ce cas, le Parlement européen ne vote pas le projet de résolution législative et de ce fait ne donne pas son avis. La Commission est alors invitée à faire savoir le moment où elle sera en mesure de donner sa position, et ce point est réinscrit à l'ordre de jour de la session qui suit la déclaration de la Commission sans qu'aucun délai ne soit prévu.

Dans une seconde hypothèse, le président de la commission compétente concernée ou le rapporteur propose au Parlement européen de voter sur l'opportunité d'un vote sur le projet de résolution législative. A la majorité simple, le Parlement européen pourra décider soit de voter le projet, soit de reporter ce vote ce qui implique que la commission compétente est ressaisie et doit faire de nouveau un rapport dans un délai maximum de deux mois. Dans tous les cas, il est à noter que le Parlement européen doit voter en séance plénière conformément à l'article 198 CE (ex article 141 CE) et afin de décharger celle-ci, l'article 62 du règlement intérieur du Parlement européen lui confère la possibilité de renvoyer une consultation à la commission compétente<sup>1289</sup>.

**671.** Ainsi, à la lecture du déroulement de la procédure consultative on constate que toujours dans le but de rendre sa compétence plus effective, le Parlement européen a su intégrer dans son règlement intérieur l'esprit de la jurisprudence *Isoglucose* du 29 octobre 1980<sup>1290</sup>. Dans ces affaires, la Cour préconisait, entre autres solutions, que pour statuer sur une proposition législative de la Commission le Conseil devait attendre que l'Assemblée se soit prononcée. A cet égard, le juge

---

<sup>1288</sup> Article 68 paragraphe 3, alinéas 1 et 2, du règlement intérieur du Parlement qui précisent que « Si la Commission ne retire pas sa proposition, le Parlement renvoie à nouveau la question à la commission compétente sans voter sur le projet de résolution législative.

Dans ce cas, cette commission fait rapport au parlement oralement ou par écrit, dans le délai fixé par celui-ci, qui ne peut excéder deux mois. »

<sup>1289</sup> Article 62 paragraphe 1, du règlement intérieur du Parlement européen prévoyant que « La Conférence des présidents peut, de sa propre initiative ou à la demande de la commission compétente, renvoyer à celle-ci, avec pouvoir de décision, une consultation (...) faisant suite à une proposition de résolution déposée conformément à l'article 48, paragraphes 1 à 5 ».

<sup>1290</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff.138/79, précité et CJCE 29 octobre 1980, *Maizena*, aff.139/79, précité

communautaire affirmait que « le respect de cette exigence (c'est-à-dire la consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité) implique l'expression par le Parlement de son opinion ; on ne saurait considérer qu'il y est satisfait par une simple demande d'avis de la part du Conseil<sup>1291</sup> ». Ainsi, le Parlement européen a-t-il introduit dans son règlement intérieur au chapitre VIII relatif aux procédures législatives, un système de « navette législative avec la Commission<sup>1292</sup> » puisque le vote relatif aux modifications et le vote relatif à la résolution sont différenciés<sup>1293</sup>.

Dans ce contexte, il est alors possible de dire que si le Parlement européen réussit à tirer le meilleur profit du délai qui court entre les deux votes, celui-ci pourra voir ses positions encouragées par la Commission devant le Conseil. Dans cette perspective, le Parlement européen a tout intérêt à ce que la Commission « s'approprie » l'avis qu'il a rendu afin que celle-ci le défende d'une manière telle, que le Conseil entérine les projets de l'Assemblée.

**672.** En outre, même si la procédure de consultation ne débute formellement que lorsque le Conseil saisit le Parlement européen il existe également une « saisine officieuse anticipée mais non préalable<sup>1294</sup> ». En effet, depuis 1973 la Commission s'est engagée à transmettre au Parlement européen copie de ses propositions dès qu'elle les envoie au Conseil. Cette saisine a pour effet de faciliter le travail de l'Assemblée, car les commissions compétentes sont immédiatement en mesure de prendre connaissance de la proposition de la Commission. Cependant, cette saisine ne vaut pas ouverture de la procédure de consultation dans la mesure où cette dernière doit porter sur un texte transmis exclusivement par le Conseil et non par la Commission. En revanche, cette dernière institution pourra, tant que le Conseil ne se sera pas prononcé, modifier sa proposition peut être dans un sens plus favorable à ce que pense déjà la commission compétente au fond, dans la mesure où l'objectif poursuivi le Parlement européen est que « la Commission fasse sien l'avis rendu et qu'elle le défende devant le Conseil<sup>1295</sup> ».

Dans cette perspective, le parlementaire M.Cheysson a estimé que lorsque la Commission « souscrit à des amendements adoptés par le Parlement, elle doit aussitôt modifier en ce sens les propositions concernées<sup>1296</sup> ». Ce qui, d'après le Professeur Jacqué, reviendrait à dire que la

<sup>1291</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff.138/79, précité, point 34

<sup>1292</sup> J.-P. JACQUE, *Conquêtes et revendications : l'évolution des pouvoirs du Parlement européen*, Revue d'intégration européenne/Journal of european integration, 1983, n°2-3, p.155 et sp.p.173

<sup>1293</sup> cf. les articles 67, 68 et 69 du règlement intérieur du Parlement européen

<sup>1294</sup> J.VERGES, in J.MEGRET et autres, vol.9, p.18

<sup>1295</sup> J.-P. JACQUE, *L'évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, dans Mélanges offerts à P.-H. Teitgen, Paris, Pedone 1984, pp.183 à 208 et sp. p.203

<sup>1296</sup> Débats du 20 novembre 1980, JOCE n° 2-263, p.237

Commission « contracte l'obligation de modifier en ce sens (c'est-à-dire dans le sens de l'amendement parlementaire accepté) la proposition<sup>1297</sup> ».

**673.** Enfin, dans le but d'accroître toujours plus son pouvoir le Parlement européen a réussi à obtenir progressivement l'extension du domaine de sa compétence consultative. Si à l'origine on pouvait dénombrer dans le traité CECA 11 dispositions imposant la consultation du Parlement européen et 18 dans le traité CEE, aujourd'hui ce champ d'application est beaucoup plus vaste. En effet, la consultation du Parlement européen concerne actuellement environ une quarantaine de domaines très divers qui, s'ils relèvent de questions fondamentales pour l'Union européenne sont surtout techniques. A cet égard, concernant la politique étrangère et de sécurité commune la présidence sera-t elle amenée à consulter le Parlement européen « sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune [...]»<sup>1298</sup>. De même, en ce qui concerne la révision des traités il est prévu par l'article 48 CE (ex article N) que le Parlement européen soit consulté par le Conseil<sup>1299</sup>. Concernant les questions communautaires « techniques », la procédure consultative est par exemple imposée en matière de citoyenneté comme le préconise l'article 19 CE (ex article 8B), dans le domaine de la suspension des restrictions à la liberté d'établissement et à la prestation de services tel que cela ressort de l'article 52 paragraphe 1 CE (ex article 63 CE) ou bien encore en matière de politique monétaire comme l'exige l'article 107 CE paragraphe 6 (ex-article 106 CE).

Par ailleurs, le Traité de Nice du 26 février 2001<sup>1300</sup> ouvre encore un peu plus le champ d'application de la consultation, mais toujours dans des domaines pouvant être considérés comme techniques. En effet, l'apport du nouveau traité concerne l'article 144 CE (ex article 121 CE modifié par le traité d'Amsterdam) relatif à la protection sociale, l'article 181A CE relatif à la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers<sup>1301</sup>, l'article 225A CE relatif à la création « des chambres juridictionnelles chargées de connaître en première instance de certaines catégories de

---

<sup>1297</sup> J.-P. JACQUE, *Conquêtes et revendications : l'évolution des pouvoirs du Parlement européen*, précité, sp. p.204

<sup>1298</sup> Article 21 CE (ex article J.7)

<sup>1299</sup> Article 21 CE « Si le Conseil, après avoir consulté le Parlement européen et, le cas échéant la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, celle-ci est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter auxdits traités. »

<sup>1300</sup> JOCE n° C 80, p.1, du 10 mars 2001

<sup>1301</sup> Cet article est inséré dans le titre XXI qui est ajouté à la troisième partie relative aux politiques de la Communauté.

recours formés dans des matières spécifiques »<sup>1302</sup>, et enfin l'article 266 CE (ex article 198D CE) dont le paragraphe 3 est remplacé. De plus, avec le traité de Nice certains domaines relevant de la compétence consultative du Parlement européen ont été transférés dans le champ d'application de la procédure de codécision. Il s'agit d'une part du domaine de l'industrie qui dans le traité d'Amsterdam faisait l'objet d'une procédure de consultation<sup>1303</sup>. En revanche avec le traité de Nice, c'est le Comité économique et social qui jouit d'un pouvoir consultatif dans ce domaine puisque désormais le Conseil est tenu de statuer conformément à la procédure de codécision, donc conjointement avec le Parlement européen. Il en va de même en ce qui concerne la cohésion économique et sociale. A l'origine, ce domaine était soumis à la procédure de consultation comme le prescrit l'article 159 alinéa 3 CE (ex article 130B CE). Mais le nouveau traité l'a transféré dans le champ d'application de la procédure de codécision, puisque le nouvel article 159 alinéa 3 CE prévoit que « [...] ces actions peuvent être arrêtées par le Conseil statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions ».

Cette tendance montre effectivement une progression certaine dans le pouvoir législatif de l'Assemblée et plus particulièrement dans ses relations avec les deux exécutifs. Pourtant, il ne faut pas en conclure trop vite au revirement de situation. En effet, le pouvoir du Parlement européen reste principalement consultatif pour n'être qu'exceptionnellement approbatif. Néanmoins, l'accroissement de son pouvoir de consultation nous paraît indiscutable du moins d'un côté quantitatif.

**674.** D'autre part, si l'élargissement du domaine de la consultation a pu être acquis au travers des différentes révisions des traités il a également procédé des accords interinstitutionnels, desquels est née une consultation facultative.

En effet, le Parlement européen a très tôt obtenu du Conseil l'engagement que ce dernier consulterait l'Assemblée sur des questions importantes, même en dehors des cas prévus par le traité. Cet engagement découle d'une résolution du Parlement européen datant de 1959<sup>1304</sup> ainsi que d'une déclaration du président en exercice du Conseil devant l'Assemblée, le 28 mars 1960. Dans ce contexte, la Commission a également accepté de sa propre initiative dans une communication du 30 mai 1973<sup>1305</sup>, de demander une consultation au Parlement européen même dans des cas où cette procédure n'est pas obligatoire en transmettant à cette institution une copie de toutes les propositions qui sont adressées au Conseil. De cette façon, « l'ensemble des initiatives de la Commission est ainsi

---

<sup>1302</sup> Cet article a été inséré par le traité de Nice à la suite de l'article 225 CE (ex article 168A CE)

<sup>1303</sup> Article 157 paragraphe 3, alinéa 1 CE (ex article 130 CE)

<sup>1304</sup> Résolution du Parlement européen du 27 novembre 1959, JOCE n°65 du 19 décembre 1959

<sup>1305</sup> Doc. COM (73) 999

porté à la connaissance du Parlement européen, qui peut prendre position même s'il n'y est pas juridiquement tenu<sup>1306</sup> ».

**675.** Tout ceci nous porte donc à constater que l'Assemblée européenne a su créer à son avantage une situation législative inédite, que les rédacteurs des traités originaires n'avaient pas envisagé. En effet, en 1951 ou en 1957 qui aurait pu imaginer que les deux piliers forts du système institutionnel communautaire que sont le Conseil et la Commission s'imposeraient eux-mêmes des obligations en faveur d'une institution qui n'occupait qu'un rôle de second plan ? Nous pouvons alors peut-être estimer qu'il s'agit de la preuve évidente d'une évolution de la conception intergouvernementale de l'équilibre institutionnel. En effet, en accordant certaines concessions au Parlement européen le Conseil a agi comme une sorte de diplomate afin de conserver un pouvoir fort. D'une part, politiquement il reconnaît une certaine légitimité démocratique à l'Assemblée européenne en élargissant son droit de consultation. D'autre part, juridiquement c'est se préserver contre l'incertitude qui règne parfois sur la base juridique de certains actes dont le Parlement se voit saisi. Ainsi, « accepter de saisir le Parlement de telle proposition de la Commission c'est alors agir de façon prudente en écartant par avance un sujet de contestation, voire de litige éventuel<sup>1307</sup> ».

En outre, ce nouveau rapport Parlement-Conseil résulte également d'une jurisprudence relativement incitatrice de la Cour de justice.

### *1.2. La portée de la procédure de consultation sur les institutions communautaires*

**676.** D'un point de vue juridique, la consultation du Parlement européen soulève la question de savoir quelle est la nature de l'avis rendu par l'Assemblée et quelle est la portée de cet avis. Il s'agit donc en fait de déterminer d'une part, quelles peuvent être les conséquences d'un défaut de consultation obligatoire (ou facultative) du Parlement européen et d'autre part, quel est l'effet de l'avis lui-même.

En réalité, ce n'est qu'assez tard que le juge communautaire est intervenu pour expliciter la nature de l'avis émis par le Parlement européen. Lors des arrêts rendus par la Cour dans le cadre de l'affaire *Isoglucose*<sup>1308</sup>, il fut précisé que la consultation du Parlement européen constitue une formalité substantielle qui d'une part, « permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté » et qui d'autre part, représente « un élément essentiel de l'équilibre institutionnel

---

<sup>1306</sup> J.-P. JACQUE et autres, *Le Parlement européen*, précité, sp. p.158

<sup>1307</sup> *ibidem*, sp.p.159

<sup>1308</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff.138/79, précité

voulu par le traité<sup>1309</sup> ». Dès lors, le non respect de l'obligation de consultation de l'Assemblée a pour conséquence l'annulation de l'acte en cause.

Cette jurisprudence de principe fut par la suite reprise à plusieurs fois. Notamment dans un arrêt *Battaglia contre Commission* relatif à la modification du statut des fonctionnaires, qui reprend la lettre de l'arrêt de 1980 en jugeant que « la consultation régulière du Parlement constitue dès lors une formalité substantielle dont le non-respect entraînerait la nullité du règlement en cause<sup>1310</sup> ». Ce principe fut également réaffirmé dans l'arrêt du 16 juillet 1992 *Parlement européen contre Conseil* dans lequel la Cour de justice rappelle que « la consultation régulière du Parlement, dans les cas prévus par le traité, est un des moyens qui permettent au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté<sup>1311</sup> ». On constate donc que la consultation du Parlement européen doit être effective sous peine d'entraîner la nullité de l'acte concerné. Ainsi, « la consultation doit être comprise comme une condition de validité des actes du Conseil beaucoup plus que comme une participation à la détermination de leur contenu<sup>1312</sup> ».

**677.** De même, la procédure de consultation du Parlement européen implique certaines obligations auxquelles les institutions communautaires doivent satisfaire. Tout d'abord, il ne sera satisfait à l'obligation de consultation du Parlement par le Conseil que dans la mesure où celui-ci aura effectivement consulté l'Assemblée. Ceci signifie que le Conseil doit prendre en considération l'avis du Parlement européen avant de statuer sur une proposition de la Commission et, dès lors, une simple demande d'avis n'est pas suffisante. De cette manière, tant que le Parlement européen n'a pas statué le Conseil ne peut « statuer valablement et l'aboutissement de la procédure est retardé<sup>1313</sup> ».

C'est en effet ce qu'à jugé la Cour de justice dans ses affaires *Isoglucose*, en considérant que « le respect de cette exigence (l'obligation de consultation du Parlement) implique l'expression, par le Parlement, de son opinion ; on ne saurait considérer qu'il y est satisfait par une simple demande d'avis de la part du Conseil<sup>1314</sup> ». Elle précise à cet égard que le Conseil doit avoir épuisé « toutes les possibilités d'obtenir l'avis préalable du Parlement<sup>1315</sup> ». Il n'est pas satisfait à cette condition lorsque le Conseil ne demande pas l'application de la procédure d'urgence prévue par le règlement intérieur du Parlement européen, ou lorsqu'il n'utilise pas la possibilité offerte par le traité de demander une

<sup>1309</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff. 138/79, précité, points 32 et 33

<sup>1310</sup> CJCE 4 février 1982, *Battaglia c/ Commission*, aff.1253/79, Rec.1982, p.297, point 17

<sup>1311</sup> CJCE 16 juillet 1992, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-65/90, Rec. I 1992, p.4593, point 14

<sup>1312</sup> J.-P. JACQUE et autres, *Le Parlement européen*, précité, sp. p.162

<sup>1313</sup> J.-P. JACQUE, *Conquêtes et revendications : l'évolution des pouvoirs du Parlement européen*, précité, sp. p.203

<sup>1314</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff.138/79, précité, point 34

<sup>1315</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff.138/79, précité, point 36

session extraordinaire du Parlement<sup>1316</sup>. Par ailleurs, cette jurisprudence *Isoglucose* sera reprise plus tard dans un arrêt du 30 mars 1995<sup>1317</sup> qui, tout en rappelant ces principes, précise également que dans son droit à être consulté le Parlement est tenu à un devoir de coopération loyale avec les autres institutions. Ainsi, dans le cadre de cette obligation générale le Parlement, lorsqu'il est saisi d'une demande pour avis doit « exprimer son opinion en temps utile<sup>1318</sup> ». Or, dans l'arrêt de 1995 la Cour constate que le Parlement européen « en adoptant un tel comportement (c'est-à-dire en ne donnant pas son avis dans un délai raisonnable), a manqué à son devoir de coopération loyale vis-à-vis du Conseil [...] Dans ces conditions, le Parlement ne saurait valablement faire grief au Conseil de ne pas avoir attendu son avis pour adopter le règlement litigieux le 21 décembre 1992. La méconnaissance de la formalité substantielle que constitue la consultation du Parlement trouve, en effet, sa cause dans le manquement de cette institution à son devoir de coopération loyale vis-à-vis du Conseil<sup>1319</sup> ».

Par conséquent, si la saisine du Parlement européen n'équivaut pas à une consultation car « admettre cette équivalence conduirait à nier le caractère *substantiel* de cette formalité<sup>1320</sup> » en revanche, cette consultation ne signifie pas que l'Assemblée ait le droit de bloquer le processus de décision en refusant de rendre son avis.

**678.** En outre, en ce qui concerne la consultation facultative que le Conseil et la Commission se sont imposés peut-on imaginer que son non-respect puisse avoir les mêmes conséquences que pour la consultation obligatoire ? Dans cette perspective, est-ce que dès lors qu'une consultation non prévue par le traité est demandée par le Conseil celle-ci devient une formalité substantielle ? Même si la discussion reste ouverte dans la mesure où le juge communautaire n'a pas tranché la question, on peut imaginer que par le truchement du principe de sécurité juridique qui impliquerait que les principes s'appliquant à la consultation obligatoire s'appliquent également à la consultation facultative, celle-ci serait donc une formalité substantielle lorsqu'elle est mise en œuvre par le Conseil.

En revanche, la Cour de justice s'est prononcée sur la légalité de la consultation facultative. Il ressort ainsi d'un arrêt du 27 septembre 1988 relatif à une demande en annulation d'une décision du Conseil, concernant la conclusion de la convention internationale sur le système harmonisé de

---

<sup>1316</sup> Article 196 CE alinéa 2 (ex article 139 CE), « Le Parlement européen peut se réunir en session extraordinaire à la demande de la majorité de ses membres, du Conseil ou de la Commission. »

<sup>1317</sup> CJCE 30 mars 1995, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-65/93, précité

<sup>1318</sup> CJCE 30 mars 1995, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-65/93, précité, point 25

<sup>1319</sup> CJCE 30 mars 1995, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-65/93, précité, points 27 et 28

<sup>1320</sup> J.-P. JACQUE et autres, *Le Parlement européen*, précité, sp. p.161

désignation et de codification des marchandises<sup>1321</sup>, que la consultation facultative du Parlement à laquelle le Conseil peut avoir recourt n'est pas considérée comme illégale quelles que soient les conséquences qu'elle peut avoir sur l'acte adopté. Inversement, le non-respect de la consultation obligatoire de l'Assemblée entraîne l'annulation de l'acte en cause.

**679.** Par ailleurs, dans ce contexte qui suppose que le Parlement européen soit consulté avant que le Conseil statue sur une proposition législative la question se pose de savoir si une « reconsultation » serait obligatoire dans le cas où la proposition qui a fait l'objet d'une consultation par le Parlement est modifiée par le Conseil ou la Commission. En effet, « la participation effective du Parlement au processus législatif de la Communauté », ne présuppose-t-elle pas que le texte sur lequel l'Assemblée donne son avis et le texte sur lequel le Conseil statue soient substantiellement identiques ? La Cour de justice ayant été amenée à juger de ce problème, distingua deux situations. Celle où des modifications substantielles apportées au texte initial imposent la reconsultation et, celle où la reconsultation du Parlement européen ne s'impose pas dans la mesure où les modifications n'altèrent pas la substance du texte.

Ce problème de reconsultation se posa pour la première fois à propos d'un recours en annulation contre une décision de la Commission, qui infligeait une amende à des entreprises pour infraction à l'article 81 CE (ex article 85 CE). Ces entreprises invoquaient à l'appui de leur recours l'exception d'illégalité d'un règlement de la Commission fondé sur le règlement n°17 du Conseil prévoyant une délégation de pouvoir à la Commission, parce que la proposition qui avait été soumise au Parlement européen pour consultation ne contenait pas ce principe de délégation. La Cour de justice jugea alors que « le projet susvisé, dans la version ayant fait l'objet d'un avis favorable du Parlement (JO 1961), contient en son article 20 une disposition substantiellement identique à celle de l'article 24 du règlement n°17<sup>1322</sup> ». Ainsi, a contrario on peut déduire de cet arrêt que la reconsultation du Parlement s'imposera lorsque la modification effectuée par le Conseil ou bien lorsque la nouvelle proposition de la Commission s'écarte de façon substantielle de la proposition initiale pour laquelle le Parlement européen a donné son avis.

De même, concernant la distinction entre règlement de base et règlement d'exécution établie par la Cour dans l'arrêt *Köster* de 1970<sup>1323</sup> en matière de politique agricole commune, la question de la reconsultation peut être envisagée. En effet, dans cet arrêt le juge communautaire a estimé que dès lors que les dispositions essentielles des règlements de base en matière agricole ont été arrêtées conformément à la procédure de consultation imposée par l'article 37 CE paragraphe 2, alinéa 3 (ex

---

<sup>1321</sup> CJCE 27 septembre 1988, *Commission c/ Conseil*, aff.165/87, précité

<sup>1322</sup> CJCE 15 juillet 1970, *ACF Chemiefarma c/ Commission*, aff. 41/69, précité

<sup>1323</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff.25/70, précité

article 43 CE), le Conseil n'est pas tenu d'avoir recours à cette procédure en ce qui concerne les dispositions des règlements d'exécution.

De même, la Cour a jugé dans un arrêt du 10 mai 1995 qu'en ce qui concerne le choix de tel ou tel type de comité, si « l'équilibre global des compétences respectivement reconnues à la Commission et au Conseil n'est pas affecté de manière décisive par le choix entre les deux types de comités en cause, (alors) la modification apportée à la proposition de la Commission ne revêt pas un caractère substantiel<sup>1324</sup> ». Ainsi, dans ce cas la reconsultation du Parlement européen ne se justifie pas. En effet, « on ne saurait exiger que tous les détails des règlements concernant la politique agricole commune soient établis par le Conseil selon la procédure de l'article 43 [...]»<sup>1325</sup> ». Par ailleurs, tant que les modifications apportées à la proposition initiale ne constituent « en réalité (qu')un changement de méthode plutôt que de fond<sup>1326</sup> », il n'y a pas lieu de procéder à une reconsultation. Néanmoins, la Cour de justice a jugé nécessaire d'ériger en principe l'exigence d'une nouvelle consultation à chaque fois que le texte adopté par le Conseil « s'écarte dans sa substance même de celui sur lequel le Parlement a déjà été consulté, à l'exception des cas où les amendements correspondent, pour l'essentiel, au souhait exprimé par le Parlement lui-même<sup>1327</sup> ». Cet arrêt de principe fut confirmé par la jurisprudence ultérieure<sup>1328</sup>.

Enfin, une jurisprudence de 1997<sup>1329</sup> précise deux points. D'une part, les modifications apportées au texte initial pour être qualifiées de substantielles doivent affecter « le cœur même du dispositif mis en place<sup>1330</sup> ». D'autre part, il s'avère impossible pour le Conseil de se soustraire à son obligation de reconsultation au motif qu'il « connaît parfaitement (les) souhaits (du Parlement) sur les points essentiels en cause<sup>1331</sup> », car se serait « compromettre gravement cette participation ( du Parlement au processus législatif) essentielle au maintien de l'équilibre institutionnel voulu par le traité et reviendrait à méconnaître l'influence que peut avoir sur l'adoption de l'acte en cause la consultation régulière du Parlement<sup>1332</sup> ». Ainsi, cette jurisprudence semble faire de l'exigence de reconsultation

<sup>1324</sup> CJCE 10 mai 1995, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-417/93, précité, point 26

<sup>1325</sup> CJCE 10 mai 1995, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-417/93, précité, point 6

<sup>1326</sup> CJCE 4 février 1982, *Adam c/ Commission*, aff.828/79, Rec.1982, p.629, point 24

<sup>1327</sup> CJCE 16 juillet 1992, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-65/90, précité

<sup>1328</sup> voire également CJCE 5 octobre 1993, *Molewijk e.a.*, aff.jtes C- 13 à 16/92, Rec.1993, p.I-4751, point 23; CJCE 5 octobre 1994, *Allemagne c/ Conseil*, aff. C-280/93, Rec.1994, p.I-4973, point 38 ; CJCE 11 novembre 1997, *Eurotunnel*, aff. C-408/95, Rec.1997, p.I-6315, point 46; CJCE 10 mai 1995, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-417/93, précité, sp. point 17

<sup>1329</sup> CJCE 10 juin 1997, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-392/95, précité

<sup>1330</sup> CJCE 10 juin 1997, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-392/95, précité, point 20

<sup>1331</sup> CJCE 10 juin 1997, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-392/95, précité, point 21

<sup>1332</sup> CJCE 10 juin 1997, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-392/95, précité, point 22

une obligation formelle pour le Conseil et la Commission. Dans ce contexte, cette obligation a été « codifiée » dans le Code de conduite du 9 mars 1995<sup>1333</sup> conjointement adopté par le Parlement européen et la Commission, lequel prévoit en son paragraphe 3.6 que « la Commission veille à ce que le Conseil respecte les principes dégagés par la Cour de justice pour la reconsultation du Parlement en cas de modification substantielle par le Conseil d'une proposition de la Commission ».

D'un autre côté, cette difficulté à mettre en œuvre la reconsultation a incité le Parlement européen à consacrer dans son règlement intérieur deux dispositions particulières. Dans l'article 65, paragraphe 2 il est indiqué que « si le Conseil modifie de façon substantielle la proposition de la Commission, les dispositions de l'article 71 sont d'application ». Dans cet article 71 il est prévu que le Parlement européen soit reconsulté par la Commission « -si, après que le Parlement a émis un avis, la Commission retire sa proposition initiale pour la remplacer par un autre texte, sauf si ce retrait a pour objet d'insérer les amendements du Parlement, ou -si la Commission modifie ou entend modifier de manière substantielle sa proposition initiale, sauf si cette modification a pour objet d'insérer les amendements du Parlement, ou -si avec le temps ou par suite de modification des circonstances, la nature du problème faisant l'objet de la proposition de la Commission se trouve sensiblement modifiée, ou -si de nouvelles élections au Parlement ont eu lieu depuis qu'il a arrêté sa proposition et si la Conférence des présidents l'estime souhaitable ». Il est également prévu au paragraphe 2 de ce texte, que le Parlement européen est reconsulté par le Conseil dans les mêmes circonstances et conditions que décrites précédemment.

**680.** D'autre part, si le Conseil n'est pas juridiquement lié par les avis du Parlement européen il a cependant consenti, alors même que cela n'est pas prévu par les traités, à lui communiquer les raisons qui l'ont conduit à ne pas suivre cet avis. Cet engagement, purement formel, trouve son origine dans les correspondances des présidents en exercice du Conseil MM. Hamel et Scheel du 10 mars 1970 et du 22 juillet 1970, ce qui a donné naissance à la « procédure Scheell ».

De son côté, la Commission s'est également engagée à partir de 1973 à présenter à l'Assemblée un exposé mensuel sur les suites données aux résolutions législatives. Et cette pratique institutionnelle se voit confirmée par le Code de conduite de mars 1995<sup>1334</sup>, qui consacre l'engagement de la Commission à informer le Parlement européen des suites données à l'avis qu'il a émis. C'est ce qui ressort du paragraphe 3.7 du Code de conduite, qui dispose que la Commission exposera « devant le Parlement ou lors de la réunion suivante de la commission compétente » les raisons qui l'ont conduite à rejeter ou maintenir une proposition du Parlement.

---

<sup>1333</sup> JOCE n° C 89 du 10 avril 1995, p.69

<sup>1334</sup> « Code de conduite » adopté le 9 mars 1995 par le Parlement européen et la Commission, précité

Enfin, un suivi des avis du Parlement européen est prévu par le règlement intérieur à l'article 70 intitulé « Suivi de l'avis du Parlement ». Ce texte prévoit dans un premier temps, le suivi de l'avis du Parlement européen par le président et le rapporteur de la commission compétente jusqu'à l'adoption de la proposition par le Conseil, afin que « les engagements que la Commission a pris envers le Parlement au sujet de ses amendements soient effectivement respectés<sup>1335</sup> ». D'autre part, le règlement intérieur du Parlement prévoit que la commission ayant établi le rapport sur la proposition en cause peut « inviter la Commission et le Conseil à examiner la question en son sein<sup>1336</sup> ». Enfin, l'article 70 dispose que « à tout moment de la procédure en question, la commission compétente peut, si elle le juge nécessaire, déposer une proposition de résolution conformément au présent article, recommandant au Parlement : d'inviter la Commission à retirer sa proposition, de demander à la Commission ou au Conseil de saisir à nouveau le Parlement, conformément à l'article 71, de décider de prendre toute autre mesure qu'il juge utile. Cette proposition est inscrite à l'ordre du jour de la période qui suit la décision de la Commission ».

**681.** Il est donc incontestable que le Parlement européen a su faire progresser la procédure de consultation, même si celle-ci souffre de certaines limites. En effet, la consultation ne pourra jamais faire du Parlement européen un acteur législatif effectif car de par sa nature elle se différencie d'un procédé législatif classique. De même, toutes les évolutions réalisées en la matière ne peuvent empêcher une assimilation de cette procédure à la consultation du Comité économique et social et du Comité des régions<sup>1337</sup> telle que prévue par le traité, même si ces organes, à la différence du Parlement européen, ne sont pas des institutions et voient leurs membres désignés par le Conseil des ministres. Cependant, force est de constater avec quelle volonté le Parlement européen a su affirmer sa position institutionnelle face à l'omnipotence du Conseil et donc, dans le triangle institutionnel communautaire.

## ***2. Le rôle partagé du Parlement européen avec le Conseil dans les procédures de coopération et d'avis conforme***

**682.** La procédure de consultation étant une procédure minimale en matière législative, il fallait renforcer le poids du Parlement européen. Dans cette perspective, et faute d'accord entre les Etats membres à propos d'un pouvoir de codécision qui serait octroyé à cette institution, les rédacteurs de l'Acte unique ont introduit deux nouvelles procédures législatives. Ainsi, la procédure de coopération (2.1.) et la procédure d'avis conforme (2.2.) ont-elles pour vocation de donner plus

---

<sup>1335</sup> Article 70, paragraphe 1 du règlement intérieur du Parlement

<sup>1336</sup> Article 70, paragraphe 2 du règlement intérieur du Parlement

<sup>1337</sup> Article 7 CE, alinéa 2 (ex article 4 CE) disposant que « le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité économique et social et d'un Comité des régions exerçant des fonctions consultatives ».

d'effectivité au poids du Parlement européen dans le système législatif communautaire, même si la décision finale appartient encore au Conseil des ministres.

### 2.1. La procédure de coopération

**683.** Faute d'accord entre les États membres sur l'instauration d'une procédure de codécision qui augmenterait considérablement les pouvoirs législatifs du Parlement européen, les rédacteurs de l'Acte unique européen se sont entendus sur une procédure dite de « coopération » entre le Parlement et le Conseil. Celle-ci, même si elle ne répond que partiellement au souhait de l'Assemblée de voir son pouvoir législatif développé a malgré tout le mérite de renforcer le rôle consultatif du Parlement, tout en préservant le pouvoir de décision finale du Conseil ainsi que le droit d'initiative de la Commission.

Procédure d'application limitée, originale, car elle se déroule en deux lectures, la procédure de coopération a néanmoins fait l'objet d'une extension dans le cadre du traité sur l'Union européenne. En effet, ce texte qui intègre l'article 149 paragraphe 2 CEE tel que modifié par l'Acte unique dans ses « dispositions communes à plusieurs institutions » relatives au processus décisionnel communautaire, élargit considérablement le champ d'application de cette procédure actuellement régie par l'article 252 CE (ex article 189 C).

Initialement, la procédure de coopération concernait essentiellement les domaines relatifs à la mise en place du marché unique. Avec le traité de Maastricht, d'autres domaines se trouvent concernés comme les transports (article 71 CE, ex article 75), la politique sociale (article 148 CE, ex article 125) ou encore l'environnement (article 175 CE, ex article 130 S). Ainsi, on peut considérer la procédure de coopération comme « une sorte de codification de la reconsultation pour des matières bien déterminées<sup>1338</sup> ». L'intérêt de cette procédure va dès lors être la deuxième lecture par le Parlement européen dans la mesure où celle-ci va permettre d'infléchir « le dialogue final actuellement décisif, entre la Commission et le Conseil<sup>1339</sup> », sans pour autant que soit remis en cause « le dernier mot » qui revient au Conseil.

**684.** Donc, dans une première phase similaire à celle de la procédure de consultation la Commission va faire une proposition qu'elle soumettra en première lecture au Parlement européen<sup>1340</sup>. Celui-ci devra donner un avis pour lequel aucun délai n'est fixé et qui pourra amener la Commission à

---

F. PASETTI BOMBARDELLA, *Le Parlement face au Conseil*, dans *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, J.V. LOUIS et D. WAELBROECK (sous la direction de ), éd. ULB, 1988, pp.15-55, sp. p.28

<sup>1339</sup> *ibidem*, sp. p.29

<sup>1340</sup> La première lecture se voit appliquée la procédure requise pour la consultation et se trouve donc soumise aux articles 63 à 73 du règlement intérieur du Parlement européen.

modifier sa proposition. C'est ensuite au Conseil d'examiner la proposition en première lecture et d'adopter une position commune<sup>1341</sup>. Ce texte est transmis au Parlement européen pour une seconde lecture par le Conseil. L'Assemblée dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur cette position commune. A l'issue de cet examen, quatre situations sont envisageables.

Soit la position commune est approuvée par une résolution adoptée à la majorité des suffrages exprimés ; soit le Parlement européen s'est abstenu de statuer et son président déclarera la position commune approuvée sans vote. Dans ces deux premiers cas, le Conseil pourra arrêter définitivement l'acte qui devra être conforme à la position commune<sup>1342</sup>. Cet acte sera arrêté à la majorité qualifiée si la position commune est conforme à la proposition initialement faite par la Commission, ou à l'unanimité si la position commune contient des modifications. Dans une troisième hypothèse, le Parlement européen pourra également proposer des amendements qui seront adoptés selon les règles des articles 80, 124 et 125 du règlement intérieur du Parlement européen. Ils seront adoptés à la majorité absolue des membres du Parlement. Enfin, la position commune peut être rejetée par l'Assemblée à la même majorité<sup>1343</sup>.

On constate donc qu'il sera plus facile de trouver un compromis en première lecture, dans la mesure où l'exigence de majorité n'est pas aussi lourde que dans la seconde puisqu'il suffit d'une majorité simple. Cependant, si un tel compromis n'est pas trouvé au cours de la première phase de la procédure l'intérêt pour le Parlement européen sera de faire en sorte que la Commission intègre dans sa proposition modifiée les amendements qu'il souhaite voir approuvés par le Conseil. En effet, ces amendements, une fois retenus par la Commission, ne pourront être l'objet d'une opposition de la part du Conseil qu'à l'unanimité, qui sera souvent difficile à obtenir. Cependant, cette possibilité ne jouera pas toujours en faveur du Parlement car la Commission pourra ne pas retenir certains amendements parlementaires dans le seul but de faciliter le vote du Conseil à la majorité qualifiée. Néanmoins, le pouvoir accordé au Parlement européen au travers de la seconde lecture est important. En effet, sans risquer de bloquer la décision finale et sans remettre en cause le système existant, il peut la retarder en proposant des amendements de façon à faire accepter son point de vue. Mais même dans ce cas de figure le Conseil conserve encore le dernier mot, et donc le Parlement n'est toujours pas titulaire d'un « pouvoir législatif authentique<sup>1344</sup> ».

---

<sup>1341</sup> Article 252 a) CE (ex-article 189 C)

<sup>1342</sup> Article 252 b) alinéa 2 CE (ex-article 189 C)

<sup>1343</sup> Article 252 c) CE (ex-article 189 C)

<sup>1344</sup> M. MEDINA ORTEGA, *Le Parlement face au Conseil*, dans *Le Parlement dans l'évolution institutionnelle*, J.-. LOUIS et D. WAELBROECK (sous la direction de), éd.ULB, 1988, pp.63-70, sp.p.68

Néanmoins, tout le bénéfice retiré de cette extension du champ d'application de la procédure de coopération aura été de courte durée car avec le traité d'Amsterdam cette procédure est « finalement largement vidée de son contenu au profit de la codécision (et de ce fait) ne conserve qu'une place résiduelle, exclusivement dans le cadre de l'Union économique et monétaire<sup>1345</sup> »<sup>1346</sup>.

## 2.2. La procédure de l'avis conforme

**685.** C'est en matière de relations extérieures à propos des accords d'association et d'adhésion, que l'Acte unique européen a pour la première fois requis l'avis conforme du Parlement européen. Cette procédure requiert un accord entre le Conseil et l'Assemblée pour l'adoption de certains actes entrant dans ce cadre procédural. Avec le traité de Maastricht, le champ d'application de l'avis conforme se trouve élargi mais, de la même façon que pour la procédure de coopération, le traité d'Amsterdam réduit quelque peu le recours à cette exigence en faveur de la procédure de codécision.

En effet, l'article 18 CE (ex article 8A CE) n'exige plus l'avis conforme du Parlement pour l'adoption par le Conseil de dispositions visant à faciliter le droit de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres, puisque désormais ce domaine est soumis à la procédure de codécision. Cependant, la nécessité d'un avis conforme du Parlement européen a été introduite en ce qui concerne la constatation de « l'existence d'une violation grave et persistante par un Etat membre des principes énoncés à l'article 6 paragraphe 1 »<sup>1347</sup> et maintenue dans le cadre de la politique monétaire, tel que cela est prévu par les articles 105 paragraphe 6 CE (ex article 105 CE) et 107 paragraphe 5 (ex article 106 CE) ; dans le cadre de la cohésion économique et sociale comme le prévoit l'article 161 alinéa 1 CE (ex article 130 D CE) ; dans le cadre de la procédure de vote des députés européens ( article 190 alinéa 3 CE ; ex article 138 CE) et enfin dans le cadre de la conclusion de certains accords internationaux (article 300 paragraphe 3 alinéa 2 CE, ex article 228 CE).

Par ailleurs, le nouveau traité de Nice entérine cette exigence d'un avis conforme du Parlement européen puisqu'il ajoute un alinéa 3 à l'article 161 CE, lequel précise désormais qu'« à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, le Conseil statue à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, après avis conforme du parlement européen [...] ».

**686.** D'autre part, en ce qui concerne la mise en œuvre de cette procédure les traités ne sont que très peu explicites. De fait, on peut dire que sans l'approbation du Parlement européen l'acte ne

---

<sup>1345</sup> G.. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.68

<sup>1346</sup> Il s'agit des articles 99 paragraphe 5 CE (ex article 103 paragraphe 5) ; 102 paragraphe 2 CE (ex article 104 A paragraphe 2) ; 103 paragraphe 2 CE (ex article 104 B paragraphe 2) et 106 paragraphe 2 CE (ex article 105 A paragraphe 2)

<sup>1347</sup> Article 7 CE

pourra être adopté par le Conseil. Il s'agit de ce que le professeur Simon nomme « l'effet direct » de la procédure d'avis conforme, qui attribue de la sorte « un véritable droit de veto consacrant un « pouvoir d'empêcher » du Parlement européen<sup>1348</sup> ». Dans ce contexte, il existe donc un « effet induit » de l'exigence d'avis conforme du Parlement « qui est de contraindre politiquement le Conseil à entreprendre en amont une concertation effective avec le Parlement<sup>1349</sup> ». Néanmoins, la procédure d'avis conforme ne permettant pas au Parlement européen d'amender la proposition qui lui est soumise, le pouvoir législatif de l'Assemblée reste encore réduit.

**687.** Par conséquent, ces procédures reflètent l'influence quasi-nulle que les rédacteurs des traités ont attribué au Parlement européen dans le processus législatif. En effet, ces règles sont la traduction évidente du peu de considération qu'il était fait du rôle du Parlement européen au sein des Communautés européennes à une époque où les Etats membres ne possédaient encore qu'« une culture législative qui ne connaissait ni le partage des décisions politiques, ni le partage des responsabilités législatives et administratives<sup>1350</sup> ». Cependant, avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht s'est mise en place une procédure dite de codécision qui pour la première fois a permis au pouvoir du Parlement européen de prendre une ampleur encore jamais atteinte, de sorte que l'équilibre institutionnel existant alors en fut profondément bouleversé.

## ***B. LA PROCÉDURE DE CODÉCISION OU L'AMÉNAGEMENT DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL AU PROFIT DU PARLEMENT EUROPÉEN***

**688.** Le professeur Jacqué estime que « toute procédure traduisant un équilibre des pouvoirs, les auteurs du traité n'ont pas voulu que cet équilibre soit uniforme pour toutes les compétences communautaires<sup>1351</sup> ». Et c'est justement dans cet équilibre que s'inscrit la procédure de codécision instituée par le traité sur l'Union européenne (1). En effet, si l'on accepte que la répartition des pouvoirs au sein du triangle institutionnel est « organisée sur la base de la *représentation des intérêts*<sup>1352</sup> » la procédure de codécision n'apparaît alors que comme le reflet de l'évolution de la place du Parlement européen dans le système décisionnel communautaire (2).

---

<sup>1348</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p.178/179

<sup>1349</sup> *ibidem*

<sup>1350</sup> N. FONTAINE, R. IMBENI, J. VERDE I ALDEA dans le Rapport d'activité du 1<sup>er</sup> novembre 1993 au 30 avril 1999, de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam des délégations au Comité de conciliation, La procédure de codécision sur la base de l'article 189 B du traité de Maastricht, présenté le 6 mai 1999, doc. PE 230.998

<sup>1351</sup> J.-P. JACQUE, *Le labyrinthe décisionnel*, Pouvoirs n°69, 199 , pp.23-34, sp. p.28

<sup>1352</sup> *ibidem*

### ***1. L'intégration de la procédure de codécision dans le système décisionnel communautaire***

**689.** Pendant longtemps, le Parlement européen a souffert d'une difficulté à exister. En effet, les Pères fondateurs de la construction européenne ne lui avait attribué qu'un rôle marginal dans le processus décisionnel communautaire. Ainsi, le Parlement européen ne « traite certains problèmes (que) de manière plutôt superficielle (car) le Conseil conserve jalousement pour lui seul<sup>1353</sup> » le droit de décision finale. Dans ce contexte, et pour remédier à ce manque de reconnaissance et surtout au vide démocratique que cela engendrait<sup>1354</sup>, le Parlement européen n'a eu de cesse de revendiquer sa place au sein d'un système décisionnel peu conciliant<sup>1355</sup> (1.1.).

La ratification du traité sur l'Union européenne fera du Parlement européen l'institution co-détentriche du pouvoir législatif : la procédure de codécision voit officiellement le jour. Ainsi, l'évolution constante des nouveaux pouvoirs attribués au Parlement européen lui permettra de s'imposer comme la deuxième branche de l'autorité législative aux côtés du Conseil. De cette manière, le déficit démocratique existant se trouvera atténué (1.2.).

#### *1.1. Historique de la codécision*

**690.** Malgré son élection au suffrage universel direct depuis les 7 et 10 juin 1979, l'Assemblée parlementaire n'exerçait encore que des compétences consultatives sauf en matière budgétaire. C'est pourquoi, en l'absence de solutions concrètes avancées par le Conseil européen<sup>1356</sup> le Parlement a proposé ses propres réformes.

---

<sup>1353</sup> E. CHRISTODOULOU, *Les relations entre le Parlement et le Conseil des ministres*, dans *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, J.-V. LOUIS et D. WAELBROECK (sous la direction de), éd.ULB, 1988, pp.57-61, sp.p.57

<sup>1354</sup> Dans une résolution A3-0384/92 sur la procédure de coopération le Parlement européen dans le premier considérant de ce texte a jugé « inadmissible qu'une union de nations démocratiques ne soit pas elle-même démocratique », JOCE n° C 42 du 15 février 1993, p.134 ; de même dans une résolution A3-0285/92 sur la procédure de conciliation le Parlement européen considère au A « que le traité sur l'Union européenne ne comble pas le déficit démocratique au niveau communautaire, et ce encore moins s'agissant de la procédure de codécision législative », JOCE n° C 21 du 25 janvier 1992, p.138 et sp.p.139

<sup>1355</sup> Voir par exemple la Résolution sur les relations entre le Parlement européen et le Conseil, JOCE n° C 234 du 14 septembre 1981 dans laquelle le Parlement européen « revendique à nouveau le droit de participer aux décisions concernant l'ensemble des activités de la Communauté européenne, en particulier en matière législative [...] », p.52 1 a)

<sup>1356</sup> On notera qu'à l'issue du Conseil européen de Copenhague d'avril 1978, ce dernier a déclaré que le respect et le maintien de la démocratie constituaient « des éléments essentiels de l'appartenance aux Communautés européennes », sans pour autant proposer de solutions concrètes.

On relèvera surtout le « Projet de traité instituant l'Union européenne » dit projet Spinelli<sup>1357</sup>. En effet, ce texte, qui à cause de son ambition restera lettre morte, octroie sans aucune ambiguïté possible un rôle législatif au Parlement européen. Tout d'abord, il est à noter que dans son préambule, il impose une vision « réaliste » du problème européen puisqu'il signifie qu'un de ses buts sera de « donner à des institutions plus efficaces et plus démocratiques les moyens de les atteindre (« les objectifs de la construction européenne »). Dans cette perspective, une des solutions proposées par ce projet de traité pour rendre les institutions communautaires plus efficaces et plus démocratiques semble ressortir de l'article 36 relatif à l'autorité législative. En effet, ce texte qui dispose que « le Parlement et le Conseil de l'Union exercent conjointement le pouvoir législatif avec la participation active de la Commission » montre clairement la volonté du Parlement européen de devenir sinon le législateur, du moins le co-législateur des Communautés européennes à égale mesure avec le Conseil. Enfin, la codécision est envisagée comme une procédure législative au même titre que la procédure de consultation.

Cependant ce projet de texte n'a pas connu de suite, et l'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986 n'a pas su changer la donne comme le constate le Parlement européen dans une résolution de 1986<sup>1358</sup>. En effet, l'Assemblée parlementaire « regrette [...] que l'Acte unique n'apporte pas véritablement de réponse aux exigences d'un fonctionnement démocratique et efficace des Communautés européennes, [...] et que le déficit démocratique subsiste pour une large part<sup>1359</sup> ». Ainsi, ce texte à l'ambition réduite a contourné la question cruciale de la procédure de codécision faute d'accord entre les différents partenaires, en offrant seulement un pouvoir de coopération à l'Assemblée. Le Conseil voyait donc son pouvoir de décision finale toujours préservé.

Néanmoins, le projet nourri par le Parlement européen de prendre la place législative qui lui revient au sein du système institutionnel communautaire, fut remis à l'ordre du jour le 12 décembre 1990. En effet, le Parlement européen adopta à une très large majorité la résolution « Colombo » sur les bases constitutionnelles de l'Union européenne. Ce texte, qui fixait les bases d'un projet de constitution que le Parlement avait pour projet d'élaborer, prévoyait très clairement une procédure de codécision entre le Parlement européen et le Conseil. En effet, il était indiqué dans un paragraphe 47 alinéa 2 que « les lois de l'union sont adoptées par le Parlement et le Conseil aux majorités prévues par la Constitution. » On constate ainsi que ce projet de constitution est largement inspiré du projet Spinelli. De la même façon que ce dernier, le projet Colombo dans son ensemble n'eut pas le retentissement escompté dans le traité de Maastricht. Néanmoins, sur le point particulier de la procédure législative les rédacteurs du traité ont enfin bien voulu entendre le chœur du Parlement en

---

<sup>1357</sup> JOCE n° C77/33 du 19 mars 1984

<sup>1358</sup> « Résolution sur les relations entre le Parlement européen et le Conseil », JOCE n° C283 du 10 novembre 1986, pp.36-38

<sup>1359</sup> paragraphe 1<sup>er</sup> de la résolution sur les relations entre le Parlement européen et le Conseil

lui attribuant une place non négligeable au sein du système législatif communautaire. En effet, c'est par le biais de la procédure de l'article 251 CE (ex-article 189 B) dite procédure de codécision qui permet au Parlement européen et au Conseil d'adopter conjointement un acte législatif, que l'Assemblée trouve enfin sa place. De ce fait, un seul constat semble s'imposer : le Parlement européen devient l'une des institutions majeures du système communautaire.

Cependant, les efforts pour parvenir à un ensemble communautaire plus démocratique ne doivent pas cesser. En effet, même si le traité sur l'Union européenne reconnaît à l'Assemblée européenne un pouvoir législatif il reste que celle-ci n'est qu' « associée ». On peut alors estimer que la ratification de ce texte n'a en fait que confirmer le déséquilibre existant entre ce qui est (prépondérance législative du Conseil donc suprématie de la légitimité étatique) et ce que les citoyens européens voudraient qu'il soit (reconnaissance d'une réelle autorité législative du Parlement européen pour faire naître une légitimité démocratique au sein de l'Union européenne). Ainsi, le traité de Maastricht n'est en réalité que la première pierre apportée à la construction de la légitimité démocratique dans l'Union européenne, et il faudra attendre les traités d'Amsterdam et de Nice pour que les efforts accomplis soient confirmés.

### *1.2. Les modalités de la procédure de codécision*

**691.** En 1993, lors de la ratification du traité sur l'Union européenne le Conseil des ministres détenait un monopole législatif. Néanmoins, l'apport de la procédure de codécision par ce texte et son évolution constante ont permis au Parlement européen de trouver sa place véritable au sein de la procédure décisionnelle communautaire. Aujourd'hui, la procédure lourde et complexe des premiers jours est rayée du système juridique et fait place à une procédure plus souple au champ d'application élargi, qui fait du Parlement européen un véritable co-législateur.

La procédure de l'article 251 CE (ex-article 189 B) introduite par le traité sur l'Union européenne, lequel prend soin de ne pas la nommer « codécision », concerne sous Maastricht des domaines classiques comme la libre circulation des travailleurs (article 50 CE, ex art.49 CE), la liberté d'établissement (article 44 CE, ex art.54 CE) ou encore la libre prestation de services (article 46 CE, ex article 56 CE) pour lesquels, avant le traité sur l'Union européenne, la décision était prise selon la procédure de coopération. Mais la procédure de codécision concerne également des domaines dans lesquels antérieurement le Parlement européen n'intervenait qu'à titre consultatif, comme la recherche et le développement technologique (article 166 CE, ex art.130 I CE). Enfin, ce sont les domaines de l'éducation (article 149 CE, ex art.126 CE), de la culture (article 151 CE, ex art.128 CE), de la santé publique (article 152 CE, ex art.129 CE)... qui se voient soumis à la procédure de l'article 251 CE. Ainsi, initialement les domaines de l'activité communautaire couverts par la codécision était assez restreints. Néanmoins, il était prévu au paragraphe 8 de l'article 189 B CE que le champ d'application

de la procédure de codécision pourrait être élargit à de nouveaux secteurs conformément à la procédure de l'article N. En effet, le paragraphe 2 de ce texte prévoyait la convocation d'une conférence intergouvernementale en 1996 afin de réviser le traité.

C'est ce qui se produisit avec le traité d'Amsterdam qui, en confirmant l'exception législative de Maastricht, fait de la codécision la règle puisque l'on assiste à « la généralisation ou à tout le moins une forte extension de la procédure de l'article 189 B (251)<sup>1360</sup> ». En effet, avec le traité d'Amsterdam la codécision a été entièrement substituée à la procédure de coopération qui ne concerne désormais plus que le volet relatif à l'UEM. Ainsi, la procédure de codécision se voit étendue à des domaines tels que l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité (article 12 Ce, ex art 6 CE), le droit des citoyens de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres (article 18-2 CE ex article 8 A paragraphe 2), l'emploi (article 129 CE) ou encore la coopération au développement (article 179 CE, ex art 130 W CE).

De même, le nouveau traité de Nice confirme cette règle législative en étendant encore le champ d'application de la procédure de codécision dans le domaine de la libre circulation des personnes liée aux visas, asile et immigration en insérant un paragraphe 5 à l'article 67. La cohésion économique et sociale (article 159 CE ex article 130 B CE) se voit également concernée par cette procédure ainsi que le statut et le financement des partis politiques (article 191 alinéa 2, ex article 138 A CE). Cependant, et alors même que le Rapport Dehaene, qui avait pour mission de « recenser les problèmes institutionnels à résoudre »<sup>1361</sup>, revendiquait un élargissement du rôle colégislatif du Parlement européen et donc du caractère démocratique de l'action communautaire, on ne peut que souligner le décalage existant entre la procédure de codécision et la prise de décision à la majorité qualifiée. En effet, mis à part les mesures d'appui à l'action des Etats membres dans le domaine industriel (article 157, paragraphe 3 CE, ex article 130 CE) ou l'action spécifique pour la cohésion économique et sociale en dehors des fonds structurels (article 159, alinéa 3 CE, ex article 130 B CE) « la codécision n'a pas été couplée avec la règle de la majorité qualifiée<sup>1362</sup> ». On constate ainsi que dans le domaine de la politique sociale, le Conseil peut décider à l'unanimité de rendre applicable la procédure de codécision aux domaines de cette politique encore soumis à la règle de l'unanimité. Mais ceci est impossible en ce qui concerne la sécurité sociale. Par ailleurs, en matière de « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » la Conférence intergouvernementale est

---

<sup>1360</sup> C. BLUMANN, *Aspects institutionnels*, dans *Le Traité d'Amsterdam*, RTDE octobre-décembre 1997, pp.721-749, sp.p.729

<sup>1361</sup> R. VON WEIZACKER J.-L. DEHAENE, D. SIMON, *Implications institutionnelles de l'élargissement*, Rapport à la Commission européenne, Bruxelles, 18 octobre 1999

<sup>1362</sup> J.M. FAVRET, *Le traité de Nice du 26 février 2001 : vers un affaiblissement irréversible de la capacité d'action de l'Union ?*, RTDE avril-juin 2001, pp.271-304, sp.p.278

convenue d'un passage à la majorité qualifiée partiel et différé sous certaines conditions. Ainsi, en ce qui concerne les contrôles aux frontières extérieures (article 62 CE, paragraphe 2, a) la prise de décision à la majorité qualifiée se fera après accord sur le champ d'application de ces mesures. De même, pour la circulation des ressortissants des Etats tiers sous visa (article 62 CE, paragraphe 3) et l'immigration clandestine (article 63 CE, paragraphe 3, b) la majorité qualifiée prendra effet en 2004. Enfin, pour la politique d'asile (article 63 CE, paragraphe 1) et les personnes sous protection temporaire (article 63 CE, paragraphe 2, a) ce passage se fera après l'adoption d'un cadre communautaire.

Parallèlement, nous pouvons également constater que le traité de Nice ne satisfait pas entièrement aux revendications émises en matière de codécision. En effet, le Rapport Dehaene soulignait que « le Parlement européen devrait disposer d'un pouvoir de codécision dans tous les cas où le vote à la majorité qualifiée s'applique à des questions législatives relevant du premier pilier. L'extension du vote à la majorité qualifiée dans ce domaine devrait donc s'accompagner, en parallèle, d'une extension de la procédure de codécision<sup>1363</sup> », car « l'extension de la codécision avec le Parlement, est généralement considérée comme une conséquence démocratique de l'extension du vote à la majorité qualifiée<sup>1364</sup> ». Mais contrairement aux souhaits émis par le groupe Dehaene, on constate que si le traité de Nice étend le champ d'application de la procédure de codécision à des mesures de nature législative qui, après ce texte, passent de l'unanimité à la majorité qualifiée, en revanche la codécision n'est pas élargie aux mesures de nature législative qui relevaient déjà de la prise de décision à la majorité qualifiée, comme par exemple en matière agricole (article 37, paragraphe 2, alinéa 3 CE, ex article 43, paragraphe 2, alinéa 3 CE) ou encore en matière de libre prestations de services (article 52, paragraphe 1 CE, ex article 63, paragraphe 2 CE).

**692.** Cependant, cette évolution positive pour le Parlement européen ne doit pas faire oublier que la procédure de codécision n'est pas requise dans toutes les applications du droit communautaire.

A cet égard, nous prendrons notamment pour exemple le cas d'une demande en annulation d'un règlement du Conseil concernant le rétablissement de la stabilité du marché de la viande bovine faisant suite à la crise de la vache folle (ESB)<sup>1365</sup>. Ce règlement pris sur la base de l'article 37 CE (ex article 43 CE), puisque visant principalement un objectif de politique agricole conformément aux deux propositions de règlements présentés par la Commission le 2 octobre 1996, faisait l'objet de

---

<sup>1363</sup> R. VON WEIZACKER J.-L. DEHAENE, D. SIMON, *Implications institutionnelles de l'élargissement*, Rapport à la Commission européenne, précité, sp.p.8

<sup>1364</sup> *ibidem*, sp.p.6

<sup>1365</sup> CJCE 4 avril 2000, *Commission c/ Conseil*, aff. C-269/97, précité

contestations de la part de la Commission. Celle-ci estimait que l'acte en cause aurait dû être adopté sur le fondement de l'article 95 CE ( ex-article 100 A CE) dans la mesure où, d'après cette institution, l'objectif principal de ce règlement était la protection de la santé humaine visée par l'article 152 CE ( ex-article 129 CE). Dans ces conditions, la Commission estimait que la procédure de codécision devait être utilisée puisque « dans un domaine aussi important, le Parlement doit pouvoir participer au processus législatif<sup>1366</sup> ». Par ailleurs, la Commission utilise pour se justifier l'argument selon lequel l'entrée en vigueur des traités de Maastricht et d'Amsterdam aurait modifié d'une part, l'interprétation qui pouvait être donnée à la jurisprudence anciennement rendue par la Cour de justice et d'autre part, les relations existant entre les institutions favorisant de ce fait l'insertion du Parlement européen dans le processus législatif<sup>1367</sup>.

Néanmoins, la Cour de justice ne se ralliant pas à la thèse de la Commission a en premier lieu estimé que « sont sans incidence à cet égard le souhait d'une institution de participer de façon plus intense à l'adoption d'un acte déterminé, le travail effectué à un autre titre dans le domaine d'action dont relève l'acte ou le contexte de l'adoption de l'acte<sup>1368</sup> », pour ensuite affirmer que « les actes communautaires doivent être adoptés conformément aux règles du traité en vigueur au moment de leur adoption. Il serait contraire au principe de la sécurité juridique de prendre en considération, pour déterminer la base juridique d'un tel acte, une prétendue évolution des rapports entre institutions qui ne serait pas encore consacrée par les textes ou qui résulterait de dispositions d'un traité non encore entré en vigueur<sup>1369</sup> ». Ainsi, indépendamment du fait que la base juridique du règlement en cause était correcte cet arrêt montre que la Cour n'est pas prête à entendre tous les arguments pour que la procédure de codécision soit mise en œuvre.

**693.** Finalement, le but de l'attribution de nouveaux pouvoirs législatifs au Parlement européen ne serait pas l'utilisation à tout prix de la codécision, c'est-à-dire une utilisation susceptible de remettre en cause les principes déjà établis dans l'ordre juridique communautaire mais plutôt une utilisation pesée et cohérente par rapports à ces principes. D'ailleurs, dans cette affaire du 4 avril 2000 le Conseil est allé plus loin en affirmant qu'il s'agissait d'une manœuvre purement politique. En effet, il a estimé que la Commission a changé sa position « pour des motifs politiques, à la suite d'un engagement pris vis-à-vis du Parlement européen<sup>1370</sup> » et que « l'argument du Parlement tiré de la systématique du traité est fondé sur les nécessité politiques plutôt que sur la prééminence du

---

<sup>1366</sup> CJCE 4 avril 2000, *Commission c/ Conseil*, aff. C-269/97, précité, point 9

<sup>1367</sup> CJCE 4 avril 2000, *Commission c/ Conseil*, aff. C-269/97, précité, points 15 à 18

<sup>1368</sup> CJCE 4 avril 2000, *Commission c/ Conseil*, aff. C-269/97, précité, point 44

<sup>1369</sup> CJCE 4 avril 2000, *Commission c/ Conseil*, aff. C-269/97, précité, point 45

<sup>1370</sup> CJCE 4 avril 2000, *Commission c/ Conseil*, aff. C-269/97, précité, point 38

droit<sup>1371</sup> ». De plus, pour le Conseil la jurisprudence selon laquelle il est nécessaire pour choisir une base juridique correcte d'appliquer des critères objectifs, « permettrait d'éviter la subjectivité des institutions et, partant, la tentation de l'opportunisme politique<sup>1372</sup> ».

Cependant, cet arrêt sans clairement refuser au Parlement européen son pouvoir de colégislation n'est qu'un exemple de plus montrant que « le déficit démocratique persiste dans le domaine législatif<sup>1373</sup> ». Et cette persistance du déficit démocratique nous permet de constater qu'aujourd'hui encore, « les vues politiques du Parlement (ne) sont (pas) reconnues par tous les domaines de la législation communautaire comme faisant partie d'un processus interactif entre le Parlement et le Conseil<sup>1374</sup> ». Ainsi, il semblerait que ce manque d'interactivité entre le Parlement européen et le Conseil nous ramène encore et toujours au débat plus large de la hiérarchie des normes : tant qu'une définition générale de l'acte législatif ne sera pas établie, le statut de législateur du Parlement sera toujours amputé de certains domaines fondamentaux. Néanmoins, il s'agit bien pour le Parlement d'« un « saut qualitatif » dans la répartition constitutionnelle des fonctions au sein du système communautaire<sup>1375</sup> ».

**694.** Par ailleurs, ce pouvoir de codécision législatif de l'Assemblée se traduit à l'origine par une procédure lourde et complexe proche de la procédure de coopération, mais qui s'en distingue à plusieurs égards. En effet, alors que la procédure de coopération est exclusivement liée au vote à la majorité qualifiée, la procédure de codécision peut être mise en œuvre dans des domaines où le vote à l'unanimité est requis. Mais les différences les plus intéressantes résident dans le recours à un comité de conciliation en cas de désaccord entre le Parlement européen et le Conseil, et dans la possibilité pour le Parlement de poser son veto afin d'empêcher l'adoption d'un texte. Lors de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, l'article 251 CE paragraphe 2 (ex-article 189 B CE) prévoyait une procédure complexe, largement simplifiée par le traité d'Amsterdam.

A l'instar de la procédure de coopération, la Commission émet une proposition qui fait l'objet d'un examen en deux lectures par le Parlement européen et le Conseil. A ces deux lectures peuvent éventuellement venir s'ajouter la convocation d'un comité de conciliation, ainsi qu'une troisième lecture au Parlement européen.

---

<sup>1371</sup> CJCE 4 avril 2000, *Commission c/ Conseil*, aff. C-269/97, précité, point 39

<sup>1372</sup> CJCE 4 avril 2000, *Commission c/ Conseil*, aff. C-269/97, précité, point 40

<sup>1373</sup> C. REICH, *Le traité d'Amsterdam et le champ d'application de la procédure de codécision*, RMCUE, n°413, décembre 1997, pp.665-669, sp.p.667

<sup>1374</sup> « The essential goal is that the policy views of the Parliament can be equally pressed in all areas of Community legislation as part of an interactive process between the Parliament and the Council », K. LENAERTS, *Some reflections on the separation powers in the European community*, précité, sp.p.20

<sup>1375</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp.p.183

Dans le cadre de la première lecture, le Parlement européen est amené à émettre un avis et le Conseil doit adopter une « position commune » selon les conditions prévues pour la procédure de coopération.

Lors de la deuxième lecture le Parlement européen peut amender la position commune du Conseil, mais si celui-ci n'approuve pas tous les amendements déposés par le Parlement européen l'article 251 paragraphe 3 prévoit que le président du Conseil en accord avec le président du Parlement européen convoque dans un délai de 6 semaines le comité de conciliation<sup>1376</sup>, sorte « de commission mixte paritaire, composée des membres du Conseil et d'un nombre égal de parlementaires<sup>1377</sup> ». Il est à signaler à propos de ce rapprochement avec la « commission mixte paritaire », que le droit constitutionnel français connaît cette procédure<sup>1378</sup>. L'objectif du comité de conciliation est d'aboutir à un accord entre les deux délégations sur un projet commun, soumis ensuite à l'approbation du Conseil et du Parlement européen. A cet égard, il a été signalé par le Parlement européen dans une résolution sur la procédure de conciliation « que cette mesure (la convocation du comité de conciliation) constitue une avancée significative dans la direction souhaitée par le Parlement européen et signalée par les Conférences interinstitutionnelles<sup>1379</sup> » et « que cette procédure doit être pleinement utilisée pour accroître la démocratie et améliorer l'efficacité de la construction de l'Union européenne<sup>1380</sup> ». Cependant, il peut arriver que le comité de conciliation n'aboutisse à aucun accord commun et la proposition est réputée non adoptée sauf si le Conseil décide en troisième lecture de confirmer sa position commune éventuellement en tenant compte des amendements parlementaires. L'acte est alors réputé adopté, sauf si le Parlement européen le rejette à la majorité absolue de ses membres.

Avec le traité d'Amsterdam une simplification est apportée dans les trois étapes différentes de la procédure.

---

<sup>1376</sup> Article 81 du Règlement du Parlement européen selon lequel « Lorsque le Conseil n'est pas en mesure d'accepter tous les amendements du Parlement à la position commune, le Président peut, après consultation des présidents des groupes politiques ainsi que du président et du rapporteur de la commission compétente, convenir d'une date et d'un lieu pour la première réunion du comité de conciliation. Le délai de six semaines dans lequel le comité de conciliation doit s'accorder sur un projet commun court à partir de la date de sa première réunion. »

<sup>1377</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p.180

<sup>1378</sup> En effet, l'article 45, alinéa 2 de la Constitution de 1958 prévoit que « Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. »

<sup>1379</sup> Résolution A3-0285/92 sur la procédure de conciliation, considérant G, JOCE n° C 21 du 25 janvier 1992, p.139

<sup>1380</sup> *ibidem*, considérant H

Tout d'abord, en première lecture si le Parlement européen n'adopte aucun amendement ou si le Conseil adopte tous les amendements proposés par le Parlement l'acte est réputé adopté. A cet égard, la résolution sur la nouvelle procédure de codécision prise en 1998<sup>1381</sup> « observe que le traité d'Amsterdam recèle un changement considérable du fonctionnement de la procédure de codécision en permettant de conclure celle-ci au stade de la première lecture, permettant ainsi que le processus législatif de l'Union européenne soit accéléré, rationalisé et simplifié<sup>1382</sup> ».

Ensuite, en deuxième lecture le Parlement européen peut directement rejeter la position commune du Conseil sans avoir à requérir la convocation du Comité de conciliation.

Enfin, la troisième lecture « qui apparaissait comme une « session de rattrapage » politiquement très contestable<sup>1383</sup> » est abrogée afin de permettre un accord précoce entre le Parlement européen et le Conseil. En effet, très tôt il est apparu essentiel pour « l'intérêt de l'Union que l'accord sur les dispositions législatives intervienne le plus tôt possible pendant la procédure de codécision » et ceci notamment, parce que « la première lecture constitue la phase essentielle de la procédure, car elle permet une négociation efficace, sans mettre en cause les prérogatives de chacune des institutions<sup>1384</sup> ».

Donc, cette réforme de la procédure de codécision est un « succès décisif<sup>1385</sup> » pour le Parlement européen car elle met les deux institutions détentrices du pouvoir législatif sur un pied d'égalité, ce qui d'ailleurs était depuis longtemps réclamé par l'Assemblée<sup>1386</sup>. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur du

---

<sup>1381</sup> Résolution sur la nouvelle procédure de codécision après Amsterdam, JOCE n° C 292 du 21 septembre 1998, p.140

<sup>1382</sup> *ibidem*, point n°1

<sup>1383</sup> *ibidem*, sp.p.183

<sup>1384</sup> Résolution sur la procédure de conciliation, précitée, sp.p.139,point n°5

<sup>1385</sup> S. DELMAS-DARROZE, *Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne*, RMUE, 1999, pp.143-182, sp. p.178

<sup>1386</sup> Déjà dans sa résolution sur la procédure de coopération, le Parlement européen dans le considérant C estimait « que le déroulement démocratique du processus législatif communautaire implique obligatoirement une procédure de codécision plaçant le Parlement et le Conseil sur un pied d'égalité », et réaffirmait également au point n°1 « que la législation de nature non constitutionnelle doit être adoptée dès que possible selon une procédure conférant au Parlement et au Conseil le même poids et des droits égaux », résolution précitée, respectivement p.134 et p.136 ; On retrouve également cette revendication d'égalité dans une résolution A3-0190/92 sur le rôle institutionnel du Conseil qui dans un considérant H juge que « selon le principe le principe de la double légitimité, le Conseil doit jouer avant tout son rôle de colégislateur avec le Parlement européen dans le cadre d'une procédure adéquate qui garantisse la totale égalité des deux branches de l'autorité législative », JOCE n° C 42 du 15 février 1993, p.131

traité sur l'Union européenne beaucoup de chemin a été parcouru. A cette époque, « le Conseil possédait [...] une culture législative qui ne connaissait ni le partage des décisions politiques, ni le partage des responsabilités législatives et administratives<sup>1387</sup> ». Aujourd'hui, son pouvoir hégémonique s'effrite et il partage son monopole législatif avec le Parlement européen car désormais, le Conseil n'a plus le dernier mot puisqu'un accord avec l'Assemblée est impératif pour qu'une décision soit adoptée. De cette manière, s'il y a encore quelques années nous pouvions lire que « comparer le Parlement européen et le Conseil aux deux chambres d'un Parlement national serait simpliste et inexact<sup>1388</sup> » aujourd'hui l'attribution au Parlement européen d'un véritable droit de veto sur les positions communes du Conseil, montre bien que l'Union européenne entre dans un système bicaméral au sein duquel le Conseil pourrait devenir la seconde chambre du Parlement européen.

## ***2. L'impact de la procédure de codécision sur le système décisionnel communautaire***

**695.** Avec l'institution de la procédure de codécision, une exception est faite au principe du monopole législatif détenu par le Conseil depuis près de quarante ans. Avec le traité d'Amsterdam, cette exception devient une règle législative. Avec le traité de Nice, cette règle législative se trouve confirmée. Il est donc évident que cette procédure a eu un impact considérable, puisque l'équilibre institutionnel existant avant 1992 s'est trouvé profondément modifié. Cet impact, loin d'être négatif a au contraire eu le mérite de clarifier les rapports entre les institutions communautaires (2.1.) et de répondre, mais peut-être partiellement, au souci d'efficacité du processus décisionnel (2.2.).

### *2.1. L'impact institutionnel de la procédure de codécision*

**696.** Les pouvoirs attribués au Parlement européen dans le cadre des dispositions de l'article 251 CE, montrent que cette institution « semble être véritablement élevé(e) au rang d'autorité législative : au moins en est-(elle) une composante<sup>1389</sup> ». Ce nouveau statut conféré au Parlement européen permet alors de penser que les relations établies au sein du triangle institutionnel communautaire ont incontestablement évolué, dans la mesure où la procédure de codécision constituerait « la forme la plus achevée de la collaboration interinstitutionnelle<sup>1390</sup> ».

---

<sup>1387</sup> N. FONTAINE, R. IMBENI, J. VERDE I ALDEA, Rapport d'activité du 1<sup>er</sup> novembre 1993 au 30 avril 1999 de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, des délégations au Comité de conciliation, 6 mai 1999, Doc.PE.230.998

<sup>1388</sup> J.-C. PIRIS, *Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes ?*, RTDE janvier-mars 1994, pp.1-37, sp.p.14

<sup>1389</sup> P.-Y. MONJAL, *Remarques sur l'emploi de la notion de fonction législative en droit communautaire*, R.R.J. 1998, n°3, pp.1117-1162, sp.p.1157

<sup>1390</sup> *ibidem*, sp. p.1156

A l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, cette collaboration interinstitutionnelle trouva surtout à s'appliquer dans le cadre de la phase de conciliation. Effectivement, jusqu'en 1993 c'est le Conseil qui détient de façon exclusive le droit de décision finale. Dans ce contexte, cette institution a dû « composer » avec le Parlement européen vis-à-vis des capacités duquel elle demeurait sceptique<sup>1391</sup>. Ainsi, le Parlement européen a dû « faire preuve de plus de responsabilité et de discipline de travail<sup>1392</sup> » pour intéresser le Conseil. Cependant, l'année qui a suivi la mise en place de la procédure de codécision a révélé l'existence de relations tendues entre les institutions, sûrement dues aux pressions politiques occasionnées par les dossiers en examen. C'est pourquoi très vite, la mise en place de travaux de négociations préparatoires au comité de conciliation s'est avérée nécessaire malgré les réticences du Conseil.

Ainsi, ont été institués des « trilogues » c'est-à-dire des réunions informelles entre la Présidence en exercice du Conseil et le Parlement européen<sup>1393</sup>, avec la participation de la Commission<sup>1394</sup>. Généralement, ces réunions informelles « ont lieu dans le cadre d'un mandat explicite de la part de la délégation du Parlement européen et du Coreper<sup>1395</sup> », et ont pour objectif de mener « des négociations intensives sur la base de projets d'amendements<sup>1396</sup> ».

Avec le traité d'Amsterdam, le Parlement européen, dans une résolution sur la nouvelle procédure de codécision<sup>1397</sup>, juge nécessaire d'améliorer ses relations avec le Conseil « par la présentation directe par le Conseil de sa position commune » afin d'exposer « les motifs pour lesquels il n'est pas disposé à accepter les amendements adoptés par le Parlement en première lecture ». Cette attente trouvera son fondement dans la déclaration commune du 28 mai 1999, qui dispose que « dans son exposé des motifs, le Conseil explique le plus clairement possible les raisons qui l'ont conduit à arrêter sa position commune. A l'occasion de la deuxième lecture, le Parlement européen tient le plus grand compte de cette motivation ainsi que de l'avis de la Commission<sup>1398</sup> ».

---

<sup>1391</sup> Rapport d'activité du 1<sup>er</sup> novembre 1993 au 30 avril 1999, précité, sp.p.5

<sup>1392</sup> *ibidem*

<sup>1393</sup> le rapporteur, le Président de la commission et / ou le Président de la délégation du Parlement européen

<sup>1394</sup> Au début de la procédure de codécision les trilogues n'existaient pas. Ainsi, le premier trilogue formel avant la réunion du comité de conciliation eu lieu en décembre 1994 lors des négociations « Socrates » et « Jeunesse pour l'Europe »

<sup>1395</sup> N. FONTAINE, R. IMBENI, J. VERDE I ALDEA, *Rapport d'activité du 1<sup>er</sup> novembre 1993 au 30 avril 1999 de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam*, Parlement européen, délégations au comité de conciliation, doc. PE 230.998, sp.p.6

<sup>1396</sup> *ibidem*

<sup>1397</sup> Résolution sur la nouvelle procédure de codécision après le traité d'Amsterdam, précitée, point n°7i), p.141

<sup>1398</sup> Déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision (article 251 du traité instituant la Communauté européenne), JOCE n° C 148 du 28 mai 1999, pp.1-2

De même, la coopération entre les institutions est renforcée par la déclaration commune de 1999 selon laquelle est instituée une présidence conjointe du comité de conciliation par le président du Parlement européen et le président du Conseil.

**697.** A ce nouvel agencement des relations Parlement européen-Conseil, doit venir s'ajouter celui des relations Parlement européen-Commission. En effet, avant la création d'une phase de conciliation la Commission jouait un rôle de médiateur qui permettait au Parlement de pouvoir communiquer avec le Conseil. Mais maintenant que l'Assemblée est en relation directe avec le Conseil, la Commission a du mal à trouver sa place dans cette procédure. Néanmoins, la déclaration commune de 1999 est venue tempérer cette situation. Pour que la procédure de codécision soit pleinement efficace, les relations entre les trois institutions communautaires doivent réellement être consolidées. Tel est l'objectif de ce texte.

Par conséquent, cette déclaration met en avant le rôle central que la Commission est amenée à jouer dans le cadre de la première lecture où elle « veille à favoriser les contacts et exerce son droit d'initiative de manière constructive en vue de faciliter un rapprochement des positions du Conseil et du Parlement européen, dans le respect de l'équilibre interinstitutionnel et du rôle que lui confère le traité<sup>1399</sup> ».

De même, en deuxième lecture la Commission pourra être amenée à émettre un avis si des divergences d'opinion apparaissent entre le Parlement et le Conseil. Le Parlement européen devra tenir « le plus grand compte<sup>1400</sup> » de cet avis.

Avec cette nouvelle procédure, la Commission peut donc intervenir avant que les travaux du comité de conciliation n'interviennent. Enfin, le rôle de conciliateur que la Commission est amenée à jouer trouvera également à s'appliquer lors des travaux du comité de conciliation auxquels elle participe et pour lesquels elle « prend toutes les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil<sup>1401</sup> ».

**698.** Néanmoins, s'il ne fait aucun doute que la procédure de codécision fonctionne bien et que « la pratique actuelle des contacts entre la présidence du Conseil, la Commission et les présidents des commissions compétentes et / ou les rapporteurs du Parlement ainsi que les coprésidents du comité de conciliation a fait ses preuves<sup>1402</sup> », la volonté exprimée par le traité d'Amsterdam et reprise par la déclaration commune de 1999 de formaliser les accords le plus tôt possible dans la procédure, ne doit

---

<sup>1399</sup> *ibidem*, point n° I.3.

<sup>1400</sup> *ibidem*, point n° II.1.

<sup>1401</sup> *ibidem*, point n° III.2.

<sup>1402</sup> *ibidem*, préambule

pas aller à l'encontre du principe de parité législative entre le Conseil et le Parlement européen, établi par le traité de Maastricht. En effet, « le Parlement ne doit pas être contraint de rechercher des accords dans les conditions fixées par l'autre colégislateur et le raccourcissement de la procédure législative doit faire l'objet d'une décision politique expresse : le Parlement ne doit pas renoncer au droit d'utiliser pleinement le temps dont il dispose pour examiner une proposition législative sans procéder à une véritable délibération<sup>1403</sup> ».

## 2.2. L'impact sur le déficit démocratique

**699.** Depuis longtemps, le déficit démocratique fait l'objet de vifs débats notamment au sein du Parlement européen. Très tôt, celui-ci dénonça l'absence de démocratie au sein du système juridique communautaire en soulignant par exemple « les ambiguïtés et les insuffisances de l'Acte (unique européen) [...] qui ne prévoit ni les méthodes de prise de décision et d'exécution permettant à la Communauté d'agir avec efficacité, ni une procédure législative qui assure une participation démocratique du Parlement européen dans les compétences qui ont été soustraites aux parlements nationaux et transférées au niveau européen<sup>1404</sup> ». De même, le Parlement européen s'est attaqué au contenu de l'Acte unique dans une résolution sur les relations entre le Parlement européen et le Conseil en regrettant que « l'Acte unique n'apporte pas véritablement de réponse aux exigences d'un fonctionnement démocratique et efficace des Communautés européennes, malgré quelques progrès réalisés par le biais de cette révision des traités, et que le déficit démocratique subsiste pour une large part<sup>1405</sup> ».

Mais cette absence de démocratie dans le fonctionnement de la Communauté européenne, a véritablement été mis en exergue dans une résolution portant spécifiquement sur le déficit démocratique de la Communauté européenne<sup>1406</sup>. Dans ce texte, le Parlement européen constate que « dans le système institutionnel de la Communauté, le Conseil, composé des membres des gouvernements des Etats membres qui, au niveau de la Communauté européenne, ne sont soumis à aucun contrôle parlementaire et démocratique, cumule le pouvoir législatif et exécutif<sup>1407</sup> », que « l'activité législative du Conseil entraîne en permanence de nouvelles limitations des compétences

---

<sup>1403</sup> R. IMBENI, J. PROVAN, I. FRIEDRICH, Rapport d'activité du 1<sup>er</sup> août 2000 au 31 juillet 2001 des délégations au Comité de conciliation, Doc. PE 287.593, 51p., sp.p.25

<sup>1404</sup> Résolution sur la position du Parlement européen sur l'Acte unique européen approuvé par la Conférence intergouvernementale les 16 et 17 décembre 1985, JOCE n° C 36 du 17 février 1986, p.144, point C

<sup>1405</sup> Résolution sur les relations entre le Parlement européen et le Conseil, JOCE n° C 283 du 10 novembre 1986, p.36, point n° 1

<sup>1406</sup> Résolution sur le déficit démocratique de la Communauté européenne, JOCE n° C 187 du 18 juillet 1987, p.229, sp.p.230

<sup>1407</sup> *ibidem*, point n° 4

des parlements nationaux et, partant, une limitation permanente des droits parlementaires et démocratiques dans la Communauté<sup>1408</sup> ». Dans ce contexte, l'Assemblée « regrette profondément le « déficit démocratique » ainsi créé et la limitation qui en résulte du droit du Parlement d'être associé à l'élaboration de la législation de la Communauté européenne<sup>1409</sup> ».

**700.** Par ailleurs, la Cour de Justice s'est elle aussi prononcée sur le caractère démocratique de la participation du Parlement européen au processus législatif dans plusieurs décisions en jugeant que « la participation effective du Parlement au processus législatif de la Communauté, selon les procédures prévues par le traité, [...] constitue l'expression d'un principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative<sup>1410</sup> ».

**701.** Ainsi, comme le fait remarquer le Professeur Ganshoff van der Meersh « dans la Communauté, c'est un exécutif qui exerce le pouvoir législatif (et) un tel système institutionnel est contraire à toutes les constitutions nationales<sup>1411</sup> ». En effet, dans la mesure où le déficit démocratique résulterait du fait que le transfert des compétences des Etats membres à la Communauté ne s'est pas accompagné de l'exercice de ces compétences par le Parlement européen, on se trouve en pleine contradiction par rapport aux idéaux démocratiques affichés par les Etats membres.

C'est pourquoi, il a fallu endiguer ce déséquilibre existant entre la légitimité démocratique du Parlement européen et les faibles pouvoirs qui, pendant un temps, lui étaient attribués. Mais cette démocratisation tant souhaitée par le Parlement européen fut lente, car elle ne pouvait qu'être le fruit d'un consensus impliquant une volonté politique et de décision sans réserves<sup>1412</sup> », et le Conseil n'a pas cédé facilement sur le terrain de son monopole législatif. Néanmoins, ce fut chose faite avec le traité de Maastricht mais surtout avec le traité d'Amsterdam qui fit du Parlement européen un acteur législatif à part entière, réduisant de la sorte le déficit démocratique au sein de la procédure législative communautaire.

En effet, le rapport d'activité du Parlement européen pour la période s'étalant du 1<sup>er</sup> août 2000 au 31 juillet 2001 nous montre à cet égard que la procédure de codécision a bien fonctionné dans la

---

<sup>1408</sup> *ibidem*, point n° 6

<sup>1409</sup> *ibidem*, point n°10

<sup>1410</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff. 138/79, précité ; 5 juillet 1995, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-21/94, précité

<sup>1411</sup> F. PASETTI BOMBARDELLA, *Le Parlement face au Conseil*, dans *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, J.-V. LOUIS et D. WAELBROECK (dir.), éd. ULB, 1988, sp.p.88

<sup>1412</sup> F. PASETTI BOMBARDELLA, *Le Parlement face au Conseil*, dans *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, précité, sp.p.20

mesure où d'une part, « le nombre de dossiers législatifs en codécision est resté globalement stable (c'est-à-dire environ 65 dossiers) », et dans la mesure où « le nombre de procédures en conciliation en particulier, a continué à augmenter si on observe que le chiffre de 12 dossiers en moyenne par année atteint pendant la « période Maastricht » (1994-1999), est passé à 17 au courant de la première année sous le traité d'Amsterdam et qu'il a à présent atteint les 20 dossiers<sup>1413</sup> ».

De même, en ce qui concerne les différentes étapes de la procédure de codécision (première lecture ; seconde lecture ; conciliation) les chiffres se prononcent également en faveur d'un bon fonctionnement de la codécision. Ainsi, sur les 66 dossiers conclus en codécision sur la période allant du 1<sup>er</sup> août 2000 au 31 juillet 2001 le rapport d'activité du Parlement européen constate que, « 19 dossiers ont été conclus en première lecture, soit 29% du total, sur la base de la lecture du Parlement (avec ou sans amendement à la proposition de la Commission) acceptée par le Conseil, sans qu'il adopte par conséquent de position commune ; 27 dossiers ont été conclu en deuxième lecture, soit 41% du total, soit suite à l'adoption par le Parlement de la position commune du Conseil (19), soit après l'approbation par le Conseil des amendements adoptés par le Parlement en deuxième lecture (8) et 20 dossiers ont été conclu après conciliation, soit plus de 30% du total<sup>1414</sup> ».

Enfin, il est intéressant de remarquer que la procédure de conciliation a eu un effet considérable sur le taux d'acceptation des amendements du Parlement européen, renforçant de la sorte son statut d'autorité législative à part entière. Ainsi, une analyse quantitative des résultats des 20 procédures de conciliation terminées montre que sur les 288 amendements votés par le Parlement européen en deuxième lecture « 51 ont été acceptés tels quels, soit 18%, 176 ont été acceptés sur la base d'un compromis, soit 61%, 27 ont été acceptés sur la base d'une déclaration ou engagement de la Commission ou du Conseil, soit 9% et 34 ont été retirés ou supprimés à la fin de la négociation, soit 12%<sup>1415</sup> ».

Donc, ce renforcement de l'efficacité de la procédure de conciliation aura eu pour effet de faire accepter au Conseil son partenariat avec le Parlement européen et de garantir de cette manière une législation de qualité.

---

<sup>1413</sup> Rapport d'activité précité, sp.p.7

<sup>1414</sup> *ibidem*

<sup>1415</sup> *ibidem*, sp.p.9

## **CHAPITRE 2 :**

### **LES EFFETS DU RÉÉQUILIBRAGE INSTITUTIONNEL SUR LE SYSTÈME JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE**

**702.** Dans le cadre du système institutionnel communautaire, la principale évolution est marquée par l'important développement des pouvoirs du Parlement européen. Désormais, dans la procédure décisionnelle communautaire il intervient dans une majorité de domaines au même niveau que le Conseil. L'équilibre institutionnel existant se trouve donc déplacé, voire « replacé ». En effet, jusqu'au traité d'Amsterdam le pouvoir, entendu dans une acception large, appartenait de manière quasi exclusive au Conseil. Aujourd'hui, ce n'est plus véritablement le cas car dans la balance des pouvoirs le poids politique du Parlement est renforcé et il a enfin trouvé la place qui doit être la sienne. Le Parlement européen est devenu une réelle assemblée représentative de la volonté des peuples des Etats membres.

**703.** Dans ces conditions, le rééquilibrage induit de ces évolutions a entraîné des effets non négligeables sur le système juridique communautaire. D'une part, on constate que l'octroi d'un pouvoir de codécision au Parlement européen a renforcé la confusion normative existante voire a obscurci la hiérarchie des actes établie par l'article 249 CE (ex-article 189 CE) (Section 1). D'autre part, le renforcement de la codécision au profit du Parlement européen a eu pour conséquence d'introduire un élément nouveau dans le processus décisionnel communautaire. En effet, le lobbying, phénomène latent depuis l'origine des Communautés européennes, a explosé avec le renforcement considérable du poids politique du Parlement européen donnant ainsi un autre aspect à la prise de décision en droit communautaire (Section 2).

#### **SECTION 1 : LES CONSÉQUENCES SUR LA HIÉRARCHIE DES NORMES COMMUNAUTAIRES DERIVEES**

**704.** Depuis les traités de Paris et de Rome<sup>1416</sup>, la physionomie normative communautaire a profondément évolué. En effet, la Communauté européenne a fait l'objet d'une extension progressive de ses compétences notamment avec l'Acte unique européen de 1986 et le traité sur l'Union européenne de 1992<sup>1417</sup>. Cette évolution de ses compétences s'est traduite par des transferts de pouvoirs de la part des Etats membres dans des domaines de plus en plus variés et nombreux, tels que

---

<sup>1416</sup> Traité CECA du 18 avril 1951 et Traités CEE et CEEA du 25 mars 1957

<sup>1417</sup> Acte unique européen des 17 et 28 février 1986 et Traité de Maastricht du 7 février 1992

la monnaie, la culture, l'industrie... Dans ce contexte, les institutions communautaires ont vu leurs pouvoirs renforcés ou modifiés.

**705.** Ainsi, au droit communautaire primaire constitué des traités CECA, CEE et CEEA s'ajoutent des traités ou accords qui ont modifié ou adapté les traités institutifs<sup>1418</sup>, ainsi que des traités et actes d'adhésion des nouveaux Etats membres<sup>1419</sup>. Par ailleurs, à cette augmentation du nombre des sources originaires du droit communautaire répond la même prolifération des actes concernant le droit dérivé, c'est-à-dire des actes des institutions pris en application des traités institutifs.

A cet égard, un des effets de la création de l'Union européenne par le traité de Maastricht en 1992 fut d'engendrer la multiplication d'actes institutionnels en faisant coexister à côté du droit communautaire dérivé, le droit dérivé de l'Union européenne.

Dans le cadre communautaire c'est-à-dire le premier pilier, la nomenclature officielle de l'article 249 CE (ex-article 189 CE) prévoit que « [...] le Parlement européen conjointement avec le Conseil, le Conseil et la Commission arrêtent des *règlements* et des *directives*, prennent des *décisions* et formulent des *recommandations* ou des *avis* ». Néanmoins, cette nomenclature n'interdit pas l'existence à côté des actes prévus par l'article 249 CE d'actes pris par les institutions communautaires mais non prévus par les traités, malgré les réticences du Parlement européen « qui y voyait un risque de *faussement* du mécanisme institutionnel<sup>1420</sup> ».

Il s'agit d'actes pris par le Conseil, tels que les résolutions ou les déclarations qui sont des sortes de « programmes d'action (jouant) un rôle pratique considérable dans la rationalisation de l'action des institutions<sup>1421</sup> ». Il s'agit également d'actes de la Commission, comme les communications « qui ont pour objet de préciser, sur certains points, la doctrine qu'elle (la Commission) entend suivre dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire<sup>1422</sup> ». Enfin, il existe les accords interinstitutionnels c'est-à-dire des déclarations communes aux institutions « contenant des engagements réciproques à suivre une procédure qu'elles déterminent<sup>1423</sup> ».

---

<sup>1418</sup> Parmi les modifications les plus importantes ont relèvera notamment, le traité de Bruxelles du 8 avril 1965 dit de « fusion des exécutifs », les traités « budgétaires » de Luxembourg du 22 avril 1970 et de Bruxelles du 22 juillet 1975 qui accroissent les pouvoirs budgétaires du Parlement européen.

<sup>1419</sup> Actes d'adhésion aux Communautés européennes du Royaume du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande du 22 janvier 1972, de la Grèce du 24 mai 1979, de l'Espagne et du Portugal du 12 juin 1985, de l'Autriche, de la Finlande et du Royaume de Suède du 24 juin 1994.

<sup>1420</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.143

<sup>1421</sup> *ibidem*

<sup>1422</sup> *ibidem*, sp. p.144

<sup>1423</sup> *ibidem*

Dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune c'est-à-dire le deuxième pilier, le traité prévoit dans son article 12 UE (ex-article J.2) que « l'Union poursuit les objectifs énoncés à l'article 11 en décidant des stratégies communes ; en adoptant des actions communes ; en adoptant des positions communes [...] » La stratégie commune est un acte arrêté par le Conseil européen qui « comporte une claire obligation de faire pour le Conseil des ministres (qui) pourra adopter à la majorité qualifiée des actions ou des positions communes afin de mettre en œuvre ce qui aura été décidé à l'échelon politique suprême<sup>1424</sup> ».

Mais c'est dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale c'est-à-dire le troisième pilier, que le traité d'Amsterdam améliore la nomenclature des actes. A cet égard, la véritable innovation de ce texte est la décision-cadre prévue par l'article 34 UE paragraphe 2 (ex-article K.6). Cet acte, finaliste, puisqu'il est adopté « aux fins du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres » et formel, puisqu'il « lie les Etats membres quant aux résultats à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens », « n'est pas sans rappeler la directive communautaire [...] tant d'un point de vue structurel que fonctionnel<sup>1425</sup> ».

**706.** A la lecture des deux premières décisions-cadres adoptée le 29 mai 2000<sup>1426</sup> et le 15 mars 2001<sup>1427</sup>, on constate que la décision-cadre dans sa structure est très proche de la directive communautaire sans pour autant en être une exacte copie, pouvant faire de la décision-cadre « cette figure de la directive qu'auraient tant souhaité les Etats<sup>1428</sup> ». Ainsi, à l'instar de la directive communautaire la décision-cadre s'appuie sur la structure formelle des actes communautaires exigée par le Conseil dans l'annexe II de son règlement intérieur, même si celui-ci n'explique que les règles concernant le règlement<sup>1429</sup>. En effet, s'agissant des autres actes relevant de l'article 249 CE le règlement intérieur du Conseil précise que les dispositions prévues pour le règlement « s'appliquent, mutatis mutandis et sous réserve des dispositions du traité CE aux directives et aux décisions<sup>1430</sup> ». Par

<sup>1424</sup> P.Y. MONJAL, *Le droit dérivé de l'Union européenne en quête d'identité*, RTDE 2001, pp.335-369, sp. p.336

<sup>1425</sup> *ibidem*, sp. p.338

<sup>1426</sup> Décision-cadre du Conseil du 29 mai 2000 visant à renforcer par des sanctions pénales et autres la protection contre le faux monnayage en vue de la mise en circulation de l'euro, JOCE n° L 140 du 14 juin 2000, p.1 et s., modifiée par la décision-cadre du 6 décembre 2001, JOCE n° L 329 du 14 décembre 2001, p.3 et s.

<sup>1427</sup> Décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, JOCE n° L 82 du 22 mars 2001, p.1 et s.

<sup>1428</sup> P.Y. MONJAL, *Le droit dérivé de l'Union européenne en quête d'identité*, précité, sp. p.338

<sup>1429</sup> Décision du Conseil du 5 juin 2000 portant adoption de son règlement intérieur, n° 2000/396/CE, CECA, Euratom, JOCE n° L 149 du 23 juin 2000, p.21 et s.

<sup>1430</sup> *ibidem*, annexe II, point B.3., sp. p.35

conséquent, alors même qu'en ce qui concerne les décisions-cadres le règlement intérieur du Conseil est lapidaire on remarque néanmoins dans cet acte l'existence de visas, de considérants, d'un dispositif normatif. De même, la décision-cadre indique quels sont les destinataires qu'elle vise et les obligations auxquelles ils sont soumis. Enfin, elle prévoit sa date d'entrée en vigueur.

**707.** Néanmoins, il faut garder en mémoire que la décision-cadre est un acte issu du troisième pilier et donc par essence intergouvernemental. Ainsi, pendant un temps cette nature interétatique de la décision-cadre a pu ressortir de la lecture des considérants qui, dans le cadre de la directive communautaire, accompagnent chaque élément de la motivation de l'acte<sup>1431</sup> alors que les décisions-cadre disposent d'un considérant unique « considérant ce qui suit... ». Pourtant, aujourd'hui il semblerait que la dimension intergouvernementale de la décision-cadre ne puisse plus être recherchée dans ce critère du considérant unique, puisque beaucoup de directives récemment adoptées disposent elles aussi du même considérant unique<sup>1432</sup>. Doit-on alors en déduire un alignement du droit dérivé communautaire sur le droit dérivé de l'Union européenne lui faisant de la sorte perdre son identité interétatique ? Avant d'en arriver à de telles conclusions, il faut remarquer que la décision-cadre retrouve son ampleur intergouvernementale dans l'obligation faite aux Etats membres de transmettre « au secrétariat général du Conseil et à la Commission, le texte des dispositions qui transposent, dans l'ordre juridique national, les obligations imposées par la présente décision-cadre », afin que « le Conseil évalue, [...], les mesures prises par les Etats membres pour se conformer aux dispositions de la présente décision-cadre, sur la base d'un rapport élaboré par le secrétariat général à partir des informations communiquées par les Etats membres et d'un rapport écrit présenté par la Commission<sup>1433</sup> ». Dans ce contexte et contrairement à ce qui est préconisé par les directives, la centralisation de la surveillance de la mise en œuvre de l'acte n'appartient plus de façon exclusive à la Commission mais est partagée avec le Conseil, ce qui est un élément non négligeable d'interétatisme.

---

<sup>1431</sup> Nous prendrons comme exemple le même que celui-ci employé par P.Y. MONJAL, *La décision-cadre du Conseil des ministres de l'union européenne : des complications en perspective pour le Conseil d'Etat ? (1<sup>ère</sup> partie)*, Petites Affiches, 7 mars 2002, n° 48, pp. 4-11, sp. p.6. Il s'agit de la directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, JOCE n° L 095 du 21 avril 1993, p. 29 et s.

<sup>1432</sup> Voir par exemple la directive 2001/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 concernant l'assainissement et la liquidation des entreprises d'assurance, JOCE n° L 110 du 20 avril 2001, p.28 et s. ; la directive 2001/32/CE de la Commission du 8 mai 2001 reconnaissant des zones protégées, exposées à des dangers phytosanitaires particuliers, dans la Communauté, et abrogeant la directive 92/76/CEE, JOCE n° L 127 du 9 mai 2001, p.38 et s.

<sup>1433</sup> Article 18 de la décision-cadre du 15 mai 2001, précitée ; voire également l'article 11 de la décision-cadre du 29 mai 2000, précitée.

D'autre part, d'un point de vue fonctionnel la décision-cadre présente une certaine analogie avec la directive communautaire puisque chacun de ces actes a pour but l'harmonisation des législations nationales. Néanmoins, à cette « fonction intégrative<sup>1434</sup> » de la décision-cadre et de la directive communautaire répond la « fonction exclusive<sup>1435</sup> » de la décision-cadre. En effet, l'article 34 UE paragraphe 2 in fine (ex-article K3) dispose que la décision-cadre « ne peut entraîner d'effet direct ». Cependant, l'absence de reconnaissance textuelle d'un effet direct ne signifie pas pour autant que la décision-cadre n'aura pas d'effet juridique à l'égard des particuliers qui pourront alors l'invoquer devant le juge national. Seulement, les Etats membres ont préféré se prémunir de la jurisprudence de la Cour de justice qui pourrait « transfigurer<sup>1436</sup> » la décision-cadre en la soumettant à un critère d'applicabilité directe, comme elle l'a déjà eu fait dans le cas de la directive<sup>1437</sup>.

**708.** En conséquence, ce parallèle entre le droit dérivé communautaire et le droit dérivé de l'Union européenne tend à nous montrer que la complexité normative touche également le deuxième pilier et plus particulièrement le troisième pilier de l'Union européenne. A cet égard, ne risque-t on pas de renforcer la confusion normative existante car la décision-cadre du 29 mai 2000 ne respecte pas le principe communautaire de parallélisme des formes, qui impose une continuité normative entre le niveau législatif et le niveau exécutif ?

En effet, la décision-cadre euro met en œuvre le règlement communautaire du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002<sup>1438</sup>. Même si le recours à une décision-cadre du troisième pilier s'imposait, car les Communautés européennes ne disposent pas de pouvoirs en matière pénale, en revanche il est incontestable que le principe de parallélisme des formes s'est trouvé altéré rendant de la sorte l'exécution du règlement communautaire beaucoup moins contraignante pour les Etats membres. Ainsi, ne peut-on imaginer qu'à plus ou moins long terme la confusion normative déjà existante dans le premier pilier se renforce si dans le cadre du troisième pilier il est possible de passer outre la jurisprudence en matière de « non inversion des instruments normatifs<sup>1439</sup> », et donc d'exécuter des actes du premier pilier par le truchement d'actes du troisième?

---

<sup>1434</sup> P.Y. MONJAL, *Le droit dérivé de l'Union européenne en quête d'identité*, précité, sp. p.349

<sup>1435</sup> *ibidem*, sp. p.357

<sup>1436</sup> *ibidem*, sp. p.358

<sup>1437</sup> Sur l'effet direct vertical des directives, voire CJCE 10 avril 1984, *Van Colson et Kamann*, aff.14/83, précité, pour l'invocabilité d'interprétation ; CJCE 13 novembre 1991, *Francoovich*, aff. C-6/90, Rec. I 1990 p.5403 pour l'invocabilité de réparation ; CJCE 23 novembre 1977, *Enka*, aff.38/77, Rec. 1977 p.2203 pour l'invocabilité d'exclusion

<sup>1438</sup> JOCE n° L 139 du 11 mai 1998, modifié, JOCE n° L 313 du 21 novembre 1998

<sup>1439</sup> P.Y. MONJAL, *La décision-cadre du Conseil des ministres de l'union européenne : des complications en perspective pour le Conseil d'Etat ? (I<sup>ère</sup> partie)*, Petites Affiches, 7 mars 2002, n° 48, pp. 4-11, sp. p. 10

**709.** L'accroissement des compétences de la Communauté européenne et le développement d'actes institutionnels qui a suivi a conduit à une altération de la hiérarchie des règles, spécialement de droit dérivé au sein du système juridique communautaire. Néanmoins, dans la mesure où le droit communautaire originaire « se trouve au sommet de la pyramide des normes juridiques<sup>1440</sup> » une hiérarchie matérielle entre les règles primaires ainsi qu'une hiérarchie entre les règles originaires et secondaires est décelable.

En effet, puisque les actes de droit dérivé sont pris par les institutions communautaires sur le fondement des traités constitutifs, c'est logiquement que ces derniers prévalent sur le droit dérivé car « ils en constituent à la fois le fondement, le cadre et les limites<sup>1441</sup> ». A cet égard, il est à remarquer que le contentieux de la base juridique des actes est révélateur de la volonté de la Cour de justice de préserver cette primauté du droit communautaire originaire sur le droit dérivé, « car la législation communautaire doit être claire et son application prévisible pour tous ceux qui sont concernés, cet impératif de sécurité juridique requiert que tout acte visant à créer des effets juridiques emprunte sa force obligatoire à une disposition du droit communautaire qui doit être expressément indiquée comme base légale et qui prescrit la forme juridique dont l'acte doit être revêtu<sup>1442</sup> ». Dans ce contexte, l'autorité des traités est garantie par des voies de droit juridictionnelles permettant de sanctionner une éventuelle violation des traités<sup>1443</sup>.

**710.** En outre, le problème s'est posé de savoir s'il existait au sein des traités des « normes de niveaux différents<sup>1444</sup> » auquel la jurisprudence de la Cour de justice semble avoir assez rapidement apporté une réponse. En effet, le juge communautaire a progressivement mis en place une hiérarchie entre les différents articles des traités illustrant de cette manière l'importance des uns par rapport aux autres. Ainsi, en ce qui concerne les objectifs fondamentaux assignés par les traités et « volontairement placés en tête<sup>1445</sup> » une importance particulière doit leur être reconnue, dans la mesure où « ils commandent impérativement l'interprétation de l'ensemble des traités<sup>1446</sup> ». De ce fait,

---

<sup>1440</sup> V. NICOLAS, *Le désordre normatif*, Pouvoirs, n° 69, 1994, pp. 35-48, sp. p.36

<sup>1441</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.125

<sup>1442</sup> CJCE 16 juin 1993, *France c/ Commission*, aff. C-325/91, Rec. I p.3283

<sup>1443</sup> Voir par exemple, le recours en annulation prévu à l'article 230 CE (ex-article 173 CE), le recours en manquement prévu à l'article 232 CE (ex-article 175 CE) ou le renvoi préjudiciel prévu à l'article 234 CE (ex-article 177 CE)

<sup>1444</sup> J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *La hiérarchie des normes*, dans *La révision du traité sur l'Union européenne, perspectives et réalités*, Rapport du groupe français d'étude pour la CIG 1996, Ph. Manin (dir.), Pedone, Paris, 1996, 158 p., pp.41-60 et sp. p.44

<sup>1445</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.122

<sup>1446</sup> *ibidem*

ces objectifs fondamentaux devront toujours être respectés comme le prévoit la jurisprudence à propos de la mise en place de la politique agricole commune en estimant que « les dérogations qu'une organisation internationale peut porter aux règles générales du traité ne sont admises que jusqu'à la fin de la période de transition dans la mesure nécessaire pour assurer son fonctionnement [...] elles cessent à l'expiration de cette période au-delà de laquelle les dispositions de l'article 33 doivent porter leur plein effet<sup>1447</sup> ». Il est à relever cependant, que la Cour de justice n'établit pas pour autant de hiérarchie au sein des objectifs fondamentaux établis par les auteurs des traités.

Par ailleurs, dans son avis 1/91 du 14 décembre 1991 relatif à l'Espace économique Européen<sup>1448</sup> la Cour a institué une hiérarchie entre les dispositions des traités qui seraient ou non révisables. En effet, aux intentions de la Commission de réformer les traités en provoquant une modification de l'article 310 CE (ex-article 238 CE) en cas d'avis négatif sur l'accord la Cour de justice a estimé qu'une telle modification « ne saurait remédier à l'incompatibilité du système juridictionnel de l'accord avec le droit communautaire<sup>1449</sup> ». Au travers de cet avis, la Cour affirme clairement que l'ordre juridique communautaire est un ordre juridique intégré à celui des Etats membres qui de ce fait voient dans certains cas des limites apposées à leur pouvoir constituant, puisque « le traité CEE, bien que conclu sous la forme d'un accord international, n'en constitue pas moins la charte constitutionnelle d'une Communauté de droit [...] les traités communautaires ont institué un ordre juridique au profit duquel les Etats ont limité, dans des domaines de plus en plus étendu, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants<sup>1450</sup> ».

Ainsi, cette hiérarchisation du droit communautaire primaire témoigne-t elle de la volonté de la Cour de justice de « donner à certaines dispositions des traités constitutifs une valeur quasi-constitutionnelle, reposant sur une légitimité d'une autre nature que la seule volonté des Etats membres<sup>1451</sup> », renforçant de la sorte la nature spécifique de l'ordre juridique communautaire.

**711.** En revanche, en matière de droit communautaire dérivé la hiérarchie des normes a soulevé plus de questions. En effet, dans les ordres juridiques internes la hiérarchie des actes découle de la hiérarchie des pouvoirs permettant de la sorte l'identification d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif. A l'inverse, l'ordre juridique international ne connaît pas réellement de hiérarchie

---

<sup>1447</sup> CJCE 10 décembre 1974, *Charmasson*, aff.48/74, Rec.1974, p.1383

<sup>1448</sup> CJCE 14 décembre 1991, *Espace économique européen*, avis 1/91, Rec.1991, p.I-6084

<sup>1449</sup> CJCE 14 décembre 1991, *Espace économique européen*, avis 1/91, précité, point 72

<sup>1450</sup> CJCE 14 décembre 1991, *Espace économique européen*, avis 1/91, précité, point 72

<sup>1451</sup> J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *La hiérarchie des normes*, dans *La révision du traité sur l'Union européenne, perspectives et réalités*, précité, sp. p.45

des normes dans la mesure où il est composé de plusieurs Etats souverains. Et c'est à la frontière de ces ordres que vient se placer le système juridique communautaire. D'un côté, il va intégrer des compétences souveraines propres à l'ordre juridique interne ( il s'agit du transfert de compétences), d'un autre côté il va emprunter à l'ordre juridique international le principe des compétences d'attribution, signifiant que chaque Etat membre conserve encore des pouvoirs spécifiques. Dans ce contexte, plusieurs institutions se sont vues attribuer des compétences particulières et chacune a voulu affirmer sa légitimité.

Cependant, l'organisation des pouvoirs telle que la connaît le système juridique communautaire est différente de celle existante dans les systèmes juridiques internes. De ce fait, alors qu'en droit interne la séparation des pouvoirs est un principe constitutionnellement éprouvé depuis longtemps en droit communautaire un tel principe ne peut faire l'objet d'aucune application. Cela signifie alors que la distinction entre organe législatif et organe exécutif n'est pas absolue ce qui aboutit d'une part, à renforcer la complexité du système normativo-institutionnel communautaire (Paragraphe 1) et d'autre part, à rendre improbable la réforme de ce système (Paragraphe 2).

### ***PARAGRAPHE 1 : LA COMPLEXITÉ DU SYSTÈME NORMATIVO-INSTITUTIONNEL COMMUNAUTAIRE***

**712.** L'ordre juridique communautaire tel qu'il existe aujourd'hui ne connaît pas exactement de hiérarchie des actes de droit dérivé, car il n'existe pas de hiérarchie des pouvoirs et des procédures. A ceci, s'ajoute le fait que depuis l'Acte unique européen la Communauté européenne a connu beaucoup de bouleversements qui sur le plan de l'édition des normes en ont favorisé la multiplication. Cette surabondance des actes pris par les institutions communautaires témoigne donc de l'altération du système normativo-institutionnel mis en place originairement par les traités institutifs (A).

Face à ces débordements normatifs souvent dénoncés mais jamais endigués, la Cour de justice a tenté de tracer une distinction claire entre la fonction législative et la fonction exécutive, intégrant de cette manière au système normativo-institutionnel les évolutions de l'équilibre institutionnel dans le processus normatif. Cependant, cette tentative semble au final avoir plutôt désorganisé la cohérence qui pouvait exister dans la distinction entre le règlement et la directive (B).

#### ***A. LA CONFUSION NORMATIVE COMMUNAUTAIRE OPÉRÉE PAR LES INSTITUTIONS***

**713.** Avec l'extension des compétences attribuées aux Communautés européennes, il est apparu que les actes édictés par les institutions prenaient de plus en plus de place dans l'ordre

juridique communautaire (1) conduisant ainsi à une véritable « dérive normative<sup>1452</sup> », rendant incertaine la mise en place d'une hiérarchie des normes communautaires (2).

### *1. La multiplicité normative communautaire*

**714.** L'article 249 CE (ex-article 189 CE) met à la disposition des institutions communautaires « pour l'accomplissement de leur mission dans les conditions prévues au traité [...] » des instruments juridiques tels que le règlement, la directive, la décision, la recommandation ou l'avis (1.1.). Cependant, du fait même de la nature dynamique des Communautés européennes cette nomenclature officielle ne pouvait être exclusive. En conséquence, la pratique institutionnelle communautaire a très tôt mis en œuvre l'utilisation d'actes non prévus par les traités constitutifs mais dont la légitimité a pu être reconnue par la Cour de justice dès lors qu'ils n'étaient pas contraires au droit communautaire originaire<sup>1453</sup> (1.2.).

#### *1.1. Les actes communautaires prévus par les traités*

**715.** Afin de satisfaire aux exigences de leur mission « le Parlement européen conjointement avec le Conseil, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis<sup>1454</sup> ». Par ailleurs, dans le cadre du traité Euratom<sup>1455</sup> la nomenclature est identique, de même que dans celui du traité CECA<sup>1456</sup> même si les décisions générales remplacent les règlements, les recommandations tiennent lieu de directives et enfin, les décisions individuelles équivalent aux décisions.

D'autre part, l'article 249 CE établit dans ses paragraphes 2, 3, 4 et 5 la présentation des effets juridiques produits par chacun de ces actes<sup>1457</sup>. Ainsi, on constate que la nature de l'acte en cause ne sera pas définie par sa dénomination mais plutôt par son objet et son contenu tels qu'il sont déterminés par le texte ci-dessus cité. A cet égard, la Cour de justice s'est d'ailleurs déjà octroyée le droit de

<sup>1452</sup> V. NICOLAS, *Le désordre normatif*, Pouvoirs, n° 69, 1994, pp. 35-48, sp. p.38

<sup>1453</sup> CJCE 3 février 1976, *Manghera e.a.*, aff.59/75, Rec. 1976, p.91 qui légitime une résolution du Conseil du 21 avril 1970 sur les monopoles nationaux à caractère commercial des tabacs manufacturés, car « ladite résolution exprime essentiellement la volonté politique du conseil et des gouvernements français et italiens de mettre fin à une situation contraire à l'article 37 paragraphe 1[...] »

<sup>1454</sup> Article 249 CE (ex-article 189 CE)

<sup>1455</sup> Article 161 CEEA

<sup>1456</sup> Article 14 CECA

<sup>1457</sup> Le règlement qui a une portée générale est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout Etat membre. La directive lie le ou les Etats membres destinataires quant au résultat à atteindre, la décisions est obligatoire dans tous ses éléments pour ses destinataires et enfin, les recommandations et les avis ne lient pas.

requalifier un acte institutionnel à l'occasion d'un recours en annulation dirigé contre une décision de la Commission du 22 mai 1962. En effet, à l'issue de son examen la Cour de justice considéra que cette décision n'était en fait qu'un règlement pris sous la forme d'une décision individuelle et qui, de par sa nature d'acte à portée générale, ne pouvait faire l'objet d'un recours en annulation engagé par des particuliers<sup>1458</sup>.

**716.** Dans le domaine du droit dérivé communautaire, le règlement est le principal acte utilisé. Ainsi, il apparaît comme « l'illustration majeure<sup>1459</sup> » de ce que la Cour a dénommé « le système législatif de la Communauté<sup>1460</sup> ». Le règlement est obligatoire dans tous ses éléments et s'impose à tous les sujets de droit, c'est-à-dire les Etats membres et les institutions. De même, cet acte est directement applicable ce qui signifie qu'il s'intégrera automatiquement dans l'ordre juridique interne des Etats membres. A cet égard, une « prise en charge par un acte juridique de droit interne<sup>1461</sup> » du règlement est exclue car « sont contraires au traité, toutes modalités d'exécution dont la conséquence pourrait être de faire obstacle à l'effet direct des règlements communautaires et de compromettre ainsi leur application simultanée et uniforme dans l'ensemble de la Communauté<sup>1462</sup> ». Enfin, « en raison de sa nature même et de sa fonction dans le système des sources de droit communautaire, il (le règlement) produit des effets immédiats et est, comme tel, apte à confier aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger<sup>1463</sup> ».

**717.** Néanmoins, sans remettre en cause le caractère principal du règlement comme source du droit dérivé, il nous semble avoir quelque peu perdu depuis la création du marché unique européen son ambition législative consistant à instrumentaliser l'harmonisation des législations nationales, car les directives sont devenues de plus en plus précises et nombreuses. Ainsi, les traités ont institué au côté du règlement un autre instrument juridique d'une nature incontestablement normative mais qui permet « un partage des tâches et une collaboration entre le niveau communautaire et le niveau national, donc plus souple et respectueuse des particularités nationales<sup>1464</sup> ».

Dans ce contexte, les directives communautaires ont pour destinataires exclusifs les Etats membres<sup>1465</sup> qui se voient imposer une obligation de résultat. Pour ce faire, il est prévu que la directive laisse le choix quant à la forme et aux moyens utilisés pour atteindre le résultat attendu. Pourtant, les

<sup>1458</sup> CJCE 15 juillet 1963, *Plauman et Co.*, aff.25/62, Rec.1963, p.199

<sup>1459</sup> J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'union et des Communautés européennes*, précité, sp.p.146

<sup>1460</sup> CJCE 17 décembre 1972, *Köster*, précité

<sup>1461</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.129

<sup>1462</sup> CJCE 7 février 1973, *Commission c/ Italie*, aff.39/72, précité

<sup>1463</sup> CJCE 10 octobre 1970, *Variola*, aff.34/73, Rec. 1973, p.990

<sup>1464</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.129

<sup>1465</sup> Dans le traité CECA, les destinataires des recommandations sont les entreprises et les Etats membres

institutions communautaires ont eu de plus en plus tendance à préciser le contenu des directives éliminant pratiquement du champ d'action des Etats membres le choix des moyens, ces derniers n'ayant plus alors qu'à transposer simplement la directive dans leur système juridique.

A cet égard, cette pratique institutionnelle n'a pas été condamnée par le juge communautaire qui a précisé que « la compétence laissée aux Etats membres, en ce qui concerne la forme et les moyens des mesures à prendre par les instances nationales, est fonction du résultat que le Conseil ou la Commission entendent voir atteindre<sup>1466</sup> ».

Enfin, même si par nature la directive n'a pas d'effet direct dans les ordres juridiques nationaux dans la mesure où elle doit être l'objet d'une transposition, la Cour de justice n'a pas exclu cependant que des dispositions inconditionnelles et suffisamment précises d'une directive puissent avoir un effet direct vertical. Ainsi, les juridictions nationales ont pour obligation d'écarter toutes normes nationales contraires à la directive en cause (invocabilité d'exclusion)<sup>1467</sup>, l'Etat membre qui a provoqué un préjudice en raison de la non transposition d'une directive doit en indemniser les victimes (invocabilité de réparation)<sup>1468</sup>, enfin si une directive crée des droits que des particuliers peuvent faire valoir à l'encontre de leur Etat membre il y aura invocabilité de substitution<sup>1469</sup>.

**718.** D'autre part, troisième instrument juridique mis à la disposition des institutions communautaires par l'article 249 CE (ex-article 189 CE) la décision se caractérise comme un acte n'ayant aucune portée générale à la différence du règlement, et comme un acte obligatoire dans tous ses éléments contrairement à la directive.

**719.** Enfin, les derniers actes institutionnels prévus par les rédacteurs des traités sont les recommandations et les avis qui, contrairement aux précédents actes, n'ont aucune force contraignante. En effet, ces actes vont avoir pour objet « d'inviter (leurs) destinataires à adopter un comportement (déterminé)<sup>1470</sup> ». Ainsi, les recommandations pourront s'adresser aussi bien aux différents Etats membres qu'aux autres organes communautaires et même mais de façon extrêmement rare, aux particuliers entendus comme étant des entreprises. La valeur juridique des recommandations dépendra des destinataires de l'acte.

---

<sup>1466</sup> CJCE 23 novembre 1977, *Enka*, aff.38/77, précité

<sup>1467</sup> CJCE 23 novembre 1977, *Enka*, aff.38/77, précité

<sup>1468</sup> CJCE 14 juillet 1994, *Facini Dori*, aff. C-91/92, Rec. I 1992, p.3325

<sup>1469</sup> CJCE 4 décembre 1974, *Van Duyn*, aff. 41/74, précité

<sup>1470</sup> C-A. MORAND, *Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire*, CDE 1970, pp.623-644, sp.p.626

Quand elle est adressée aux Etats membres<sup>1471</sup>, la recommandation contient « des invitations souvent très détaillées [...] d'adopter certaines mesures ou modifier leur législation afin de mettre à exécution des dispositions prévues par les traités<sup>1472</sup> ». Cependant, ces obligations n'étant que complémentaires la recommandation n'acquiert aucune force contraignante et ne pourra donc de ce fait, être l'objet d'un recours en annulation. Néanmoins, la Cour de justice a estimé que les recommandations ne sont pas dépourvues de tout effet juridique puisque « les juges nationaux sont tenus de les prendre en considération en vue de la solution des litiges qui leur sont soumis, notamment lorsqu'elles éclairent l'interprétation de dispositions nationales prises dans le but d'assurer leur mise en œuvre ou encore lorsqu'elles ont pour objet de compléter des dispositions de droit communautaire ayant un caractère contraignant<sup>1473</sup> ». Par conséquent, ces actes « s'apparentent à des sortes de directives non obligatoires et jouent concrètement un rôle non négligeable dans le rapprochement des législations nationales<sup>1474</sup> ».

D'autre part, les recommandations adressées aux organes communautaires sont fréquentes et instrumentalisent plutôt une relation entre organes indépendants. L'acceptation de l'acte donnera alors « naissance à un accord « interorgane »<sup>1475</sup> », ce qui a pu permettre aux institutions et notamment au Parlement européen, d'accroître leurs compétences.

Enfin, les avis servent surtout à exprimer une opinion et donc ne contiennent aucune incitation à adopter un comportement déterminé<sup>1476</sup>. Ainsi, et contrairement aux recommandations, ils ne produisent par eux-mêmes aucun effet juridique.

De plus, il est à retenir que ces avis ne doivent pas être confondus avec ceux donnés à l'intérieur d'une procédure de décision par une institution ou un organe agissant à titre consultatif, comme c'est le cas en matière CECA pour les avis donnés par le Conseil ou en matière CE pour les avis rendus par le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions.

---

<sup>1471</sup> Par exemple, recommandation du Conseil du 13 juin 2002 relative à la coopération entre les autorités nationales des Etats membres compétentes pour le secteur de la sécurité privée, JOCE n° C 153 du 27 juin 2002, p.1

<sup>1472</sup> *ibidem*, sp.p.629

<sup>1473</sup> CJCE 13 décembre 1989, *Grimaldi*, aff. C-322/88, Rec. 1989, p.4407

<sup>1474</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.132

<sup>1475</sup> C-A. MORAND, *Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire*, précité, sp.p.634

<sup>1476</sup> Par exemple, avis de la Commission du 21 juin 2002 concernant le projet de rejet d'effluents radioactifs résultant de modifications sur le site de la centrale nucléaire de Grafenrheinfeld implantée en RFA, en application de l'article 37 Euratom, JOCE n° C 151 du 25 juin 2002, p.12

## 1.2. Les actes communautaires non prévus par les traités

**720.** La pratique institutionnelle communautaire a très tôt mis en place des actes que les traités constitutifs n'avaient pas prévus, mais qui n'ont fait l'objet d'aucune remise en cause par la jurisprudence de la Cour de justice<sup>1477</sup> dans la mesure où ils ne contrevenaient pas aux dispositions des traités originaires<sup>1478</sup>. Ainsi, à côté de la liste officielle des actes institutionnels communautaires établie par l'article 249 CE (ex-article 189 CE) la pratique a instauré des résolutions, des délibérations, des conclusions, des déclarations, des communications, des programmes d'action ou bien encore des codes de conduite.

**721.** S'agissant des actes non prévus par les traités pris par le Conseil, on constate qu'ils visent essentiellement « à établir les principes fondamentaux sur lesquels l'action communautaire devra être basée à l'avenir et à fixer des délais dans lesquels cette action devra se réaliser<sup>1479</sup>. » Ainsi, si de tels actes ne sont que l'expression de la volonté politique du Conseil ils ont en revanche pu avoir une importance historique non négligeable dans le développement des Communautés européennes<sup>1480</sup>.

**722.** En ce qui concerne les actes non prévus par les traités originaires pris par la Commission, on constate que l'utilisation des communications se développa très rapidement à partir des années 1980. Ces communications sont en général relatives aux domaines à l'égard desquels la Commission « dispose d'un pouvoir de décision et non plus seulement d'un pouvoir de proposition [...] et qui peu(vent) aussi avoir pour objet d'informer le Conseil et, par là, les Etats membres, de la *détermination* de la Commission d'user de son pouvoir (autonome) de décision de telle manière, dans telle perspective, et selon telles modalités<sup>1481</sup> ».

On distingue deux sortes de communications : celles que la Commission présente comme étant de simples avis ayant un caractère général et qui n'ont pas de portée juridique propre, et les communications qui sont une expression claire de la volonté de la Commission de les mettre en œuvre. Ces dernières semblent lier juridiquement la Commission car celle-ci doit se conformer « aux règles

---

<sup>1477</sup> CJCE 13 novembre 1964, *Commission c/ Royaume de Belgique et Grand-Duché de Luxembourg*, aff. 90-91/63, précité, à propos de l'absence de force contraignante des résolutions du Conseil

<sup>1478</sup> CJCE 3 février 1976, *Manghera*, précité

<sup>1479</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp.p.143

<sup>1480</sup> Résolution du 11 mai 1966 relative au financement de la Politique agricole commune consécutif à la crise de la « chaise vide »

<sup>1481</sup> M. MELCHIOR, *Les communications de la Commission, contribution à l'étude des actes communautaires non prévus par les traités*, Mélanges F. Dehousse, 1979, tome II, éd. Labor, pp.243-258, sp. p.243

indicatives qu'elle s'est elle-même imposée dans la communication [...] dans la mesure où elles ne sont pas contraires au traité<sup>1482</sup> ».

**723.** Par ailleurs, lorsque les institutions communautaires adoptent un acte non prévu par les traités celles-ci devront respecter le caractère impératif « des règles relatives à la formation de la volonté des institutions communautaires (car elles) sont établies par le traité et ne sont pas à la disposition des Etats membres ni des institutions elles-mêmes<sup>1483</sup> ». D'autre part, c'est le contenu de l'acte qui déterminera si celui-ci est ou non créateur de droit. A cet égard, la Cour de justice a été amenée à admettre le recours en annulation contre une délibération du Conseil du 20 mars 1970 relative au domaine des transports dans un arrêt du 31 mars 1971<sup>1484</sup>.

En effet, après avoir admis que la Communauté européenne avait la compétence explicite de mettre en œuvre la politique commune des transports la Cour a estimé que « cette délibération ni par sa forme, ni par son objet ou son contenu, ne serait un règlement, une décision ou une directive au sens de l'article 189 ». De ce fait, « il serait contraire à cet objectif (celui de l'article 173 CE) d'interpréter restrictivement les conditions de recevabilité du recours en limitant sa portée aux seules catégories d'actes visées par l'article 189 ; que le recours en annulation doit donc être ouvert à l'égard de toutes dispositions prises par les institutions, qu'elles qu'en soient la nature et la forme, qui visent à produire des effets de droit ». Dans ce contexte, le juge communautaire relève que la délibération attaquée « n'a pu être simplement l'expression ou la constatation d'une coordination volontaire, mais a eu pour objet de fixer une ligne de conduite obligatoire pour les institutions comme pour les Etats membres, destinée à se répercuter ultérieurement sur la teneur du règlement. » Dans ces conditions, la Cour de justice a reconnu que la délibération du Conseil était porteuse d'effets de droit et par conséquent susceptible de recours en annulation.

En revanche, la Cour a estimé que dans un domaine tel que celui de l'aide humanitaire en faveur d'Etats tiers la Communauté ne disposant pas d'une compétence exclusive, une décision des représentants des Etats membres ne constituera pas un acte communautaire susceptible de recours<sup>1485</sup>. Enfin, il a été admis qu'un code de conduite ne se limitant pas à expliciter les obligations d'information auxquelles sont tenus les Etats membres mais qui établit des obligations spécifiques sur le contenu de l'information et les modalités de la communication de cette information à la

---

<sup>1482</sup> CJCE 24 février 1987, *Deufil c/ Commission*, aff. 310/85, Rec. 1987, p.901 ; TPI 12 décembre 1996, aff. T-380/94, *AIUFFASS c/ Commission*, Rec. 1996, p.II-2169

<sup>1483</sup> CJCE 23 février 1988, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, aff.68/86, précité, point 38

<sup>1484</sup> CJCE 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil*, aff. 22/70, précité, points 35-53

<sup>1485</sup> CJCE 30 juin 1993, *Parlement européen c/ Commission et Conseil*, aff. jtes C-181 et 248/91, Rec. I 1993, p.385

Commission, produit des effets juridiques propres et peut donc être l'objet d'un recours en annulation<sup>1486</sup>.

**724.** Par conséquent, les actes communautaires de droit dérivé doivent être conformes aux traités originaires c'est-à-dire qu'ils doivent respecter leurs dispositions générales et particulières. Mais, entre les dispositions de droit dérivé il n'existe pas de hiérarchie permettant d'établir une distinction claire entre les actes législatifs et les actes exécutifs. En effet, la confusion existant entre le pouvoir légiférant et le pouvoir exécutant rend improbable la mise en oeuvre d'une hiérarchie des normes communautaires aussi sophistiquée que celle existant dans les ordres juridiques nationaux.

## **2. L'incertaine hiérarchie des normes communautaires**

**725.** L'absence de hiérarchie des actes de droit dérivé dans le système juridique communautaire, résulte de l'absence de séparation des pouvoirs telle que la connaissent les constitutions nationales des Etats membres. Ainsi, le processus décisionnel communautaire établit-il un partage incohérent entre la fonction législative et la fonction exécutive puisque celles-ci sont dévolues à plusieurs institutions. En effet, l'article 7 CE (ex-article 4 CE) prévoit que « la réalisation des tâches confiées à la Communauté est assurée par: un Parlement européen, un Conseil, une Commission, une Cour de justice, une Cour des comptes. Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité ».

Par ailleurs, avec l'Acte unique européen et le traité de Maastricht le système juridique communautaire a vu son ensemble de procédures décisionnelles s'enrichir et rendre « encore plus aléatoire toute tentative de corrélation entre la classification des actes et les procédures applicables<sup>1487</sup> ».

**726.** Dans ce contexte d'altération du système institutionnel communautaire engendrée par cette confusion normative et malgré les questions soulevées par la hiérarchie des normes, ce n'est qu'avec la déclaration n°16 annexée au traité sur l'Union européenne<sup>1488</sup> que ce sujet est concrètement apparu dans les débats communautaires. Cependant, la déclaration n°16 reflète le manque de volonté des auteurs des traités à faire évoluer le processus décisionnel communautaire vers une meilleure hiérarchisation des actes de droit dérivé. Pourtant, l'établissement d'une hiérarchie des normes

---

<sup>1486</sup> CJCE 13 novembre 1991, *France c/ Commission*, aff. C-303/90, Rec.1991, p. I-5315

<sup>1487</sup> R. KOVAR, *La déclaration n°16 annexée au traité sur l'Union européenne : chronique d'un échec annoncé ?*, CDE 1997, pp. 3-11, sp.p.5

<sup>1488</sup> Cette déclaration prévoit que la CIG de 1996 « examinera dans quelle mesure il serait possible de revoir la classification des actes communautaires en vue d'établir une hiérarchie appropriée entre les différentes catégories de normes ».

élaborée dans l'ordre juridique communautaire aurait le mérite de rendre le système institutionnel plus cohérent (2.1.), et l'intégration des actes communautaires de droit dérivé dans l'ordre juridique interne plus évidente (2.2.).

### 2.1. Les répercussions dans l'ordre juridique communautaire

**727.** La complexité institutionnelle engendrée par la profusion normative, rend délicate la perception de l'équilibre institutionnel existant entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission ce qui « porte finalement préjudice à la rationalité, à la transparence et à l'efficacité du système [...] favorisant dès lors les abus et l'ambiguïté<sup>1489</sup> ». Les « abus » concernent la prolifération excessive d'actes communautaires de droit dérivé qui renforce alors l'incontestable complexité du processus décisionnel communautaire. Par ailleurs, cette situation renforce également « l'ambiguïté » du rôle des institutions communautaires. En effet, « l'appareillage instrumental ou normatif<sup>1490</sup> » des Communautés européennes ne semble plus adapté à la structure institutionnelle actuelle.

**728.** L'absence de distinction entre la fonction législative et la fonction exécutive et donc la confusion entre les instruments normatifs qui en résulte, « se reflète négativement sur le rôle joué par les diverses institutions au sein de ces processus<sup>1491</sup> ». A cet égard, la mise en œuvre de la procédure de codécision par le traité sur l'Union européenne est tout à fait représentative du « malaise » institutionnel, car le champ d'application de cette procédure n'est en rien cohérent. De ce fait, on constate qu'il existe encore des matières où procédure de codécision et majorité qualifiée ne sont pas corrélatives<sup>1492</sup>.

D'autre part, la dilution des notions de pouvoirs législatif et exécutif est révélée par le rôle ambigu que le Conseil exerce. Quant on regarde la composition de cette institution on peut douter de la légitimité du terme « législateur » qui est employé à son égard, car il n'est pas représenté par des personnes habilitées directement à l'exercice du pouvoir législatif mais par des représentants des Etats membres. En outre, les relations entretenues par le Conseil et la Commission tendent à rendre difficile l'appréhension du pouvoir réglementaire. En effet, ces institutions apparaissent comme les deux têtes de l'exécutif dans l'ordre juridique communautaire si bien que la vocation d'exécutif de la Commission a pu parfois être négligée.

---

<sup>1489</sup> A. TIZZANO, *La hiérarchie des normes communautaires*, dans *La CIG sur l'Union européenne : répondre aux défis du XXIème siècle*, 1996, A. Mattera (dir.)

<sup>1490</sup> P.Y. MONJAL, *La Conférence intergouvernementale de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires*, précité, sp. p.685

<sup>1491</sup> A. TIZZANO, *La hiérarchie des normes communautaires*, dans *La CIG sur l'Union européenne : répondre aux défis du XXIème siècle*, précité, sp. p.80

<sup>1492</sup> Voir supra II ème partie, titre 1, chapitre 1, section 2

**729.** Ainsi, cette absence de « ligne de partage au sens matériel<sup>1493</sup> » de la fonction législative et de la fonction exécutive au sein des traités institutifs est regrettable, dans la mesure où l'action communautaire en général et la qualité de la législation en serait profondément augmentée.

## 2.2. Les répercussions dans l'ordre juridique national

**730.** Ce qui rend le droit communautaire particulièrement atypique, c'est qu'il est un droit intégré dans les ordres juridiques nationaux des différents Etats membres. Il résulte de cette intégration que le droit communautaire est d'une part, directement applicable dans les systèmes juridiques internes<sup>1494</sup> et d'autre part, qu'il prévaut sur le droit national<sup>1495</sup>. Néanmoins, compte tenu de la désorganisation institutionnelle due à l'absence de hiérarchie normative ces principes ne purent être mis en œuvre sans soulever certaines difficultés.

**731.** En matière d'applicabilité directe des normes communautaires de droit dérivé, il aurait pu être déduit des dispositions de l'article 249 CE (ex-article 189 CE) que seuls les règlements ont vocation à faire l'objet d'une applicabilité directe dans les ordres juridiques nationaux<sup>1496</sup>. Cependant, depuis l'arrêt *Van Gend en Loos* la Cour de justice considère qu'il existe dans le système des traités « une présomption en faveur de l'effet direct<sup>1497</sup> ». Dans cet arrêt, fondamental dans le développement de la construction communautaire le juge communautaire estima que le traité CEE constituait « plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre Etats contractants » et que par conséquent « le droit communautaire indépendant de la législation des Etats membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique ; que ceux-ci naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers, qu'aux Etats membres et aux institutions communautaires ».

Il ressort donc de cette jurisprudence que les traités CE confèrent aux particuliers des droits que les juridictions nationales devront sauvegarder, soit parce que « les dispositions en cause les visent expressément comme sujets de droit, (soit parce qu') elles imposent aux Etats membres une obligation bien définie<sup>1498</sup> ». Dans ce contexte, la notion d'effet direct issue de la jurisprudence *Van Gend en Loos* a, au fil du développement des Communautés européennes, été consolidée.

---

<sup>1493</sup> C. BLUMANN, *La fonction législative communautaire*, précité, sp. p.32

<sup>1494</sup> CJCE 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff.26/62, Rec. 1963, p.1

<sup>1495</sup> CJCE 15 juillet 1964, *Costa / Enel*, aff.6/64, Rec. 1964, p.1141

<sup>1496</sup> Article 249 CE, paragraphe 1 : « Le règlement (...) est directement applicable dans tout Etat membre . »

<sup>1497</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, sp. p.172

<sup>1498</sup> *ibidem*, sp. p.173

Le critère d'applicabilité directe retenu dès 1963 était le caractère suffisamment clair et inconditionnel de la disposition en cause<sup>1499</sup>. Ce critère a continué à être utilisé par la Cour qui dispose que « [...] dans tous les cas où des dispositions [...] apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises [...]»<sup>1500</sup>. Cette exigence signifie que la disposition considérée ne doit nécessiter aucune mesure communautaire ou nationale ultérieure. Néanmoins, la Cour de justice a très vite admis que des obligations de faire avaient un effet direct si les institutions communautaires ou les Etats membres tenus de prendre des mesures d'application ne disposaient d'aucun pouvoir discrétionnaire d'appréciation<sup>1501</sup>.

Ainsi, pour la Cour de justice le caractère inconditionnel et précis de la disposition paraît être le critère déterminant de la notion d'effet direct. Mais, au vu de la prolifération normative dont fait preuve le système juridique communautaire la portée de l'effet direct variera selon la catégorie d'actes communautaires envisagée.

**732.** En ce qui concerne l'application du principe d'effet direct aux traités communautaires, la jurisprudence a permis de relever trois catégories de dispositions. Les dispositions à effet direct complet, celles qui ont un effet à l'égard des Etats membres et des particuliers telles que par exemple les règles relative à la libre circulation et l'interdiction des discriminations tenant à la nationalité<sup>1502</sup> qui, sans s'adresser directement aux particuliers, engendrent des obligations directes. Il y également les dispositions qui ont un effet direct limité, c'est-à-dire uniquement à l'égard des Etats membres et qui sont les plus nombreuses. Celles-ci sont divisées en deux catégories. Les dispositions contenant des obligations de ne pas faire comme l'article 12 CE (ex-article 7 CE) interdisant les discriminations fondées sur la nationalité<sup>1503</sup>, et les dispositions contenant des obligations de faire comme par exemple l'article 31 CE (ex-article 37 CE) relatif à l'aménagement des monopoles nationaux à caractère commercial. Enfin, il existe des dispositions qui n'ont aucun effet direct comme par exemple l'obligation de fidélité communautaire de l'article 10 CE (ex-article 5 CE).

**733.** Néanmoins, pour le droit communautaire dérivé la recherche de l'existence de l'applicabilité directe d'une disposition a parfois été délicate. En effet, si pour les règlements et les décisions adressées à des particuliers « l'applicabilité directe prend toute sa portée<sup>1504</sup> » et n'a soulevé

---

<sup>1499</sup> « [...] le texte de l'article 12 énonce une interdiction claire et inconditionnelle qui est une obligation non pas de faire, mais de ne pas faire », CJCE 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff.26/62, précité

<sup>1500</sup> CJCE 19 janvier 1982, *Becker*, aff. 8/81, Rec. 1982, p.53

<sup>1501</sup> CJCE 19 décembre 1968, *Salgoil*, aff.13/68, Rec.1969, p.66

<sup>1502</sup> Articles 39 CE (ex-article 48 CE), 43 CE (ex-article 52 CE), 49 CE (ex-article 59 CE) et 50 CE (ex-article 60 CE)

<sup>1503</sup> CJCE 13 février 1969, *Walt Wilhelm*, aff.14/68, Rec.1969, p.1

<sup>1504</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.177

aucune difficulté dans les ordres juridiques nationaux, en revanche en matière de directives la solution n'est pas apparue si évidente pour les juridictions nationales.

Le règlement communautaire est le seul acte pour lequel l'article 249 CE (ex-article 189 CE) prévoit expressément son applicabilité directe puisqu' « il est directement applicable dans tout Etat membre ». Cet effet direct n'a d'ailleurs jamais été contesté par la jurisprudence de la Cour de justice qui estime que « le règlement est directement applicable dans tout Etat membre [...] dès lors, en raison de sa nature même, et par sa fonction dans le système des sources du droit communautaire, il produit des effets immédiats et est, comme tel, apte à conférer aux particuliers des droits que les juridictions ont l'obligation de protéger<sup>1505</sup> ». A cet égard, les juridictions françaises amenées à se prononcer sur l'intégration de règlements communautaires dans leur ordre juridique se sont prononcées en faveur d'une autorité supérieure attachée à ces actes, identique à celle accordée aux traités eux-mêmes<sup>1506</sup>. Pour les décisions communautaires prévues par l'article 249 CE et adressées à des particuliers, celles-ci créent des droits ou des obligations au bénéfice où à la charge de leurs destinataires et sont donc directement applicables dans les ordres juridiques nationaux<sup>1507</sup>.

**734.** Contrairement aux règlements et décisions, la complexité de la jurisprudence de la Cour de justice sur les directives communautaires a pu occasionner certaines difficultés quant à leur intégration. En effet, les traités n'attribuent pas expressément d'effet direct à la directive qui est « un acte d'application médiate par nature<sup>1508</sup> ». De plus, la directive qui a pour destinataires les Etats membres, est soumise à une mesure d'exécution nationale pour que ses destinataires puissent réaliser l'objectif qu'elle fixe. Néanmoins, la Cour de justice s'est très vite prononcée en faveur de l'invocabilité de la directive par les justiciables devant les juges nationaux<sup>1509</sup>. Pour le juge communautaire cette invocabilité découle de l' « effet contraignant » que l'article 249 CE fait peser sur la directive et donc, sur ses destinataires. En application de cette jurisprudence, la Cour a notamment décidé que l'Etat membre ne peut « opposer aux particuliers le non-accomplissement des obligations que la directive comporte<sup>1510</sup> ». Par ailleurs, la Cour de justice a admis que les dispositions des directives sont susceptibles d'effet direct si elles sont « inconditionnelles » et « suffisamment

---

<sup>1505</sup> CJCE 14 décembre 1971, *Politi*, aff.43/71, Rec.1971, p.1039

<sup>1506</sup> CE 22 décembre 1978, *Syndicat viticole des Hautes Graves de Bordeaux*, Rec.1979, p.125 ; Cons. const. 30 décembre 1977, n<sup>os</sup> 77-89 et 77-90 DC, sur la taxe pour l'isoglucose et la taxe de coresponsabilité sur les produits laitiers, Rec. p.44 et s. ; Cass.crim. 22 octobre 1970, *Administration des contributions indirectes et Comité interprofessionnel des vins doux naturels c/ Ramel*, Rec.171, p.7

<sup>1507</sup> CE Ass. 12 octobre 1979, *Syndicat des importateurs de vêtements et produits artisanaux*, Rec.1979, p.373

<sup>1508</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.178

<sup>1509</sup> CJCE 4 décembre 1974, *Van Duyn*, aff.41/74, Rec.1974, p.1337

<sup>1510</sup> CJCE 5 avril 1979, *Ratti*, aff. 148/78, Rec. 1979, p.1629

précises<sup>1511</sup> ». Cette jurisprudence fut alors dans les juridictions nationales et notamment en France, source de résistances.

Avec l'arrêt *Cohn-Bendit* du 22 décembre 1978<sup>1512</sup>, le Conseil d'Etat marque son profond désaccord avec la jurisprudence de la Cour de justice. S'en tenant strictement à la lettre de l'article 249 CE, le juge administratif affirme qu'un particulier ne peut se prévaloir d'une directive à l'encontre d'un acte administratif individuel. Ainsi, le Conseil d'Etat français refuse-t-il toute invocabilité de substitution et ce, malgré le fait qu'il ait par ailleurs admis la primauté du droit dérivé dans son ensemble sur la loi postérieure contraire. Cette divergence de conception est donc révélatrice des difficultés que les juges nationaux peuvent éprouver face à une jurisprudence communautaire très structurée, mais de façon plus générale face à un système juridique communautaire confus.

**735.** Le principe de la primauté du droit communautaire sur le droit interne des Etats membres, fut dégagé par la Cour de justice dans l'arrêt *Costa c/ Enel* du 15 juillet 1964<sup>1513</sup>. Ce principe signifie que l'ensemble des normes de droit communautaire prévaut sur les normes de droit interne. Cependant, ce principe ne fut pas d'une application aisée dans tous les systèmes juridiques nationaux et particulièrement en France. En effet, malgré la supériorité des traités sur la loi telle qu'elle est prévue par l'article 55 de la Constitution de 1958<sup>1514</sup>, les juridictions françaises ont pendant longtemps appliqué le principe de la supériorité de la loi nationale postérieure même contraire, sur les traités communautaires. C'est la Cour de cassation qui la première mis en œuvre le principe de prévalence du droit communautaire en 1975<sup>1515</sup>. C'est avec l'arrêt *Nicolo* du 28 octobre 1989<sup>1516</sup> que le Conseil d'Etat met fin à l'une de ses jurisprudences les plus controversées en reconnaissant la primauté du droit communautaire originaire sur la loi interne postérieure. Il admettra par la suite la primauté du droit dérivé<sup>1517</sup> en droit interne. Cependant, s'il est louable que le Conseil d'Etat et la Cour de cassation aient « réglé » leur jurisprudence sur celle de la Cour de justice, il n'en demeure pas moins que les fondements de leur décision sont pour le moins contestables. En effet, ces solutions ne

---

<sup>1511</sup> CJCE 1er juillet 1993, *Van Cant*, aff. C-154/92, Rec. 1993, p.I-3811

<sup>1512</sup> CE sect., 22 décembre 1978, *Cohn-Bendit*, Rec. 1979, p.524

<sup>1513</sup> CJCE 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, aff. 6/64, précité

<sup>1514</sup> Article 55 de la Constitution de 1958 : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

<sup>1515</sup> C.cass., 24 mai 1975, *Société des cafés J. Vabre*, Rec. p.497

<sup>1516</sup> CE Ass. 20 octobre 1989, *Nicolo*, Rec.1990

<sup>1517</sup> CE 24 septembre 1990, *Boisdet*, Rec. p.251 en ce qui concerne la primauté des règlements communautaires ; CE Ass. 28 février 1992, *S.A. Rothmans International France et S.A. Philip Morris France*, Rec. p.81 en ce qui concerne la primauté des directives communautaires

sont pas fondées sur l'ordre juridique lui-même, mais sur le seul article 55 de la Constitution<sup>1518</sup>. Cette attitude qui consiste à banaliser le droit communautaire en niant toute son originalité, illustre la réticence encore existante de certains Etats membres face à la prédominance du droit communautaire.

Il est à espérer cependant, que cette réserve disparaisse dès lors que le système juridique communautaire présentera plus d'ordre et de cohérence.

## ***B. LA « STRUCTURATION » NORMATIVE COMMUNAUTAIRE OPÉRÉE PAR LA COUR DE JUSTICE***

**736.** Afin de mettre un peu d'ordre dans le système juridique soumis à son contrôle, la Cour de justice a tenté de déterminer l'existence d'une fonction législative au sein du système institutionnel communautaire (1). Cependant, parallèlement à cette recherche de la fonction législative communautaire les critères de distinction des deux principaux instruments législatifs que sont le règlement et la directive sont apparus plus difficiles à mettre en évidence, allant de ce fait à l'encontre de la volonté de clarté qu'une hiérarchie des normes structurée est censée apporter (2).

### ***1. L'émergence d'une fonction législative dans le système institutionnel communautaire***

**737.** Dans tout système juridique ordonné, il existe une distinction clairement établie entre d'une part la fonction législative et d'autre part la fonction exécutive. Or, en droit communautaire du fait même de l'absence de séparation stricte des pouvoirs une telle dichotomie est incertaine. Ainsi, l'activité institutionnelle communautaire n'est-elle pas conditionnée par un organe législatif ou exécutif clairement déterminé. Néanmoins, dans la mesure où il existe bien au sein du système juridique communautaire des actes législatifs (1.2.), ceux-ci devront être pris par des organes qualifiés de législatifs et agissant dans le cadre de procédures reconnues comme législatives (1.1.) Donc, l'identification globale des actes législatifs va mettre en évidence l'existence d'une fonction législative communautaire « collectivement organisé(e) sur le plan institutionnel et décisionnel<sup>1519</sup> ».

#### ***1.1. La délimitation organique de la fonction législative***

**738.** Dans le traité de Rome, le législateur de droit commun était le Conseil. Puis avec l'évolution du système institutionnel communautaire le Parlement européen a vu ses pouvoirs législatifs s'accroître, réduisant de la sorte ceux du Conseil. Cependant, la lecture du processus

---

<sup>1518</sup> Dans son arrêt *Jacques Vabre*, la Cour de cassation a fait en réalité une utilisation combinée de l'article 55 de la Constitution et de la spécificité de l'ordre juridique communautaire.

<sup>1519</sup> P.Y. MONJAL, *Remarques sur l'emploi de la notion de fonction législative en droit communautaire*, RRJ 1998, n°3, pp.1117-1162, sp. p.1125

décisionnel communautaire tel qu'il existe aujourd'hui, c'est-à-dire englobant dans une même dynamique le Parlement européen, le Conseil et la Commission montre qu'il n'existe pas de législateur unique tel que cela existe dans les Etats membres.

En effet, c'est cette dynamique institutionnelle des Communautés qui postule une fonction législative organiquement triangulaire. Ainsi, c'est « la connexion (de la fonction de chacune de ces trois institutions) dans le cadre de la procédure d'adoption des actes communautaires qui met à jour ou permet de découvrir le législateur des Communautés<sup>1520</sup> ». Néanmoins, toute procédure décisionnelle ne sera pas nécessairement législative. Effectivement, le critère démocratique représenté par le Parlement européen directement élu par les citoyens européens, doit être intégré à la notion de fonction législative. En tant que seul organe élu, c'est le Parlement européen qui paraît être l'institution la plus apte à conférer un caractère démocratique au processus décisionnel communautaire. Dans ce contexte, on peut alors relever l'existence de trois procédures qui, en fusionnant l'action du Parlement, du Conseil et de la Commission, peuvent prétendre au statut de procédures législatives car elles font intervenir de manière graduelle l'élément démocratique recherché.

La procédure de consultation est le premier niveau dans la hiérarchie des procédures législatives, dans la mesure où le Parlement européen ne rend pas d'avis contraignant pour le Conseil. De cette façon, mais sans que cela ôte son caractère législatif à cette procédure l'Assemblée n'est pas pleinement associée au processus décisionnel.

La procédure de coopération, qui depuis l'extension du champ d'application de la procédure de codécision a perdu de son importance, associe plus étroitement le Parlement européen au processus décisionnel. En effet, ce dernier sans pour autant pouvoir remettre en cause la décision finale du Conseil ou la proposition de la Commission pourra influencer directement les modalités de prise de décision. Cette procédure de coopération illustre ainsi la collaboration dynamique dont font preuve les institutions communautaires, favorisant de la sorte l'émergence d'une réelle fonction législative.

Mais c'est surtout dans le cadre de la procédure de codécision que la fonction législative prend toute son ampleur. En effet, c'est cette procédure décisionnelle qui est la meilleure illustration de la collaboration interinstitutionnelle entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission apparaissant ainsi comme la forme la plus aboutie de procédure législative.

---

<sup>1520</sup> *ibidem*, sp. p.1149

### 1.2. La délimitation matérielle de la fonction législative

**739.** La détermination du caractère législatif d'une procédure décisionnelle et partant de l'organe législateur, permet de mieux appréhender la nature de l'acte pris par le législateur. A cet égard, il convient de relever la distinction établie par la Cour de justice entre les actes normatifs et ceux qui ne le sont pas.

En effet, dans la mesure où les traités institutifs n'établissent aucune corrélation entre les actes des institutions et la notion de norme, la Cour de justice a établi une distinction. Elle a estimé que les actes à portée générale ont une valeur « quasi-législative<sup>1521</sup> » ou « essentiellement normative<sup>1522</sup> ». Ainsi, le règlement communautaire a « un caractère essentiellement normatif applicable à des catégories envisagées abstraitement dans leur ensemble<sup>1523</sup> ». Par conséquent, la Cour déduit la valeur normative de l'acte de la façon dont les destinataires de cet acte sont envisagés. C'est-à-dire qu'ils doivent être envisagés de façon abstraite d'après une situation objective de droit, même si l'on peut plus ou moins précisément déterminer leur identité ou leur nombre<sup>1524</sup>. Il ressort en conséquence de la jurisprudence de la Cour de justice, que certains actes en raison de leur nature abstraite et générale auront une finalité normative.

Dans ces conditions, les actes susceptibles d'être adoptés par les institutions dans le cadre des articles 249 CE (ex-article 189 CE), 253 CE (ex-article 190 CE) et 254 CE (ex-article 191 CE) sont des actes législatifs normateurs. En effet, les règlements et directives conjoints étant issus de la procédure de codécision sont par nature normateurs et législatifs. A cet égard, P.Y. Monjal estime que « seule la procédure codécisionnelle, formellement législative, est apte à produire des normes matériellement législatives<sup>1525</sup> ». S'agissant plus particulièrement de la directive, comme le constate l'arrêt *Asocarne* de la Cour de justice<sup>1526</sup> sa portée générale et sa publication au Journal officiel ne laissent aucun doute sur le caractère normatif de cet acte. Néanmoins, en ce qui concerne la décision on constate que si elle est bien formellement un acte législatif elle n'est pas pour autant un acte normateur compte tenu de son caractère individuel<sup>1527</sup>.

<sup>1521</sup> CJCE 20 mars 1959, *Firma Nold*, aff.18/57, Rec.1959, p.89

<sup>1522</sup> CJCE 14 décembre 1962, *Fédération nationale de la boucherie*, aff.19/62, Rec.1962, p.943

<sup>1523</sup> CJCE 18 mai 1994, *Codorniu*, aff. C-309/89, Rec.1994, p.I-1853

<sup>1524</sup> CJCE 18 mai 1994, *Codorniu*, aff. C-309/89, précité

<sup>1525</sup> P.Y. MONJAL, *Remarques sur l'emploi de la notion de fonction législative en droit communautaire*, RRJ 1998, n°3, précité, sp. p.1160

<sup>1526</sup> CJCE Ordonnance du 23 novembre 1995, *Asocarne c/ Conseil*, aff. C-10/95, Rec.1995, p.I-4149

<sup>1527</sup> CJCE 14 décembre 1962, *Fédération nationale de la boucherie*, aff. 19/62, précité

Par ailleurs, on peut dire des procédures de consultation et de coopération qu'elles engendrent également des actes normateurs législatifs. En effet, de la même manière que les règlements et directives conjoints, les règlements et directives « simples » adoptés dans le cadre de ces procédures ont un caractère général et abstrait leur conférant un statut normatif.

Enfin, lorsque le Parlement européen ne participe pas à l'élaboration d'un acte on doit exclure le caractère législatif de celui-ci dans la mesure où le critère démocratique attaché à la détermination du caractère législatif de la procédure dont il est issu, est absent. Ainsi, un acte pourra être normateur sans pour autant être législatif.

**740.** Cette mise en œuvre de la théorie de l'acte juridique communautaire par la Cour de justice, lui a donné la possibilité de faire surgir du désordre normatif existant les contours d'une fonction législative communautaire. Cependant, en rapprochant le règlement et la directive elle a bouleversé les critères de différenciation institués par les traités originaires, rendant moins compréhensible le recours à l'un ou l'autre de ces actes.

## ***2. La redéfinition des instruments législatifs dans le système institutionnel communautaire***

**741.** Théoriquement, il est possible de définir l'acte législatif communautaire par rapport à la définition du règlement donnée par l'article 249 CE puisqu'il est l'acte communautaire principalement utilisé dans les procédures décisionnelles. Ainsi, l'acte législatif serait un acte à portée générale et ayant un effet direct. Néanmoins, la pratique soutenue par la Cour de justice a conféré à la directive une portée considérable qui n'est pas celle qui lui fut dévolue par les rédacteurs des traités de 1957 (2.1.). Il en résulte alors « une altération manifeste des critères de différenciation de la notion de directive et de règlement<sup>1528</sup> », favorisant de la sorte le rapprochement de ces deux instruments législatifs (2.2.).

### *2.1. La dichotomie initiale entre règlement et directive*

**742.** Initialement le règlement et la directive communautaires se distinguaient par leur champ d'application et par leur portée.

Ce n'est pas l'article 249 CE qui règle la question du champ d'application d'un règlement ou d'une directive. Il faut donc se reporter aux dispositions du traité qui laissent apparaître deux situations. La première est celle du « libre choix de l'instrumentum au législateur<sup>1529</sup> ». Ainsi, certains

---

<sup>1528</sup> P.Y. MONJAL, *La Conférence intergouvernementale de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires*, précité, sp. p.696

<sup>1529</sup> C. BLUMANN, *La fonction législative communautaire*, précité, sp. p. 96

domaines<sup>1530</sup> du traité laissent au Conseil la possibilité de prendre « toute réglementation ...<sup>1531</sup> », « dispositions...<sup>1532</sup> » ou encore « mesures nécessaires...<sup>1533</sup> » pour les réglementer. Dans ces hypothèses, le Conseil pourra indifféremment opter pour un règlement ou une directive ou, pour un acte qui ne sera pas obligatoire. Cependant, la lecture du traité montre qu'il n'existe aucune cohérence parmi ces dispositions qui pourrait permettre d'affirmer que le règlement ressort de tel domaine et la directive de tel autre.

Par ailleurs, la seconde situation est celle qui voit certains domaines imposer au législateur communautaire l'acte à adopter. Mais dans le traité CE, contrairement au traité CEEA qui prévoit fréquemment le recours aux règlements<sup>1534</sup>, peu de domaines imposent au législateur une telle contrainte. On constate ainsi que seul l'article 89 CE (ex-article 94 CE) en matière d'aides d'Etats prescrit au Conseil de prendre « tous règlements utiles en vue de l'application [...] ». Par contre, les dispositions du traité<sup>1535</sup> prévoient plus souvent le recours aux directives.

**743.** D'autre part, dans sa rédaction l'article 249 CE ne laisse la place à aucun doute possible. Le règlement est un acte d'applicabilité immédiate, la directive non. En effet, le règlement est un acte à portée générale dont tout le contenu bénéficie d'un effet direct « express » et « illimité<sup>1536</sup> ». A l'inverse, le traité ne prévoit rien en ce qui concerne la directive. Dans ce contexte, l'effet direct a d'abord été refusé à la directive pour deux raisons. D'une part, l'absence de reconnaissance explicite dans le texte du traité contrairement au règlement est un argument en défaveur de l'effet direct de la directive. Ensuite, cette absence d'applicabilité immédiate vient de ce que la directive s'adresse non à des particuliers mais aux Etats membres qui doivent prendre des mesures nationales d'exécution pour la mettre en œuvre. Cependant, ce refus de reconnaître à la directive un effet direct présente l'inconvénient de permettre au législateur communautaire de « faire varier librement la portée juridique de ses actes, selon le choix, probablement chargé de fortes connotations politiques qu'il aura effectué<sup>1537</sup> ». De plus, cela présente également l'inconvénient de

<sup>1530</sup> Il s'agit par exemple de la politique agricole commune (article 37 CE paragraphe 2 alinéa 3, ex-article 43 CE) ou de la libre circulation des travailleurs (article 40 CE, ex-article 49 CE)...

<sup>1531</sup> Article 12 CE (ex-article 6 CE) relatif à la non discrimination en raison de la nationalité

<sup>1532</sup> Article 18 CE (ex-article 8 A) sur le droit de séjour et de circulation des citoyens européens

<sup>1533</sup> Article 280 CE paragraphe 4 (ex-article 209 A) sur la lutte contre la fraude

<sup>1534</sup> Article 60 CEEA relatif à l'approvisionnement en matière nucléaire

<sup>1535</sup> Article 44 CE (ex-article 54 CE) relatif au droit d'établissement; article 47 CE (ex-article 57 CE) relatif au droit d'établissement en ce qui concerne les activités non salariées ; article 52 CE (ex-article 63 paragraphe 2 CE) en matière de libre prestations de services ; article 94 CE (ex-article 100 CE) pour le rapprochement des législations et article 132 CE (ex-article 112 CE) en matière de politique commerciale commune.

<sup>1536</sup> *ibidem*, sp. p.100

<sup>1537</sup> *ibidem*, sp. p.102

voir les directives « rester lettre morte ou enregistrer de graves retards de transposition si les Etats ne prennent pas les mesure nationales d'exécution<sup>1538</sup> ».

**744.** En conséquence, l'absence de critère général permettant d'établir un lien entre une matière et un instrument de réglementation conjuguée à l'absence gênante d'effet direct de la directive, met en exergue la dilution de la distinction qui a pu initialement exister entre le règlement et la directive.

## *2.2. Le rapprochement entre règlement et directive*

**745.** Avec sa jurisprudence favorable à l'effet direct des directives, la Cour de justice est la première à avoir posé les jalons d'une altération de la différenciation entre règlement et directive. En effet, en reconnaissant un effet direct vertical aux directives la Cour de justice met sur un pied d'égalité le règlement et la directive en ce qui concerne leur efficacité d'application. A cet égard, on peut penser que ces instruments juridiques « constituent des actes faiblement indissociables lorsqu'il s'agit pour les justiciables de les invoquer en justice<sup>1539</sup> ». Néanmoins, tant que la Cour de justice refusera de reconnaître un effet direct horizontal aux directives la spécificité de celles-ci sera conservée, mais au prix d'une certaine incohérence dans la préservation des droits des justiciables. En effet, l'absence d'effet direct horizontal de la directive est préjudiciable au bon fonctionnement de la justice communautaire dans la mesure où il est donc autorisé d'appliquer les principes fondamentaux de droit communautaire de façon différenciée, selon que l'on doit affronter un Etat ou un particulier.

Enfin, ce qui permet de constater l'effritement des critères de distinction entre le règlement et la directive c'est la publication au Journal officiel<sup>1540</sup> de cette dernière. En effet, le traité prévoit que tout acte à portée générale fait l'objet d'une publication au Journal officiel des Communautés européennes, car il s'agit de l'une des conditions de son entrée en vigueur. Dans ce contexte, si la publication des règlements n'appelle aucune question particulière en revanche en ce qui concerne la directive la question n'est pas aussi simple. Jusqu'au traité de Maastricht, la publication de la directive en tant qu'elle est un acte dépourvu d'effet général puisque ses destinataires sont identifiés, n'était pas une condition de son entrée en vigueur. La directive était notifiée<sup>1541</sup>. Avec l'insertion de la procédure de codécision dans le système décisionnel communautaire, l'instauration des directives conjointes a changé les données du problème en matière de publication. En effet, celles-ci sont soumises à une

---

<sup>1538</sup> *ibidem*

<sup>1539</sup> P.Y. MONJAL, *La Conférence intergouvernementale de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires*, précité, sp. p. 699

<sup>1540</sup> Article 254 CE (ex-article 191 CE)

<sup>1541</sup> Article 254 CE paragraphe 3 (ex-article 191 CE)

publication dans la partie A du Journal officiel, comme les règlements, cette publication devenant donc de ce fait une condition de l'entrée en vigueur de ces actes.

746. Dans ces conditions, l'on peut s'interroger sur la valeur normative de la directive. Dans la mesure où il est explicitement admis que seuls les actes à portée générale et donc normative sont publiés, nous pouvons à juste titre dire que de ce point de vue là la directive a une portée générale. Mais est-ce qu'à lui seul le critère purement formel de la publication peut conférer une portée normative à un acte qui par nature ne peut en avoir ? En tout cas l'esprit de l'article 254 CE paragraphe 3 (ex-article 191 CE) participe de la volonté de renforcer l'efficacité de l'application de la directive, même si dans le même temps il contribue à renforcer la confusion due à son rapprochement du règlement.

## ***PARAGRAPHE 2 : L'IMPROBABLE RÉFORME DU SYSTÈME NORMATIVO-INSTITUTIONNEL COMMUNAUTAIRE***

747. Avec comme objectif de rationaliser la fonction législative et la fonction exécutive et de favoriser l'apparition de nouveaux instruments juridiques au sein du processus décisionnel communautaire, la réforme de la hiérarchie normative en droit communautaire est porteuse d'un très grand intérêt malgré les diverses objections qu'elle soulève.

D'un point de vue conceptuel, il est apparu que cette question de la hiérarchie des normes communautaires pouvait soulever certaines critiques. En effet, il a été avancé que la notion de hiérarchie des normes étant différente entre les pays de la common law et les autres l'établissement d'une telle hiérarchie en droit communautaire n'était pas appropriée. A cet argument de rejet a été opposée l'idée qu'il n'existe pas « un ordre juridique qui ne connaisse pas un système plus ou moins organisé des sources<sup>1542</sup> ».

Par ailleurs, d'un point de vue technique la réforme de la hiérarchie des actes a été attaquée en raison de la difficulté qu'il y aurait à exclure de l'article 249 CE la directive, modifiant de la sorte ce texte. Cependant, on peut encore considérer que cette objection n'est pas décisive car il n'est pas envisageable d'abolir la distinction entre règlement et directive car l'un et l'autre de ces actes constituent de véritables instruments législatifs.

Enfin, à l'argument selon lequel une telle réforme nécessiterait un chantier rédactionnel on peut rétorquer « qu'une opération similaire a été effectuée lorsque l'Acte unique européen a instauré la

---

<sup>1542</sup> A. TIZZANO, *La hiérarchie des normes communautaires*, précité, sp. p.83

procédure de coopération et le traité de Maastricht celle de la codécision. On ne voit pas pourquoi une telle opération ne pourrait être répétée<sup>1543</sup> ».

**748.** Si aucune de ces objections ne paraît donc techniquement insurmontable, il n'en reste pas moins qu'elles ont eu pour conséquence de freiner toutes les tentatives d'introduire des innovations dans le système institutionnel, notamment en ce qui concerne la loi communautaire. En effet, il ressort des diverses propositions favorables à une meilleure hiérarchisation du droit communautaire que la création d'une loi communautaire est apparue tout à fait opportune (A). Cependant, à l'issue de la Conférence intergouvernementale de 1996 pour laquelle la déclaration n°16 annexée au traité sur l'Union européenne avait déclaré que cette conférence devrait examiner « dans quelle mesure il serait possible de revoir la classification des actes communautaires en vue d'établir une hiérarchie appropriée entre les différentes catégories de normes », le traité d'Amsterdam n'a pas répondu positivement à cette demande banalisant de la sorte la question de la hiérarchie des normes (B).

### ***A. L'OPPORTUNITÉ D'UNE LOI COMMUNAUTAIRE***

**749.** Il ressort des diverses propositions faites par les institutions et les Etats membres (1) qu'il pourrait être nécessaire de remanier la définition des actes issus de la nomenclature établie par l'article 249 CE (ex-article 189 CE), en y introduisant le concept de loi communautaire (2).

#### ***1. Les propositions de création d'une loi communautaire***

**750.** C'est avec le projet *Spinelli* adopté par le Parlement européen le 14 février 1984<sup>1544</sup>, que la notion de loi communautaire apparaît dans les travaux de réflexion consacrés à la hiérarchie des normes. Cette étude fut le prélude à d'autres réflexions institutionnelles (1.1.) mais aussi étatiques (1.2.), sur l'intérêt que pourrait présenter l'insertion de la loi dans le système normatif institutionnel.

##### ***1.1. Les projets institutionnels favorables à la loi communautaire***

**751.** Si pour certains, la réforme de la hiérarchie des normes communautaires ne semble pas appropriée dans la mesure où « l'on (ne) voit (pas) par rapport à quoi elle devrait le devenir sinon par un sacrifice à une sorte de nominalisme qui permettrait d'utiliser les termes de loi ou de dispositions constitutionnelles<sup>1545</sup> », pour d'autres en revanche, elle fut l'objet d'études qui

---

<sup>1543</sup> *ibidem*, sp. p.84

<sup>1544</sup> Projet de traité instituant l'Union européenne, JOCE n°C 77 du 19 mars 1984, p.33

<sup>1545</sup> J. BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 1997, 6<sup>ème</sup> éd., Montchrestien, sp. p.247

inévitavelmente s'interrogeaient sur la notion de loi communautaire. C'est ce qui ressort de certaines études institutionnelles et étatiques.

**752.** C'est le projet de traité sur l'Union européenne proposé par la commission institutionnelle du Parlement européen adopté en 1984, qui prévoit le premier au travers de la loi communautaire d'instituer une nouvelle catégorie d'actes communautaires. L'article 34 de ce texte établit une distinction entre la loi ordinaire et la loi organique. Ainsi, le paragraphe 1 définit la loi comme étant un acte qui « fixe les règles qui s'appliquent à l'action commune. Autant que possible, elle se limite à déterminer les principes fondamentaux régissant l'action commune et laisse aux autorités chargées de son exécution, relevant de l'Union ou des Etats membres, le soin d'en préciser les modalités d'application ». Par ailleurs, le paragraphe 2 précise que « l'organisation et le fonctionnement des institutions ainsi que d'autres matières expressément prévues par le présent traité sont régis par des lois organiques [...] ».

Ce concept de loi organique se retrouve d'ailleurs dans certaines constitutions nationales. La Constitution française de 1958 prévoit que la loi organique est un acte auquel la Constitution a conféré ce caractère organique<sup>1546</sup> dans certains domaines déterminés<sup>1547</sup>. De même, la Constitution espagnole de 1978 prévoit que « les lois organiques sont celles qui se réfèrent au développement des droits fondamentaux et des libertés publiques, celles qui approuvent le statut d'autonomie et le régime électoral général ainsi que les autres lois prévus dans la Constitution<sup>1548</sup> ».

Dans le projet Spinelli, il est prévu que ce soient le Parlement européen et le Conseil qui exercent conjointement le pouvoir législatif<sup>1549</sup> sur proposition de la Commission<sup>1550</sup> et votent la loi<sup>1551</sup>. Enfin, le pouvoir réglementaire chargé de l'exécution des lois relève de la Commission<sup>1552</sup>. On peut donc constater que ce projet de traité sur l'Union européenne non seulement créé un nouvel instrument juridique, la loi, mais en plus celle-ci prévaut sur le règlement. En effet, la loi telle qu'elle est envisagée par les rédacteurs de ce projet a plutôt les caractéristiques d'une directive. Ainsi, pour le Parlement européen la question de la hiérarchie des normes communautaires était-elle résolue.

**753.** Le 12 décembre 1990, le Parlement européen adopta la résolution *Colombo* fixant les bases constitutionnelles de l'Union européenne. Ce projet constitutionnel qui s'inspire du projet

---

<sup>1546</sup> Article 46 de la Constitution française de 1958

<sup>1547</sup> Articles 13 ; 23 ; 25 ; 27 ; 47 ; 47-1 ; 61 ; 63 ; 64 ; 67 ; 68-2

<sup>1548</sup> Article 81 paragraphe 1 de la Constitution espagnole de 1978

<sup>1549</sup> Article 36 du projet de traité sur l'Union européenne

<sup>1550</sup> Article 37 du projet de traité sur l'Union européenne

<sup>1551</sup> Article 38 du projet de traité sur l'Union européenne

<sup>1552</sup> Article 40 du projet de traité sur l'Union européenne

Spinelli distingue entre lois-cadres « dont l'application concrète peut être expressément régie par les lois des Etats membres ou des entités mineures<sup>1553</sup> », lois spécifiques « obligatoires dans tous leurs éléments pour les citoyens et les Etats membres<sup>1554</sup> » et lois constitutionnelles<sup>1555</sup>. De plus, l'article 47 de cette résolution prévoit que l'initiative des lois appartient à la Commission et qu'elles « sont adoptées par le Parlement et le Conseil aux majorités prévues par la Constitution<sup>1556</sup>. » Enfin, ce texte envisage la Commission comme étant l'organe qui va édicter « dans le cadre d'une législation générale de l'Union, les règlements d'application des lois<sup>1557</sup> » mais elle devra procéder « dans la mesure du possible, à une décentralisation de ses pouvoirs en déléguant des compétences aux administrations nationales [...]»<sup>1558</sup>. Ici, il n'est donc plus question de traité mais bien de Constitution fédérale qui, de la même manière que le projet de traité sur l'Union européenne du 14 février 1984, impose la loi comme seul instrument législatif même si contrairement au projet Spinelli on retrouve la distinction entre la directive (loi-cadre) et le règlement (loi spécifique) tracée par l'article 249 CE. Cette fois-ci, on retrouve donc les deux instruments juridiques privilégiés du système institutionnel communautaire même s'ils n'en ont pas la dénomination.

**754.** Le 18 avril 1991, sur la base du rapport *Bourlanges*<sup>1559</sup> est adoptée une résolution sur la nature des actes communautaires qui tente de mettre en place une classification entre les actes constitutionnels, les actes budgétaires, les actes législatifs et les actes réglementaires. Dans cette perspective, la résolution propose d'introduire à l'article 249 CE la distinction entre la loi qui détermine les principes fondamentaux, les orientations générales et les éléments essentiels des mesures à prendre pour leur exécution et la loi-cadre, qui a une définition semblable à celle de la directive et qui aurait un effet direct sans que soit précisé si cet effet direct est horizontal ou vertical. Mais dans ce texte comme dans celui de 1990, il n'est pas du tout certain que cette distinction entre loi et loi-cadre soit un plus dans la clarification de la typologie des actes car elle laisse intacte la distinction entre la directive et le règlement existant déjà. Donc, la confusion normative persiste.

**755.** Enfin, le rapport Herman de 1994 dans son article 31 ébauche une définition matérielle des lois constitutionnelles qui sont celles qui « modifient ou complètent la Constitution », et des lois organiques qui « régissent notamment la composition, les missions et les activités des institutions et organes de l'Union ». En outre, ce texte dans son paragraphe 2 établit une distinction

---

<sup>1553</sup> Article 45 de la résolution sur les bases constitutionnelle de l'UE

<sup>1554</sup> *ibidem*

<sup>1555</sup> Article 46 de la résolution sur les bases constitutionnelle de l'UE

<sup>1556</sup> Article 47 paragraphe 2 de la résolution sur les bases constitutionnelle de l'UE

<sup>1557</sup> Article 49 de la résolution sur les bases constitutionnelle de l'UE

<sup>1558</sup> Article 48 de la résolution sur les bases constitutionnelle de l'UE

<sup>1559</sup> PE 146.357.A3-85/91

entre les décisions individuelles et les règlements d'exécution qui doivent être arrêtés conformément aux lois, et le paragraphe 3 définit le caractère obligatoire de ces actes en précisant que « les lois et les règlements sont obligatoires en tous leurs éléments [...] les décisions sont obligatoires pour leurs destinataires ». De plus, le paragraphe 4 de l'article 31 de ce rapport prévoit l'adoption de lois-cadres qui « se limitent à définir les principes généraux de la matière, fixent une obligation de résultat pour les Etats membres et les autorités et chargent les autorités nationales et les autorités de l'Union de les mettre en œuvre ».

On ne peut donc que constater la survivance de la directive, car ces lois-cadres laissent la même liberté de choix aux Etats membres dans les moyens d'exécution que celle accordée par la directive prévue par le traité. Mais contrairement à la directive communautaire si l'on se réfère au paragraphe 3 de l'article 31, ces lois-cadres seraient obligatoires aussi bien pour les Etats membres que pour les particuliers.

Enfin, l'article 31 paragraphe 4 in fine dispose que « la loi peut prévoir les dispositions qui s'applique en cas de carence des Etats membres dans la mise en œuvre des lois-cadres. » Est ainsi institué un « véritable pouvoir fédéral de substitution<sup>1560</sup> » pour pallier l'éventuelle carence des Etats membres dans leur obligation de transposition des lois-cadres. Néanmoins, on constate que ce texte n'apporte rien de novateur dans la hiérarchie des actes puisqu'il ne contribue pas à sa simplification en instituant d'une part, autant d'actes que dans le traité et en donnant d'autre part à ces actes, le même effet juridique que celui prévu par l'article 249 CE.

**756.** Quant à la Commission européenne, elle proposa à l'occasion de la préparation du traité de Maastricht « d'introduire dans le Traité, à l'image de ce qui existe dans la plupart des systèmes juridiques des Etats membres, une véritable hiérarchie des normes : traité, loi, mesures nationales d'exécution ou règlements communautaires et dispositions administratives d'exécution<sup>1561</sup> ». Par conséquent, la Commission proposa de supprimer la directive au profit de la loi communautaire qui d'une part, devenait l'acte du législateur puisqu'elle émanait du Parlement et du Conseil agissant dans le cadre de la codécision et d'autre part, la loi devenait l'acte de base régissant tous les secteurs de l'activité communautaire. De cette manière, la distinction entre fonction législative et fonction exécutive semblait plus évidente puisque les mesures d'exécution de la Commission se « seraient situées à un niveau inférieur à celui de la loi puisqu'elles auraient été chargées de la mettre en

---

<sup>1560</sup> J.V. LOUIS, *Les institutions dans le projet de Constitution de l'Union européenne (rapport Herman 1994)*, dans *L'Union européenne et l'avenir de ses institutions*, J.V. Louis et D. Waelbroeck (sous la direction de), ULB, 1996, sp. p.27

<sup>1561</sup> Contribution de la Commission à la Conférence intergouvernementale du 21 février 1991, Bull. CE, suppl. 2/91, p.79

oeuvre<sup>1562</sup> ». Ainsi, cette disparition de la directive au profit de la loi avait pour avantage de faire occuper au Parlement européen une place centrale dans le processus législatif communautaire au détriment du Conseil, ce qui contribua à mettre en échec cette proposition de la Commission.

**757.** Par la suite et dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996, la Commission dans un rapport du 10 mai 1995<sup>1563</sup> releva la nécessité de simplifier le système législatif en tenant compte de « la hiérarchie des actes que le Traité a inscrit à l'ordre du jour de la nouvelle conférence intergouvernementale<sup>1564</sup> ». A cet égard, dans un avis rendu en 1996<sup>1565</sup> la Commission a jugé que « la multiplication et la complexité des procédures tant législatives que d'exécution, ont rendu le système décisionnel de l'Union boursouflé et illisible<sup>1566</sup> ». Ainsi, dans un souci d'efficacité la Commission constate qu'en ce qui concerne le champ d'application de la procédure de codécision « les actes de nature législative doivent être adoptés en codécision (ce qui ) suppose une clarification de ce qui relève de la législation<sup>1567</sup> ». Dans ce contexte, en matière d'exécution la Commission jouerait alors pleinement « son rôle d'organe exécutif sous le contrôle de l'autorité législative<sup>1568</sup> ». Cependant, on ne retrouve pas dans ces propositions le caractère novateur et profondément ambitieux des contributions de 1991.

**758.** Enfin, il convient de signaler que le rapport du groupe de réflexion présidé par C. Westendorp<sup>1569</sup> qui s'est prononcé en faveur d'une nouvelle hiérarchie des actes, s'est opposé à l'institution d'une loi communautaire lui préférant l'usage de la directive qui serait plus conforme à l'esprit des traités.

### *1.2. Les projets étatiques favorables à la loi communautaire*

**759.** En ce qui concerne les États membres, peu d'entre eux se sont réellement intéressés à la question de la hiérarchie des normes communautaires. Ainsi, il apparaît que seules l'Italie et la France ont marqué un certain intérêt pour ce problème.

**760.** A l'issue du Conseil européen de Dublin, des études s'engagèrent sur l'introduction dans le système législatif de la procédure de codécision et sur son champ d'application. C'est dans ce

---

<sup>1562</sup> P.Y. MONJAL, *La CIG de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires*, précité, sp. p.709

<sup>1563</sup> Rapport de la Commission sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, SEC (95) 731

<sup>1564</sup> *ibidem*, paragraphe 56

<sup>1565</sup> Avis de la Commission : Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement, Bull. UE 1/2 1996

<sup>1566</sup> *ibidem*, point 21

<sup>1567</sup> *ibidem*, point 22 paragraphe 4

<sup>1568</sup> *ibidem*, point 22 paragraphe 9

<sup>1569</sup> Rapport du groupe de réflexion , Bruxelles, 5 décembre 1995

contexte que la délégation italienne montra sa volonté de réformer la hiérarchie normative communautaire<sup>1570</sup>. A cet égard, il était proposé d'abandonner la nomenclature de l'article 249 CE qui identifie les actes « selon leur nom juridique et leurs effets prédéterminés au profit d'un système qui distinguerait les actes selon leur fonction –constitutionnelle, législative ou réglementaire<sup>1571</sup> ». Il ressortait de cette structure que le système envisagé comprendrait des lois constitutionnelles, des lois ordinaires, des actes réglementaires et administratifs. Cependant, cette typologie n'a pas été retenue par les rédacteurs du traité sur l'Union européenne.

Par la suite, et dans le perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996 l'Italie, dans une communication du 23 février 1995 sur les lignes directrices de sa politique extérieure, proposa la même structure normative qu'en 1990 c'est-à-dire des lois constitutionnelles devant être votées à l'unanimité ou à la majorité renforcée au sein du Conseil, et devant être ratifiées par les parlements nationaux, les lois ordinaires relevant de la procédure de codécision et les actes exécutifs ou administratifs relevant de la subsidiarité.

**761.** En France, c'est le groupe d'étude pour la Conférence intergouvernementale de 1996 représenté par Mme J. Dutheil de la Rochère en ce qui concerne la hiérarchie des normes communautaires<sup>1572</sup>, qui s'intéressa aux problèmes que soulèvent cette question. Il ressort de cette réflexion que la loi communautaire serait l'acte le plus élevé dans la pyramide des actes communautaires de droit dérivé, et serait prise sur proposition de la Commission par le Parlement européen et le Conseil en procédure de codécision. De cette façon, deux options seraient envisageables en ce qui concerne le partage des compétences législatives et réglementaires.

Soit la loi permettrait l'exercice d'un pouvoir réglementaire autonome et dans ce cas « le traité pourrait déterminer un domaine de la loi qui serait destiné non pas à limiter le champ d'intervention du législateur, mais à définir, en creux, un domaine ouvert à l'intervention possible du possible du pouvoir réglementaire<sup>1573</sup> », ce qui signifie que le traité donnerait à la Commission une compétence exécutive de droit commun.

Soit la loi ne laisse pas la possibilité d'un exercice autonome du pouvoir réglementaire, c'est-à-dire que la loi serait adoptée sur proposition de la Commission par le Parlement et le Conseil mais dans certains cas elle serait adoptée uniquement avec l'accord du Parlement, dans d'autres le Conseil conserverait son droit de décision finale. Ce qui ressemblerait assez au système décisionnel actuel.

---

<sup>1570</sup> Rapport du Mouvement européen, 1990

<sup>1571</sup> P.Y. MONJAL, *La CIG de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires*, précité, sp. p. 702

<sup>1572</sup> J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *La hiérarchie des normes*, précité

<sup>1573</sup> *ibidem*, sp. p.56

Cette étude a le mérite de proposer un nouveau schéma institutionnel qui modifierait le moins possible l'équilibre institutionnel existant. Par ailleurs, bien que s'inspirant des modèles constitutionnels nationaux ce schéma conserve la spécificité du droit communautaire institutionnel qui est d'une part, le quasi-monopole législatif de la Commission et d'autre part, l'exercice conjoint du Parlement européen et du Conseil de la procédure de codécision.

Finalement, à la lecture des divers projets envisagés il ressort donc que la principale innovation est l'introduction du concept de loi communautaire au sommet de la hiérarchie des normes, avec l'affirmation d'une compétence exécutive de principe à la Commission.

**762.** Enfin, le groupe de réflexion présidé par J.L. Quermonne<sup>1574</sup> prévoit également dans son rapport l'introduction d'une loi communautaire dans le processus décisionnel communautaire. A cet égard, il préconise deux solutions. L'une minimaliste, prévoyant que seront qualifiés de lois tous les actes relevant de la procédure de codécision. L'autre maximaliste, prévoyant l'adoption d'une loi communautaire corrélativement à l'extension des pouvoirs législatifs du Parlement européen.

## ***2. Le concept de loi communautaire***

**763.** Le débat sur la réforme de la hiérarchie normative se rapporte essentiellement au concept de loi communautaire. Plusieurs définitions de cette loi ont donc été avancées.

**764.** En premier lieu, la loi communautaire peut être définie de façon purement formelle afin que son caractère général et universel soit mis en évidence. Ainsi, la loi doit-elle être abstraite c'est-à-dire s'appliquer de manière indéfinie sans faire précisément référence à des personnes, des institutions ou des Etats. D'autre part, la loi communautaire doit être égale pour tous. Enfin, eu égard au principe de sécurité juridique cet acte supérieur de droit dérivé doit uniquement déterminer des principes généraux. Toutefois, cette « conception idéale et philosophique de la loi<sup>1575</sup> » ne semble pas envisageable dans la pratique. En effet, la détermination de l'ensemble des règles générales impose l'existence d'un large éventail normatif soustrait à la compétence du législateur. De ce fait, une responsabilité très lourde pèserait sur le juge communautaire dans la mesure où les conflits à propos du choix de la base juridique ne pourraient être évités. Dans ces conditions, c'est au juge communautaire qu'il reviendrait de « contrôler que la loi n'a pas méconnu les objectifs d'égalité et d'universalité<sup>1576</sup> ».

---

<sup>1574</sup> Rapport du groupe présidé par J.L. QUERMONNE, *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, La Documentation française, 1999, 154 p. sp. p.114 et s.

<sup>1575</sup> P.Y. MONJAL, *La CIG de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires*, précité, sp. p.710

<sup>1576</sup> J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *La hiérarchie des normes*, précité, sp. p.53

Pour éviter de tels risques, une délimitation matérielle de la loi communautaire pourrait être envisagée. Ainsi, serait déterminé un champ législatif communautaire qui ne serait pas restrictif. Dans ce contexte, une liste de domaines relevant du pouvoir législatif serait établie mais ne pourrait empêcher le législateur d'intervenir plus largement dans l'ensemble des domaines normatifs « soit directement, soit en autorisant le pouvoir réglementaire à intervenir sous le contrôle du législateur<sup>1577</sup> ». Dans cette hypothèse, la base juridique de la loi soulèverait peut-être moins de problèmes faisant de la sorte peser sur le juge communautaire une responsabilité moins grande.

**765.** Si ces approches paraissent justifiées, elles font toutefois courir le risque que la conception matérielle de la loi communautaire soit rejetée par l'Allemagne qui souhaite voir le Parlement européen promu à un rôle central, et qui de la sorte ne pourrait accepter de voir sa compétence législative limitée. A cet égard, c'est dans ce contexte que l'on peut rechercher une définition de la loi plus adaptée au système communautaire. En effet, comme dans tout système juridique élaboré la loi doit être l'expression souveraine de la volonté du peuple. A ce titre, elle devrait pouvoir émaner du Parlement européen dont la légitimité démocratique est incontestable depuis son élection au suffrage universel direct en 1979. Mais, la spécificité de l'ordre juridique communautaire implique également que la loi communautaire puisse être l'expression de la volonté des acteurs institutionnels. C'est pourquoi, la procédure de codécision qui « constitue une des avancées majeures de la maturation d'un vrai pouvoir législatif du Parlement européen<sup>1578</sup> » semble pouvoir répondre à cette exigence de légitimité démocratique et devrait à ce titre, être généralisée.

**766.** Par conséquent, si l'on combine ces trois critères on peut alors définir dans une approche minimale, la loi communautaire comme un acte adopté par le Parlement européen et le Conseil sur proposition de la Commission. Dans ce contexte, la loi communautaire se substituerait aux règlements et aux directives ce qui permettrait de simplifier la nomenclature établie par l'article 249 CE. En effet, la distinction traditionnelle entre le règlement et la directive a été remise en cause compte tenu d'une part, du degré de précision des directives et d'autre part, de la jurisprudence de la Cour de justice qui a reconnu un effet direct vertical aux directives communautaires.

D'autre part, la loi pourra réserver aux Etats membres la possibilité de prendre les mesures d'exécution nécessaires à sa mise en œuvre. Dans ces conditions, n'est-ce pas faire resurgir le spectre de la directive ? En tout état de cause, l'institution de la loi au sommet de la pyramide des actes communautaires de droit dérivé emporte le mérite de rendre plus claire la typologie de ces actes mais également la distinction entre fonction législative et fonction exécutive. Pourtant, si la création de cet

---

<sup>1577</sup> *ibidem*, sp. p.54

<sup>1578</sup> Avis de la Commission : Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement, précité, point 22 paragraphe 2

instrument juridique à l'avantage d'être novatrice elle a en revanche eu le tort d'être trop ambitieuse et dans ces conditions, les Etats membres ont continué à lui préférer la directive communautaire qui laisse une certaine autonomie d'exécution aux autorités nationales.

**767.** Toutefois, les atouts d'une telle innovation que représente la loi communautaire pour le système normativo-institutionnel ne peuvent occulter les conséquences ambitieuses que semble impliquer cette création mettant ainsi en échec la mise en œuvre de la loi communautaire.

## ***B. L'ÉCHEC DE LA LOI COMMUNAUTAIRE***

**768.** L'instauration d'une loi communautaire comme norme supérieure de droit dérivé, a avant tout posé la question de l'extension des pouvoirs du Parlement européen et du rôle central qu'il pourrait tenir au sein de la fonction législative. Mais les réticences à élargir la procédure de codécision à de nouveaux domaines, illustrent le refus des Etats membres à modifier radicalement l'équilibre des pouvoirs existant entre le Parlement européen et le Conseil. Et c'est dans ce contexte qu'apparaissent les limites de la loi communautaire telle qu'elle pourrait être envisagée dans le système normatif européen (1). Néanmoins, si le traité d'Amsterdam en refusant de porter une quelconque attention au concept de loi banalise de la sorte le débat sur la hiérarchie normative communautaire, il n'en reste pas moins que son apport sur cette question n'est pas entièrement négatif (2).

### ***1. Les limites de la loi communautaire***

**769.** Tant d'un point de vue institutionnel (1.1.) que d'un point de vue constitutionnel (1.2.), il est apparu illusoire de vouloir modifier la hiérarchie normative actuelle par la reconnaissance d'un concept de loi communautaire.

#### ***1.1. La limite institutionnelle du concept de loi communautaire***

**770.** La hiérarchie des normes communautaires recèle une double dimension à la fois technique et institutionnelle. D'un point de vue technique, elle concerne le régime d'édition des actes, leurs effets juridiques, leurs contentieux. D'un point de vue institutionnel, la hiérarchie des normes exprime le pouvoir de l'institution qui a pris l'acte ou qui a participé à son élaboration. Par conséquent, la hiérarchie des actes communautaire est étroitement liée à la hiérarchie des pouvoirs. Dans ce contexte, vouloir réformer la hiérarchie normative suppose une volonté de réformer le système de partage des pouvoirs existant. Et dans ce cadre, l'instauration d'un acte ayant le statut de loi communautaire prend tout son sens. En effet, l'accroissement des pouvoirs législatifs du Parlement européen « invite à définir une nouvelle catégorie de normes dont l'autorité supérieure puisse exprimer

la légitimité originelle, de même qu'en droit national le rang de la loi traduit la supériorité d'un Parlement élu au suffrage universel direct et incarnant de ce fait la souveraineté du peuple<sup>1579</sup> ».

Ainsi, la loi communautaire ne présenterait d'intérêt, dans une approche maximaliste, que si elle conférerait au Parlement européen une influence décisive alors qu'aujourd'hui ne lui est conféré qu'un droit de veto. C'est le Conseil qui conserve le pouvoir de décider de l'opportunité et du contenu d'un acte. Donc, lier la loi communautaire à une extension significative des pouvoirs législatifs du Parlement européen conduit dans l'absolu à lui octroyer un droit d'initiative. A cet égard, si ce droit d'initiative lui était effectivement reconnu il serait à concilier avec le pouvoir de proposition que détient la Commission. Ceci impliquerait donc une modification radicale de l'équilibre institutionnel existant entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans cette perspective, le Parlement européen « incarnerait à lui seul la légitimité européenne mais, en outre, il serait créateur de la norme la plus importante si l'on considère qu'elle aurait vocation à s'appliquer à quelques 370 millions (et plus) d'individus<sup>1580</sup> ». Dans ce contexte, le problème de l'exécution de la loi communautaire se pose.

Faut-il promouvoir la Commission au rang d'exécutif « naturel » des Communautés ? Si l'on s'en réfère à l'article 202 CE<sup>1581</sup> (ex-article 145 CE) il apparaît que l'objectif du traité est d'accorder une compétence exécutive de principe à la Commission. Toutefois, la délimitation d'un domaine normatif relevant du Parlement européen et du Conseil et d'un domaine normatif relevant de la Commission est délicate, et montre qu'un partage matériel des compétences des institutions aurait pour conséquence que certaines activités ne relèveraient plus du Conseil ce qui est « difficilement concevable dans un système où les compétences ont été constituées par un transfert ou une délégation effectués par les Etats<sup>1582</sup> ». Actuellement, et malgré la décision du 28 juin 1999<sup>1583</sup> qui améliore et rend plus lisibles les procédures des comités, la question de savoir si le Conseil considère que l'ensemble des compétences exécutives doit être confié à la Commission reste posée. En conséquence, si de nouveaux schémas

---

<sup>1579</sup> Rapport du groupe présidé par J.L. QUERMONNE, *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, précité, sp. p.105

<sup>1580</sup> P.Y. MONJAL, *La CIG de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires*, précité, sp. p. 713

<sup>1581</sup> Article 202 CE, 3<sup>ème</sup> tiret : « En vue d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent traité et dans les conditions prévues par celui-ci, le Conseil : - confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution [...] »

<sup>1582</sup> Rapport du groupe présidé par J.L. QUERMONNE, *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, précité, sp. p.113

<sup>1583</sup> voir supra, 1<sup>ère</sup> partie, titre 2, section 1

institutionnels devaient voir le jour sur la base de ce problème, c'est tout l'équilibre institutionnel qui pourrait être profondément bouleversé.

### 1.2. La limite constitutionnelle du concept de loi communautaire

771. La question qui se pose ici est celle de savoir si la loi, dans la mesure où elle incarne la volonté du peuple et est de ce fait l'acte d'un législateur souverain, a sa place dans le système sui generis du droit communautaire ? S'ouvre alors ici le débat sur la constitutionnalisation du droit communautaire. En effet, si l'on envisage la loi comme une norme supérieure de droit dérivé il faudra corrélativement envisager une Constitution comme acte fondateur des Communautés. A cet égard, la Cour de justice s'impose déjà comme « le moteur d'un fédéralisme européen<sup>1584</sup> » d'une part, parce que dans un premier temps elle a rendu deux décisions fondatrices imposant l'applicabilité directe du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux<sup>1585</sup> et sa primauté<sup>1586</sup>. D'autre part, parce qu'elle a su combler les vides des procédures décisionnelles et enfin parce qu'elle a précisé que « la Communauté Economique Européenne est une communauté de droit en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité<sup>1587</sup> ». Ici, la qualification attribuée au traité de « charte constitutionnelle de base » préfigure de la nature même de l'instrument sur lequel devrait reposer l'Union européenne : la Constitution.

Néanmoins, ces notions de loi et de Constitution sont chargées d'une dimension symbolique très forte dans l'histoire des Etats membres et ceux-ci ne sont pas prêts actuellement à assumer au niveau communautaire ce que de tels concepts impliquent. Ainsi, jusqu'à présent la notion de Communauté de droit développée par la Cour de justice, de laquelle des incidences institutionnelles devraient découler, n'a reçu aucun écho ni de la part des Etats membres ni de la part des institutions. Il semble donc certain qu'actuellement, aucun des acteurs institutionnels ou étatiques du système communautaire n'est capable de défendre la promotion d'un Parlement européen prompt à assumer toutes les prérogatives inhérentes à la notion de loi. Pourtant, l'émergence de la loi communautaire au sommet de la hiérarchie des normes illustre l'aspect résolument constitutionnel et fédéraliste du futur européen. En effet, alors que les Etats ont consentis à transférer leur compétence souveraine en matière monétaire, ils sont réticents à la consécration de concepts de loi ou de Constitution qui offrent, comme le montrent les diverses études, de réels avantages institutionnels...

---

<sup>1584</sup> PH. MOREAU-DEFARGES, *les institutions européennes*, 4<sup>ème</sup> éd., A. Colin, 1999, 188p., sp. p.49

<sup>1585</sup> CJCE 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff.26/62, précité

<sup>1586</sup> CJCE 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, aff.6/64, précité

<sup>1587</sup> CJCE 23 avril 1986, *Les Verts c/ Parlement*, aff. 294/83, précité

## 2. La relative banalisation de la hiérarchie des normes dans le traité d'Amsterdam

772. Le traité d'Amsterdam marque l'échec de la loi communautaire et avec, la banalisation de la question de la hiérarchie des normes. En effet, la Conférence intergouvernementale de 1996 n'a pas examiné « dans quelle mesure il (était) possible de revoir la classification des actes communautaire en vue d'établir une hiérarchie appropriée entre les différentes catégories de normes<sup>1588</sup> ». Ainsi, au regard de la question de la hiérarchie normative communautaire le traité d'Amsterdam se caractérise par un profond silence. En effet, ni le texte lui-même ni les protocoles annexés n'évoquent la hiérarchie des actes. Toutefois, il semblerait que cet échec ait pu être « prévisible<sup>1589</sup> » car « la seizième déclaration contribue à banaliser le sujet, dans ce sens qu'elle n'exprime que des vœux dépourvus de tout effet contraignant<sup>1590</sup> ».

Par ailleurs, cet échec était « prévisible » car les États membres n'étaient pas prêts à assumer une réforme du système normativo-institutionnel communautaire. Ainsi, en refusant de réviser la hiérarchie des normes communautaires le traité d'Amsterdam semble consacrer un « abandon de principe<sup>1591</sup> » qui cependant doit être relativisé. En effet, le mérite du traité d'Amsterdam est de poursuivre l'œuvre de constitutionnalisation du droit communautaire engagée par la Cour de justice, même s'il ne s'agit pas de ce que l'on pouvait attendre en matière de hiérarchie des actes.

En effet, au travers de l'article 6 CE paragraphe 1 (ex-article F) qui prévoit que « l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres », le traité d'Amsterdam confirme la nature démocratique du droit communautaire. Effectivement, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice d'après laquelle la participation du Parlement européen au processus législatif est « le reflet, bien que limité au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental [...]»<sup>1592</sup>, le traité d'Amsterdam confirme la soumission obligatoire au principe démocratique. Dans ce contexte, on peut voir une nouvelle étape dans la résorption du déficit démocratique.

773. D'autre part, il faut voir dans ce respect du principe démocratique un élément de différenciation entre les actes communautaires de droit dérivé. En effet, la prise en compte du critère

<sup>1588</sup> Déclaration n°16 annexée au traité sur l'Union européenne, précité

<sup>1589</sup> H. GAUDIN, *Amsterdam : l'échec de la hiérarchie des normes ?*, RTDE 1999, p.1

<sup>1590</sup> P.Y. MONJAL, *La CIG de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires*, précité, sp. p.716

<sup>1591</sup> H. GAUDIN, *Amsterdam : l'échec de la hiérarchie des normes ?*, précité, sp. p.2

<sup>1592</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff. 138/79 et CJCE 29 octobre 1980, *Maizena*, aff.139/79, précité

démocratique dans le système normativo-institutionnel communautaire permettrait de faire émerger une fonction législative qui serait distincte de la fonction exécutive, même si à l'accroissement des pouvoirs de l'Assemblée ne correspond aucune « logique hiérarchique à la fois rationnelle et institutionnelle selon laquelle la procédure de codécision correspondrait à un type particulier d'actes<sup>1593</sup> ».

**774.** C'est donc dans cette perspective que l'on peut penser que la soumission au principe démocratique exigé par l'article 6 CE paragraphe 1 (ex-article F) permet l'ébauche d'une hiérarchie des normes communautaires secondaires qui serait fondée sur « une échelle parallèle entre acte et procédure<sup>1594</sup> ». En effet, en associant la légitimité démocratique et la légitimité étatique l'acte découlant de la procédure de codécision pourrait devenir l'acte supérieur de droit dérivé communautaire. Ainsi, la mise en œuvre du principe démocratique par le traité d'Amsterdam, sans révolutionner la question de la hiérarchie des normes communautaires, permet-elle de ne pas complètement clore le débat qui s'y rapporte.

**775.** Indépendamment des conséquences sur la hiérarchie des actes communautaires, le rééquilibrage institutionnel a entraîné l'explosion d'un phénomène latent qui jusqu'à l'Acte unique européen, n'avait pas réussi à vraiment trouver sa place au sein du système institutionnel communautaire. Il s'agit du lobbying exercé par divers groupes de pression sur les institutions de la Communauté ou ses organes.

## **SECTION 2 : LES CONSÉQUENCES SUR LE DÉVELOPPEMENT DU LOBBYING EN DROIT COMMUNAUTAIRE**

**776.** Le rééquilibrage institutionnel a entraîné dans l'ordre juridique communautaire l'émergence d'une sorte de contre-pouvoir, caractérisé par le développement du lobbying dans l'Union européenne. En effet, les rapports qu'entretiennent le Parlement européen, le Conseil et la Commission entre eux ainsi que les intérêts qu'ils représentent ont donné naissance à des groupes de pression, désireux d'influencer le cours du processus décisionnel communautaire.

Toutefois, à l'origine la Communauté européenne n'était pas particulièrement visée par des stratégies de lobbying car tous les secteurs de l'activité économique n'étaient pas concernés. Cependant, la mise en place progressive du marché commun fondé sur la libre de circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, affectent tous les secteurs de l'activité économique. De plus, avec les transferts de compétences consentis par les Etats membres à la Communauté européenne

---

<sup>1593</sup> H. GAUDIN, *Amsterdam : l'échec de la hiérarchie des normes ?*, précité, sp. p.15

<sup>1594</sup> *ibidem*

les institutions communautaires se sont substituées aux institutions nationales. Dans ces conditions, c'est donc tout naturellement qu'une activité de lobbying s'est développée dans l'ordre juridique communautaire.

777. Avec le compromis de Luxembourg du 29 janvier 1966, la Communauté européenne évolue avec difficulté car le vote à l'unanimité est substitué au vote majoritaire. Ainsi, les Etats membres sont plutôt confrontés à une discussion devant les conduire à une position commune qu'à un vote. Dans ces conditions et compte tenu de l'existence du veto, la cible principale des actions de lobbying était les gouvernements des Etats membres ainsi que leurs administrations. Mais depuis l'Acte unique européen, qui étend notablement les domaines du vote à la majorité qualifiée, le compromis de Luxembourg n'est plus invoqué et le poids des Etats membres s'en est trouvé quelque peu affaibli. Par conséquent, on a assisté à un déplacement du lobbying qui est devenu un véritable « euro-lobbying<sup>1595</sup> », dont les cibles sont désormais la Commission et le Parlement européen.

778. L'explosion de l'euro-lobbying dans le système décisionnel communautaire met en évidence la perspective dynamique dans laquelle se situe le développement de la construction communautaire. En effet, les institutions européennes ne se trouvent pas seulement sous la pression des lobbies elles agissent avec eux afin d'être mieux informées. Dans une certaine mesure, nous pouvons donc considérer l'euro-lobbying comme une assistance mutuelle entre les institutions communautaires et les groupes d'intérêt. Ainsi, dans le cadre du processus décisionnel communautaire, les institutions européennes devront désormais compter avec les groupes d'intérêt (Paragraphe 1).

### ***PARAGRAPHE 1 : L'IMPLICATION DES GROUPES D'INTÉRÊT DANS L'ACTIVITÉ DÉCISIONNELLE COMMUNAUTAIRE***

779. L'élargissement du cadre d'intervention des Communautés européennes depuis l'Acte unique européen, a donné une impulsion considérable au rôle des groupes d'intérêt (ou lobbies) dans l'activité décisionnelle communautaire (A). En effet, la Commission étant amenée à légiférer de plus en plus a ressenti la nécessité, dans le cadre de la préparation de ses propositions, de mettre en œuvre « une réflexion préalable sur l'opportunité et la portée d'une intervention de la Communauté dans un domaine précis<sup>1596</sup> », notamment par la consultation de groupes d'intérêts privés (B). Cette « phase

---

<sup>1595</sup> O. LE PICARD, J.C. ADLER et N. BOUVIER, *Lobbying : les règles du jeu*, Edition de l'organisation, 2000, sp. p.23

<sup>1596</sup> J.L. SAURON, *Droit communautaire et décision nationale*, L.G.D.J., 1998, sp. 21

politique informelle<sup>1597</sup> » fut d'ailleurs étendue au Parlement européen et au Conseil, compte tenu de la place qu'ils occupent avec la Commission dans le système décisionnel communautaire.

## ***A. L'INSTITUTIONNALISATION DES GROUPES D'INTÉRÊT DANS L'ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE***

**780.** La construction des Communautés européennes a suscité le développement de groupes représentants des intérêts privés (1), dont l'ampleur croissante a amené les institutions communautaires, notamment la Commission et le Parlement européen, à s'interroger sur les conditions d'une éventuelle réglementation de ces groupes (2).

### ***1. La notion de groupes d'intérêt***

**781.** Les groupes d'intérêt agissent au travers d'action de lobbying leur permettant de tenir informés les pouvoirs publics « afin d'obtenir une prise en compte de leurs positions dans l'élaboration ou le changement de la législation ou de la réglementation<sup>1598</sup> ». Il s'agit donc de groupes de pression dont le but est d'influencer de façon directe ou indirecte les processus d'élaboration, d'application ou d'interprétation des mesures législatives ou réglementaires et plus généralement, de toute décision gouvernementale.

A cet égard, les groupes d'intérêt interviennent régulièrement dans le processus de décision à Bruxelles afin de concrétiser leurs décisions et de valider leurs intérêts. Ainsi, leurs motivations ne sont pas d'ordre politique mais se « centrent plus sur des « détails » juridiques, étant donné bien entendu que ces détails, mineurs aux yeux du législateur, ont pour eux des retombées de première importance<sup>1599</sup> ».

**782.** Si les groupes d'intérêt sont difficiles à recenser parce que très nombreux, on constate en revanche qu'ils sont avant tout des organisations constituées selon des formes juridiques variables. Les groupes d'intérêts sont partout et de toute nature. C'est pour cela que la Commission dans une communication du 2 décembre 1992<sup>1600</sup> a tenté de les classer en deux catégories distinctes, les organisations sans but lucratif et les organisations à but lucratif, mais nous ne suivons pas ce schéma qui nous paraît trop strict.

---

<sup>1597</sup> D.SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p.129

<sup>1598</sup> O. LE PICARD, J.C. ADLER et N. BOUVIER, *Lobbying : les règles du jeu*, Edition de l'organisation, 2000, sp. p.14

<sup>1599</sup> M. CLAMEN, *Lobbies et lobbying : Bruxelles sous influence*, La Documentation française, Regards sur l'actualité, n°230, avril 1997, p.3

<sup>1600</sup> JOCE n° C 63 du 5 mars 1993

Tout d'abord, on rencontre surtout des associations, des fédérations européennes ou internationales. Parmi celles-ci, on trouve notamment le Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA) qui est présent à Bruxelles depuis 1958. Le patronat européen est également représenté à Bruxelles au travers de l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE). Ce groupe d'intérêts est l'un des plus puissant en Europe puisqu'il représente toutes les grandes associations industrielles et organisations patronales des 15 et a acquis de ce fait un poids politique considérable.

Il y a également les milieux associatifs, tel que le Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) qui est un groupe d'intérêts créé à l'initiative des associations de consommateurs en 1962. Il est à noter que depuis 1990 cet organisme est ouvert à des pays non membres de l'Union européenne.

Les syndicats se sont aussi regroupés au sein de la Confédération européenne des Syndicats (CES). Elle a été créé en 1973 et regroupe aujourd'hui 35 organisations de 21 pays.

On trouve également les grandes entreprises car dans la mesure où elles sont concernées par les activités communautaires, elles ouvrent de plus en plus « une antenne bruxelloise stratégique<sup>1601</sup> ». Ce bureau leur permettra d'exercer une veille stratégique des activités législative de la Communauté européenne, ou d'avoir des contacts avec les représentants des différentes institutions communautaires<sup>1602</sup>.

Les Organisations Non Gouvernementales (ONG) aussi se tournent de plus en plus vers Bruxelles afin que leur action soit reconnue, mais aussi pour obtenir des financements pour leurs actions prévus dans le budget de l'Union européenne. Ainsi, les ONG ont pu obtenir la mise en place de programmes spécifiques notamment contre la pauvreté, le travail des enfants ou encore pour les handicapés.

Par ailleurs, l'influence du lobbying se développe également au travers de cabinets de lobbying spécialisés, composés d'avocats ou de consultants, qui agissent pour le compte d'une tierce partie afin d'exposer et de défendre ses intérêts. Généralement cette tierce partie sera une PME qui, n'ayant pas les moyens financiers d'avoir un délégué permanent, s'offrira occasionnellement les services d'un intermédiaire.

---

<sup>1601</sup> O. LE PICARD, J.C. ADLER et N. BOUVIER, *Lobbying : les règles du jeu*, précité, sp. p.118

<sup>1602</sup> Une centaine d'entreprises françaises telles que EDF, Elf Aquitaine, France Telecom, SNCF, Vivendi, Renault, ... ont implanté un bureau à Bruxelles.

**783.** Cette diversité des groupes d'intérêt, montre aussi qu'ils poursuivent des buts différents selon la nature des intérêts qu'ils représentent. Néanmoins, il est possible de déterminer « trois buts essentiels de leur action<sup>1603</sup> ».

D'une part, les groupes d'intérêt ont en commun d'être en permanence à la recherche d'informations. En effet, les groupes d'intérêts tentent « de se tenir informés des intentions (des institutions communautaires), de les anticiper, puis d'être entendus pendant le travail administratif (de sorte que) la décision officielle se trouve au centre d'un dispositif officieux<sup>1604</sup> ». Ainsi, ils vont s'informer de tout ce qui concerne les activités communautaires mais également ce qui a trait aux politiques européennes menées par les Etats membres, car cela peut être important dans la stratégie d'influence des décisions communautaires qu'ils mènent. Dans ces conditions, cette recherche de l'information va être organisée en un système permettant la « surveillance » de la réglementation communautaire : c'est le stade de la veille (ou monitoring). Ce suivi en amont de la décision à venir nécessite une parfaite maîtrise des informations afin d'anticiper les conséquences de la décision. Ainsi, l'action sur les institutions pourra s'inscrire dans une véritable stratégie d'influence.

Ensuite, il s'agira pour les groupes d'intérêt d'intervenir afin d'influencer les institutions communautaires dans la prise de décision. L'impératif dans ce cadre sera la communication. Pour ce faire, il faut agir auprès des institutions ou des Etats membres pour infléchir le déroulement du processus décisionnel afin « de l'orienter dans un sens favorable aux intérêts présentés ou en agissant pour faire écarter des textes les dispositions défavorables ou pour retarder ou bloquer le processus de décision, de susciter des révisions des textes en vigueur<sup>1605</sup> ». Compte tenu du schéma du processus décisionnel communautaire, les lobbies auront tout intérêt à hiérarchiser leurs interventions.. En effet, leur attention devra se porter en premier lieu sur la Commission puisqu'elle est toujours à l'origine de la proposition, puis sur le Parlement européen qui constitue généralement la deuxième étape dans le processus décisionnel. Enfin, intervient en dernier le Conseil au travers duquel les Etats membres émettent leur position nationale à l'égard du texte proposé par la Commission.

Le dernier objectif commun aux divers groupes d'intérêt est la recherche de financements communautaires qui seront notamment utilisés dans le cadre des fonds structurels<sup>1606</sup>. Les groupes d'intérêts vont donc avoir pour mission de détecter les projets et financements communautaires car

---

<sup>1603</sup> J. RIDEAU, *Les groupes d'intérêt dans le système institutionnel communautaire*, RAE, n°3, 1993, p.49, sp.p.50

<sup>1604</sup> M. CLAMEN, *Lobbies et lobbying : Bruxelles sous influence*, précité, sp. p.5

<sup>1605</sup> J. RIDEAU, *Les groupes d'intérêt dans le système institutionnel communautaire*, précité, sp. p.52

<sup>1606</sup> Fonds social européen ; Fonds européen de développement ; Fonds européen d'orientation et de garantie agricole ; Fonds européen de développement régional ; Fonds de cohésion

l'Union européenne de par l'ampleur de ses programmes d'action, offre de réelles opportunités de financement par exemple en matière de recherche et développement ou bien encore en ce qui concerne l'assistance aux pays tiers.

**784.** Les groupes de pression sont donc aujourd'hui extrêmement nombreux à Bruxelles et surtout très actifs. Dans ces conditions, la stratégie d'influence qu'ils sont amenés à exercer est « quasi institutionnalisée<sup>1607</sup> ».

## ***2. La réglementation des groupes d'intérêt***

**785.** Le développement des lobbies depuis l'Acte unique européen n'a fait que renforcer l'intérêt que les institutions communautaires pouvaient leur porter, sans que pour autant des règles juridiques aient été formalisées. A cet égard, le Parlement européen et la Commission se sont donc interrogés sur l'opportunité de créer une réglementation des groupes d'intérêt.

**786.** C'est le Parlement européen qui a pris l'initiative d'une telle réglementation en raison de la présence croissante des groupes d'intérêt aux réunions des commissions parlementaires et aux séances plénières. Ainsi, la commission du règlement du Parlement européen a adopté le 3 octobre 1992, une recommandation adressée au bureau élargi concernant une réglementation de la représentation des groupes d'intérêts auprès du Parlement européen<sup>1608</sup>.

Ce texte est composé de seize propositions qui concernent notamment l'élaboration par le Parlement européen d'un code de conduite régissant les activités des groupes d'intérêt, qui décrirait leurs droits et leurs devoirs et prévoirait des sanctions éventuelles en cas d'infraction ou de déclaration mensongère. Cette recommandation propose également que soit tenu par le Bureau du Parlement européen un registre qui contiendrait des indications sur les groupes d'intérêts, telles que la date d'enregistrement, le nom et l'adresse, la raison sociale ou la dénomination de l'entreprise, association ou organisation, l'activité, le capital, le nom des mandataires... La recommandation préconise en outre que l'enregistrement puisse donner droit à l'obtention d'une accréditation et d'un laissez-passer d'un an. De plus, cette recommandation envisage l'établissement d'une procédure prévoyant des sanctions en cas de non respect de ces règles.

Cette recommandation avait pour but de constituer un élément de travail pour les commissions parlementaires afin que soit alimentée une réflexion plus large. Ce texte a ainsi entraîné l'insertion dans le règlement intérieur du Parlement européen d'une annexe IX, relative aux groupes d'intérêts auprès du Parlement européen et établissant en son article 3 un code de conduite. Il prévoit notamment

---

<sup>1607</sup> M. CLAMEN, *Lobbies et lobbying : Bruxelles sous influence*, précité, sp. p.4

<sup>1608</sup> PE 200.405/déf. PE 162.226/Bur. Du 8 octobre 1992

que les personnes agissant pour le compte des groupes d'intérêt « doivent déclarer aux députés, à leur personnel ou aux fonctionnaires de l'institutions l'intérêt ou les intérêts<sup>1609</sup> », ou bien encore « doivent s'abstenir de toute démarche en vue d'obtenir malhonnêtement des informations<sup>1610</sup> ». Le code de conduite prévoit par ailleurs que « tout manquement au présent code de conduite pourra entraîner le retrait du laissez-passer délivré aux personnes intéressées et, le cas échéant, à leur entreprise<sup>1611</sup> ».

Ainsi, ce texte a le mérite de formaliser certaines règles concernant l'activité des groupes d'intérêts auprès du Parlement européen. Toutefois, on pourra lui reprocher de n'envisager que les devoirs incombant aux représentants des groupes d'intérêts alors que la recommandation adoptée en 1992 préconisait que le code de conduite décrive les devoirs mais également les droits des représentants des groupes d'intérêt.

**787.** La communication de la Commission du 2 décembre 1992 sur « un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt<sup>1612</sup> », s'est faite l'écho de ces travaux parlementaires. Elle trouve son origine dans le programme de travail de la Commission pour 1992 dans lequel elle précisait que « les relations qu'entretiennent les institutions de la Communauté avec les groupes d'intérêt si utiles qu'elles soient, doivent être mieux précisées. La Commission engagera donc une réflexion visant à établir un code de bonne conduite dans les relations qu'elle entretient avec ceux qui ont pour métier d'être ses interlocuteurs. Cette démarche ne remet pas en cause, naturellement, ni la libre activité des groupes professionnels, ni la poursuite du nécessaire dialogue avec les comités institutionnels ».

Dans sa communication, la Commission rappelle qu'« elle a toujours été ouverte aux idées du monde extérieur (et ) qu'il s'agit d'un processus essentiel pour le développement de ses politiques ». C'est pourquoi elle précise être « très accessible aux groupes d'intérêt et doit, bien sûr, conserver cette facilité d'accès ». Dans cette perspective, elle souhaite étendre et améliorer son dialogue avec les groupes d'intérêts mais également réagir contre certains abus, tels que la vente de documents de travail et de documents officiels de la Commission, le fait que certains lobbyistes se fassent passer pour ce qu'ils ne sont pas en utilisant les titres, logos, symboles ou appellations de la Commission. Dans ces conditions, la Commission a décidé de prendre certaines mesures tendant à l'amélioration de ses relations avec les groupes d'intérêt.

Elle intégrera les informations dont elle dispose sur les organisations sans but lucratif et qui sont dispersées dans un grand nombre de services dans un répertoire unique, de façon à disposer d'un

---

<sup>1609</sup> Article 3 paragraphe 1.b) de l'Annexe IX du RI du Parlement européen

<sup>1610</sup> Article 3 paragraphe 1.c) de l'Annexe IX du RI du Parlement européen

<sup>1611</sup> Article 3 paragraphe 2 de l'Annexe IX du RI du Parlement européen

<sup>1612</sup> JOCE n° C63 du 5 mars 1993, précité

instrument complet. Dans ce répertoire, il sera également fait référence aux informations pertinentes sur les groupes d'intérêt détenues par les autres institutions communautaires. Toutefois, la communication précise que le fait de figurer dans ce répertoire « n'impliquera aucune forme de reconnaissance officielle par la Commission, pas plus que l'octroi de privilèges (...) ». Par contre, en ce qui concerne les organisations à but lucratif la Commission estimant qu'il est difficile de déterminer celles qui doivent ou non figurer dans un tel répertoire, elle les encourage à élaborer leur propre répertoire. Dans ce but, la Commission collaborera avec le Parlement européen car l'objectif est de constituer une base de données qui soit commune aux deux institutions.

Ensuite, la Commission invite les groupes d'intérêt à but lucratif ou non à respecter certaines règles élémentaires de conduite découlant des « critères minimaux pour un code de conduite dans les relations entre la Commission et les groupes d'intérêt », établis en annexe II de sa communication de 1992. Il s'agit notamment pour les groupes d'intérêt de ne pas se présenter pour ce qu'ils ne sont pas, de se conformer en toutes circonstances à la déontologie requise par leur profession, de ne pas diffuser d'informations trompeuses, de ne pas obtenir de documents par des moyens malhonnêtes ou de vendre des documents officiels. Cependant, la Commission précise que ces principes n'étant que des critères minimaux rien n'empêche les groupes d'intérêt d'appliquer un code de conduite plus strict.

La communication de la Commission prend également en compte les droits et les obligations du personnel, et considère que le titre II du statut des fonctionnaires « est un instrument approprié et suffisant pour réglementer le comportement du personnel de la Commission à l'égard des groupes d'intérêt ».

**788.** L'intérêt porté par le Parlement européen et la Commission aux lobbies et à une réglementation de leur activité est donc le signe irréfutable de leur importance croissante dans le complexe processus décisionnel communautaire.

## ***B. LA RECONNAISSANCE DU RÔLE DES GROUPES D'INTÉRÊTS AUPRÈS DES INSTITUTIONS ET DES ORGANES COMMUNAUTAIRES***

**789.** Dans le système décisionnel communautaire, c'est la Commission qui prend l'initiative de soumettre une proposition au Conseil. C'est donc sur elle que les pressions des groupes d'intérêts s'exerceront en premier lieu. Cela révèle ainsi l'existence « d'une phase politique informelle, qui se traduit par la consultation des administrations nationales et des groupes d'intérêts, introduisant ainsi une étape de « pré-négociation », destinée à rechercher un « pré-consensus » antérieur à l'adoption de la proposition formelle de la Commission<sup>1613</sup> ». Toutefois, cette phase

---

<sup>1613</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p.129

politique informelle dans le cadre du pouvoir de proposition de la Commission (1) a été étendue au Parlement européen et au Conseil du fait de leur rôle prépondérant dans la prise de décision (2), ainsi qu'au Comité économique et social dans la mesure où il apparaît comme « l'expression au niveau communautaire de la représentation des intérêts<sup>1614</sup> » (3).

### *1. La phase politique informelle dans le cadre du pouvoir de proposition de la Commission*

**790.** Dans la mesure où la Commission dispose du pouvoir d'initiative dans toutes les politiques communautaires, elle est tout naturellement la cible principale des groupes d'intérêt puisqu'il va y avoir « possibilité de s'intégrer dans le processus de décision avant même que le projet ne soit élaboré<sup>1615</sup> ». En effet, la Commission l'a elle-même rappelé dans sa communication du 2 décembre 1992 elle « a toujours été ouverte aux idées des groupes d'intérêts ». La Commission est demanderesse d'informations car elle souhaite prendre ses décisions en connaissant tous les éléments y afférant. A cet égard, les groupes d'intérêts constitueront un moyen pour la Commission d'acquérir des connaissances techniques et spécifiques dans plusieurs domaines.

Ce sont les services administratifs qui ont la charge d'élaborer le projet de décision, et il appartiendra donc aux groupes d'intérêt de savoir identifier les fonctionnaires en charge du dossier. Pour que leur intervention soit efficace, les groupes d'intérêt vont devoir disposer d'excellentes informations leur permettant d'agir directement en fournissant au fonctionnaire en charge du dossier des informations précises et détaillées.

Par ailleurs, la Commission sollicite l'avis de nombreux comités consultatifs<sup>1616</sup> et les groupes d'intérêt pourront exercer au sein de ces comités leur stratégie d'influence en y faisant siéger leurs experts, comme c'est par exemple le cas avec la présence du Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) dans le comité consultatif des consommateurs. Donc, ils pourront agir sur les membres de ces comités afin de les inciter à orienter la décision dans un sens qui leur sera favorable. De même, on constate que la Commission réclame dans une certaine mesure, la position des groupes d'intérêt en diffusant des livres blancs ou des livres verts sur lesquels ils sont appelés à prendre position.

D'autre part, les groupes d'intérêt ne doivent pas omettre d'exercer leur jeu d'influence sur le service juridique compte tenu de sa compétence générale dans l'élaboration des textes de la Commission.

---

<sup>1614</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.73

<sup>1615</sup> O. LE PICARD, J.C. ADLER et N. BOUVIER, *Lobbying : les règles du jeu*, précité, sp. p.127

<sup>1616</sup> comité consultatifs des transports ; comité consultatif pour l'emploi ; comité de la recherche scientifique et technique ; comité consultatif pour les grandes catégories de produits agricoles,...

Enfin, la pression exercée sur le chef de cabinet du commissaire en charge du dossier en question sera plus forte, car la réunion des chefs de cabinet est une étape-clé de la phase politique du processus de décision de la Commission. Cette phase est d'ailleurs à distinguer de la phase purement administrative. Dans ces conditions, les groupes d'intérêt en fonction de l'importance de la question en cause, pourront tenter d'exercer directement leur influence sur le commissaire qui a la charge du dossier.

**791.** Cependant, en parallèle de l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen la Commission a vu ses compétences quelque peu décroître et les rapports de force au sein de l'équilibre institutionnel se sont rééquilibrés, de sorte que l'activité des groupes d'intérêt s'est également tournée vers les autres institutions détentrices du pouvoir de décision, et notamment le Parlement européen.

## ***2. La phase politique informelle dans le cadre du pouvoir de décision du Conseil et du Parlement européen***

**792.** Dans la procédure d'élaboration des actes de droit communautaire, le Conseil intervient finalement très tôt et parfois même avant que la Commission ne lui transmette de manière officielle un projet de décision. Dans ces conditions, les comités et les groupes de travail qui assistent le Conseil vont commencer à étudier le projet avant même qu'il ait été transmis au Parlement européen. Il va donc être important pour les groupes d'intérêt d'exercer une pression précoce visant soit les fonctionnaires communautaires travaillant au Conseil, soit les fonctionnaires des ministères nationaux ou des représentations nationales qui composent les comités et groupes de travail.

Ici, le Coreper va jouer un rôle déterminant pour les lobbies puisque d'une part, il prépare le travail du Conseil et d'autre part, il assure la liaison entre la Commission et les gouvernements des Etats membres. Le Coreper est aussi le lieu où se déroulent les négociations qui, lorsqu'elles aboutissent à un accord unanime entre les représentants permanents, permettent aux ministres réunis lors du Conseil de ne pas y revenir<sup>1617</sup>. Donc, le Coreper est « un point d'influence particulièrement important dans l'exercice de la pression<sup>1618</sup> ».

D'autre part, les groupes de pression auront tout intérêt à agir également dans le cadre national, c'est-à-dire à avoir des contacts avec l'entourage des ministres, puisque c'est au niveau national que s'établit la position qui sera défendue par les ministres au sein du Conseil. De plus, aujourd'hui avec le développement progressif du vote à la majorité qualifiée les groupes d'intérêt ne devront pas focaliser leur pression uniquement sur leur ministre national, mais devront tenter d'établir des liens avec les ministres des autres Etats membres.

---

<sup>1617</sup> il s'agit des points A à l'inverse des points B qui feront l'objet d'une délibération en Conseil, voir supra p.

<sup>1618</sup> J. RIDEAU, *Les groupes d'intérêt dans le système institutionnel communautaire*, précité, sp. p.58

**793.** Aujourd'hui, l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen et la généralisation en sa faveur de la procédure de codécision montre que l'action des groupes d'intérêt ne peut concerner seulement la Commission et le Conseil. Ils doivent également tenir compte du Parlement européen, qui désormais s'impose comme institution fondamentale du processus décisionnel communautaire. Dans le cadre de la procédure de codécision, l'action des lobbyistes devra être rapide et efficace sachant que depuis le traité d'Amsterdam il peut n'y avoir qu'une seule lecture du texte par le Parlement européen.

Lorsque le projet de décision est déposé au Parlement européen, son président le transmet à la commission parlementaire compétente ainsi qu'aux autres commission susceptibles d'être concernées. C'est sur le rapporteur nommé par la commission compétente que va porter l'attention des groupes d'intérêt du fait de son rôle central dans l'examen du texte en cause. Les lobbies devront entretenir avec lui des contacts, dans la mesure où il reçoit les professionnels du secteur concerné et où il interroge les fonctionnaires de la Commission.

Par ailleurs, parce qu'il est chargé de déposer d'éventuels amendements au texte examiné le rapporteur devra trouver le plus large consensus possible autour des propositions qu'il a émises. Dans ces conditions, les groupes d'intérêt vont avoir un important rôle à jouer afin d'imposer leurs positions sachant que le rapporteur ne devrait pas reprendre à son compte des opinions minoritaires.

**794.** D'autre part, au sein du Parlement européen les groupes politiques peuvent être des cibles de l'action des lobbies. Ceux-ci doivent avoir des contacts approfondis avec le groupe dans sa totalité, c'est-à-dire à la fois les membres et les dirigeants de ces groupes politiques. Aujourd'hui, cette situation a quelque peu évolué car avant les élections de juin 1999 il y avait deux groupes politiques vraiment dominants au sein du Parlement européen<sup>1619</sup>. Il était donc plus intéressant pour les groupes d'intérêt de focaliser leur action sur eux. Mais depuis ces élections, on constate que « les majorités sont fluctuantes<sup>1620</sup> » car désormais aucun de ces deux groupes n'a la possibilité de s'imposer seul. Pour obtenir la majorité il leur faudra s'allier avec les petits groupes, ce qui change quelque peu la cible des groupes d'intérêt.

**795.** L'activité des groupes d'intérêt exercée au sein du Parlement européen devrait leur permettre d'obtenir des informations importantes sur le travail effectué dans les commissions parlementaires, et par les institutions communautaires de façon plus générale « en suscitant des questions posées par les parlementaires à la Commission et au Conseil<sup>1621</sup> ». Cependant, d'un autre côté le travail des groupes d'intérêt profitera également aux parlementaires car les lobbies pourront

---

<sup>1619</sup> groupe du parti des socialistes européens (PSE) et groupe du parti populaire européen (PPE)

<sup>1620</sup> O. LE PICARD, J.C. ADLER et N. BOUVIER, *Lobbying : les règles du jeu*, précité, sp. p.135

<sup>1621</sup> J. RIDEAU, *Les groupes d'intérêt dans le système institutionnel communautaire*, précité, sp. p.60

leur fournir des informations qui les aideront à prendre des amendements dits « clés en main<sup>1622</sup> ». Dans ces conditions, l'action des groupes d'intérêt peut être perçue comme renforçant la position du Parlement européen dans le processus décisionnel communautaire.

**796.** Si les rapports de force dans le système décisionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission semble aujourd'hui trouver un certain point d'équilibre il reste nécessaire pour les groupes d'intérêt d'agir sur ces trois institutions simultanément, afin d'exploiter ce rapport de force. Toutefois, il convient désormais non pas de déplacer mais de réorienter cette action de lobbying dans une perspective plus large, comprenant également les organes consultatifs tel que le Comité économique et social.

### ***3. La phase politique informelle dans le cadre de la consultation du Comité économique et social***

**797.** Compte tenu de l'intensité de l'activité décisionnelle communautaire, il est apparu nécessaire aux lobbies d'intégrer dans le cadre de leur mission le Comité économique et social (CES) dans la mesure où il représente « les différentes composantes à caractère économique et social de la société civile organisée(...) <sup>1623</sup> ». A ce titre, il permet d'associer au fonctionnement des Communautés européennes les milieux professionnels et syndicaux.

Le Comité économique et social est un organe consultatif devant assurer la représentation des milieux socio-professionnels dans le cadre institutionnel de l'Union européenne, et il se révèle être à cet égard un moyen efficace pour les partenaires sociaux de faire connaître leurs points de vue sur l'activité communautaire.

**798.** Le CES est constitué de trois groupes qui représentent les employeurs, les travailleurs et les autres catégories socio-économiques. Le groupes des Employeurs comprend des représentants de l'industrie privée et publique, des petites et moyennes entreprises, des chambres de commerce, du commerce de gros et de détail, des transports, des banques et des assurances, du transport et de l'agriculture. Les membres de ce groupe estiment que tous les Etats membres de l'Union européenne doivent adhérer à l'Union économique et monétaire car c'est une conditions essentielles à l'équilibre du commerce mondial. Dans ces conditions, le groupe des employeurs reconnaît la nécessité d'améliorer la transparence du processus de décision communautaire et approuve les efforts consentis dans le renforcement de la coordination entre le Parlement européen et le Comité économique et social.

---

<sup>1622</sup> *ibidem*, sp. p.61

<sup>1623</sup> Article 257 CE alinéa 2 (ex-article 193 CE) modifié par le traité de Nice

Le groupe des Travailleurs comprend des membres qui proviennent très largement des organisations syndicales adhérant à la Confédération Européennes des Syndicats. Ce groupe accorde une place très importante à l'harmonisation des règles du droit du travail, notamment en ce qui concerne le travail des femmes, des enfants ou des handicapés.

Le dernier groupe est celui des Activités diverses qui a pour caractéristique de regrouper toute une variété de catégories telles que les agriculteurs, les petites et moyennes entreprises, les artisans, les coopératives, les professions libérales, les associations de défense des consommateurs,... Ce qui unit ces différentes catégories c'est le fait de représenter une part significative des citoyens européens et de revendiquer à cet égard, une participation effective dans le processus décisionnel communautaire.

**799.** Comme le prévoit l'article 257 CE (ex-article 193 CE), le Comité économique et social a un caractère consultatif si bien que sa mission principale sera d'émettre des avis sur les décisions que les institutions communautaires comptent adopter, et donc faire connaître la position des représentants de la société civile européenne. A l'origine, le traité prévoyait que le CES ne soit consulté que par le Conseil et la Commission mais depuis le traité d'Amsterdam cette consultation a été élargie au Parlement européen, comme le stipule l'article 262 CE, alinéa 4 (ex-article 198 CE).

C'est la décision finale du Sommet de Paris d'octobre 1972 qui accorda au Comité économique et social la possibilité de donner des avis de sa propre initiative sur toutes les questions relatives aux activités communautaires. Ainsi, le règlement intérieur du Comité économique et social prévoit que « le Comité peut être convoqué par son président sur proposition de son bureau et avec l'accord de la majorité de ses membres pour émettre de sa propre initiative des avis sur toutes question relatives aux tâches confiées à l'Union européenne<sup>1624</sup> ». Toutefois, ce droit d'initiative ne pourra être mis en œuvre qu'avec la majorité de ses membres ce qui confère à l'avis émis un véritable poids politique. De plus, le fait que le droit d'initiative du Comité puisse être utilisé pour tout ce qui concerne les tâches confiées à l'Union européenne montre la volonté du Comité économique et social d'amorcer des débats qui pourraient conduire à une décision des institutions communautaires.

**800.** Le Comité économique et social est donc un lieu privilégié de représentation et d'expression de la volonté de la société civile européenne. Sa fonction consultative auprès du Parlement européen, du Conseil et de la Commission permet ainsi une plus grande participation des partenaires sociaux au processus décisionnel communautaire. C'est en cela qu'il donnera l'occasion aux groupes d'intérêt d'exprimer leurs opinions, faisant ainsi du Conseil économique et social une « caisse de résonance<sup>1625</sup> ».

---

<sup>1624</sup> Article 29 paragraphe 2 du Règlement intérieur du CES

<sup>1625</sup> O. LE PICARD, J.C. ADLER et N. BOUVIER, *Lobbying : les règles du jeu*, précité, sp. p.137

Le Comité économique et social constitue donc un canal d'importance entre l'Union européenne et la société civile européenne, qui a d'ailleurs été renforcé par le traité de Nice qui précise bien que le Comité est « constitué de représentants des différentes composantes à caractère économique et social de la société civile organisée ». Le CES devient ainsi le représentant officiel de la société civile européenne, et il joue à ce titre un rôle essentiel dans l'amélioration de sa participation au fonctionnement décisionnel communautaire.

**801.** La progression du Parlement européen dans le triangle institutionnel communautaire a donc engendré certains effets « stimulateurs » dans le système décisionnel communautaire. Investi d'une autorité qui lui été déniée jusque là, le Parlement européen continua à revendiquer un pouvoir toujours plus grand perpétuant ainsi le débat sur le déficit démocratique de l'Union européenne. Toutefois, ce débat ouvre des perspectives plus larges que la seule conquête par l'Assemblée de ses pouvoirs parlementaires car il conduit à une (ré)définition du statut politique de l'Union européenne.

## TITRE 2 : LA MISE EN PLACE D'UN RÉEL ÉQUILIBRE POLITIQUE

**802.** Aujourd'hui il est primordial de se préoccuper du développement de l'Europe politique, née avec le traité de Maastricht instituant l'Union européenne. En effet, la création de l'Union européenne et notamment l'apparition de la notion de citoyenneté ont permis à la Communauté de franchir « les limites des domaines économique et social<sup>1626</sup> ». Désormais, les Communautés européennes ne sont plus seulement des entités économiques, mais elles deviennent sous l'égide de l'Union, un ensemble politique qu'il s'avère, à l'aube du plus important élargissement de l'histoire de la construction européenne, nécessaire de développer. Actuellement, l'Europe semble souffrir d'un déficit politique entre autres parce qu'elle a des difficultés à se promouvoir comme une véritable puissance sur la scène mondiale. Dans ces conditions, la nécessité de rendre l'Europe plus politique induit l'adaptation du fonctionnement institutionnel communautaire à ce besoin.

**803.** Avec le rééquilibrage institutionnel qui s'est progressivement opéré dès les années 1970 et accéléré depuis l'Acte unique européen, nous pouvons constater que les relations entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont de moins en moins basées sur la « lutte de pouvoirs ». Au contraire, chacun semble avoir trouvé aujourd'hui sa place dans le triangle institutionnel et s'en accommode plus ou moins. Ce qui préside désormais au fonctionnement institutionnel c'est le dialogue, qui permet d'équilibrer les rapports entre les institutions européennes.

Ainsi, dans le cadre de l'organisation actuelle du pouvoir on constate que les institutions communautaires unissent leurs efforts pour parvenir à des compromis politiques satisfaisants pour chacune d'entre elles. A cet égard, l'amélioration du contrôle parlementaire sur la Commission renforce l'équilibre politique au sein du triangle institutionnel (Chapitre 1).

En outre, la mise en place d'un nouvel équilibre politique se traduit par des projets visant à rapprocher l'Union européenne de ses citoyens. Dans ces conditions, un débat est ouvert depuis la conclusion du traité de Nice quant à la nouvelle structure institutionnelle que pourrait adopter l'Union, ce qui ne manquerait pas de renforcer l'aspect politique de l'équilibre institutionnel (Chapitre 2).

---

<sup>1626</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.13

## CHAPITRE 1 :

### UN ÉQUILIBRE DANS L'ORGANISATION ACTUELLE DU POUVOIR

**804.** Dans l'organisation actuelle du pouvoir, l'équilibre politique se manifeste au travers de l'existence d'accords interinstitutionnels qui sont des instruments de la coopération institutionnelle. Grâce à leur flexibilité, ces accords « reflètent les fluctuations de l'influence respective des institutions<sup>1627</sup> » permettant ainsi de gérer les conflits pouvant survenir entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission (Section 1).

Mais l'équilibre politique se révèle également dans le cadre du contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs. Notamment, le droit de censurer la Commission sera un élément dont celle-ci devra tenir compte dans le cadre de la négociation décisionnelle (Section 2).

### SECTION 1 : L'INSTAURATION D'UN DIALOGUE POLITIQUE ENTRE LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

**805.** L'analyse de la répartition des compétences entre les institutions communautaires montre le rapport de forces qui commande cette répartition. En effet, comme nous l'avons précédemment expliqué<sup>1628</sup>, le système institutionnel européen est basé sur une géométrie imparfaite fondée sur la prédominance du Conseil, qui joue un rôle clé dans le processus législatif ainsi que dans le processus exécutif. La relation triangulaire qui existe entre les trois institutions principales du processus décisionnel communautaire est alors affaiblie pour le seul profit du Conseil des ministres.

Toutefois, l'évolution du droit communautaire et de son système montre qu'aujourd'hui le Conseil est de plus en plus dépendant du consentement d'un Parlement européen plus fort, et d'une Commission disposant d'un quasi-monopole de l'initiative législative. Dans ces conditions, les relations interinstitutionnelles vont se trouver moins altérées par les luttes de pouvoir et pourront ainsi être mieux à même de se développer pour faire avancer la construction européenne. En effet, le caractère trilatéral du système institutionnel communautaire étant soumis aux principes d'autonomie et de coopération loyale entre les institutions, celles-ci doivent sans cesse rechercher le compromis les unes avec les autres. Ainsi, dans cette perspective les institutions communautaires vont-elles établir

---

<sup>1627</sup> A. TOURNEPICHE, *La clarification du statut juridique des accords interinstitutionnels*, RTDE 2002, p.209, sp. p.222

<sup>1628</sup> voir supra Titre I, Chapitre I, Section II, Paragraphe 1

entre elles un dialogue permanent de façon à ce que chacune d'elles puissent aménager ses propres compétences.

**806.** La mise en œuvre de ce dialogue politique va passer par des accords interinstitutionnels qui n'existent que par la seule volonté des institutions communautaires d'avancer, puisque les traités les passent sous silence (Paragraphe 1). Ces accords interinstitutionnels qui symbolisent toute la nécessité du compromis pour développer l'action européenne, ont ainsi favorisé l'évolution de l'équilibre institutionnel initial à la faveur d'un meilleur aménagement des pouvoirs dans le système décisionnel communautaire (Paragraphe 2).

### ***PARAGRAPHE 1 : LA MISE EN ŒUVRE D'ACCORDS INTERINSTITUTIONNELS ENTRE LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES***

**807.** Le dialogue politique qui existe entre les trois institutions politiques de la Communauté trouve son origine dans la nécessité d'instaurer une collaboration, qui se traduit par le développement progressif de la pratique du recours aux accords interinstitutionnels (A). On retrouve d'ailleurs cette idée chez Montesquieu pour qui « seul le pouvoir arrête le pouvoir<sup>1629</sup> », ce qui signifie qu'il existe un enchaînement mutuel des forces législative, exécutive et judiciaire qui sont obligées d'aller de concert.

Néanmoins, dans la mesure où ces accords interinstitutionnels ne relèvent pas de la classification traditionnelle des actes communautaires établie par l'article 249 CE (ex-article 189 CE), leur portée juridique et politique apparaît incertaine (B).

#### ***A. LE RÔLE DES ACCORDS INTERINSTITUTIONNELS***

**808.** L'émergence d'une forme de coopération entre les institutions communautaires, différente de celle établie par les traités dès les premiers pas de l'Europe, va s'intensifier avec ses développements et prendre l'aspect d'accords interinstitutionnels formant une nouvelle catégorie de textes d'origine institutionnelle. Sous cette dénomination peuvent être rangées d'autres appellations comme par exemple les déclarations communes<sup>1630</sup>, déclarations interinstitutionnelles, codes de bonne conduite, *modus vivendi* ou bien encore décisions du Parlement européen, du Conseil et de la

---

<sup>1629</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des Loix*, Livre XI, Chapitre 6, précité

<sup>1630</sup> Pour M. et D. WAELBROECK la déclaration commune se distingue de l'accord interinstitutionnel en ce que ce dernier prend « des formes moins contraignantes mais qui ont le même objectif » ; Les « déclarations communes » en tant qu'instruments d'un accroissement des compétences du Parlement européen, communication dans *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, J.V. LOUIS et D. WAELBROECK (dir.), éd. ULB, 1988, p.79 à 86, sp. p.80

Commission. Toutefois, ces différents actes poursuivent le même objectif qui est d'assurer un fonctionnement optimal des Communautés européennes par le biais d'une meilleure coopération entre les institutions communautaires. C'est pourquoi, nous utiliserons uniquement le terme d'accords interinstitutionnels qui regroupe tous les accords écrits passés entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission et publiés au Journal officiel de l'Union européenne<sup>1631</sup> (1).

D'autre part, ces accords qui à l'origine relevaient plutôt d'une pratique informelle, ont vu leur intensité s'accroître pour devenir aujourd'hui un procédé formel complètement intégré au système normatif communautaire, comme en témoignent les nombreux recours à cette méthode d'élaboration du droit (2).

### ***1. La définition des accords interinstitutionnels***

**809.** Les accords interinstitutionnels passés entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont l'expression d'une forme de coopération nouvelle et élaborée (1.1.), et dont la mise en œuvre est l'objet d'une procédure de négociation entre ces trois institutions (1.2.).

#### *1.1. Une nouvelle forme de coopération élaborée*

**810.** Non prévus par les traités constitutifs, les accords interinstitutionnels sont l'aboutissement d'une certaine forme de coopération informelle entre les institutions inspirée par l'article 218 CE alinéa 1 (ex-article 162 CE), et par le principe de coopération loyale prescrit par l'article 10 CE (ex-article 5 CE). Cette collaboration était faite d'échanges de lettres, d'accords verbaux ou d'engagements pris par le président d'une institution devant une autre institution. Cependant, dès les années 1970 les accords interinstitutionnels vont matérialiser une pratique entre les institutions qui consiste à « répondre avec souplesse et rapidité, aux exigences qui découlent d'une relation institutionnelle tripartite évoluant au gré des révisions successives des Traités<sup>1632</sup> ». En effet, la lourdeur et la complexité des procédures décisionnelles ont en quelque sorte obligé les institutions en vertu de leur pouvoir d'auto-organisation et de leur obligation de coopération loyale, à préciser ce qui ne pouvait l'être par les traités. De cette manière, les accords interinstitutionnels sont qualifiés de « sources secondaires<sup>1633</sup> » du droit communautaire car ils sont d'origine institutionnelle et ne peuvent dans ces conditions, être une source de droit dérivé au sens de l'article 249 CE (ex-article 189 CE).

---

<sup>1631</sup> appellation remplaçant celle de Journal officiel des Communautés européennes depuis le traité de Nice

<sup>1632</sup> O. HUIBAN, *Les Accords interinstitutionnels dans l'Union européenne*, dans *Problèmes actuels de droit communautaire*, Ed. Panthéon-Assas, LGDJ, 1998, p.91 à 168, sp. p.91

<sup>1633</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p.233

A cet égard, nous pouvons distinguer deux étapes dans l'élaboration de cette nouvelle forme de coopération interinstitutionnelle. En effet, une première période allant de 1975<sup>1634</sup> à 1986<sup>1635</sup> montre que cette coopération se présente sous l'aspect de « déclarations communes » aux trois institutions principales de la Communauté, qui apparaissent comme les premiers exemples d'accords interinstitutionnels mais sans en avoir la dénomination. Avec la fin des années 1980 et l'évolution de la construction européenne, notamment par la signature de l'Acte Unique européen, cette coopération interinstitutionnelle va prendre l'aspect d'accords interinstitutionnels proprement dits, même si toutefois la forme des déclarations communes ne s'est pas perdue. En effet, en 1999 le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont conclu une déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision<sup>1636</sup>.

Toutefois, on se rend compte que la terminologie utilisée par les institutions est parfois ambiguë, ce qui est notamment le cas du « *modus vivendi* » relatif à la comitologie<sup>1637</sup> adopté par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Effectivement, les institutions se sont écartées de la dénomination traditionnelle de déclarations communes ou d'accords interinstitutionnels alors même que ce *modus vivendi* paraît se rattacher à ceux-ci, puisque par ce texte les institutions communautaires ont conclu un accord leur permettant d'aménager leurs relations. Néanmoins, il semblerait qu'en conférant « la forme minimaliste du simple *modus vivendi*<sup>1638</sup> » à leur accord, les institutions aient souhaité lui conférer un « caractère purement provisoire (afin) de maintenir inchangée sur le fond leur position respective sur le problème général de la comitologie (...) »<sup>1639</sup>.

### *1.2. La procédure de conclusion des accords interinstitutionnels*

**811.** Ces procédés, accords interinstitutionnels ou déclarations communes, sont généralement conclus à l'initiative soit du Parlement européen soit de la Commission. Toutefois, nous pouvons remarquer que le Conseil européen est aussi parfois à l'initiative de certains de ces accords interinstitutionnels dans la mesure où il invite les institutions à prendre de tels actes.

Ainsi, par exemple lors du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 le Conseil fut invité à faire en sorte qu'un nouvel accord interinstitutionnel soit conclu avec le Parlement européen et la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre d'une « filière rapide pour le recours à la

---

<sup>1634</sup> Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 4 mars 1975 relative à une procédure de concertation, JOCE n° C 89 du 22 mars 1975

<sup>1635</sup> Déclaration commune contre le racisme et la xénophobie, JOCE n°L 158, 1986

<sup>1636</sup> JOCE n° C 148 du 28 mai 1999, p.1

<sup>1637</sup> JOCE n° C 293 du 8 novembre 1995, p1

<sup>1638</sup> C. BLUMANN, *Le Parlement européen et la comitologie*, précité, sp. pp.12

<sup>1639</sup> *ibidem*, sp. pp.12,13

technique de « refonte » ». Dans ces conditions, nous pouvons constater que même si le Conseil européen n'a pas la compétence pour participer à ces accords il reste néanmoins fidèle au rôle d'impulsion des politiques européennes qui lui est confié par l'article 4 UE.

**812.** Une fois l'initiative de l'acte déclenchée, il va s'agir de négocier cet accord à la fois sur un plan technique et sur un plan politique. Pendant longtemps, la négociation technique des accords interinstitutionnels incombait aux services juridiques des institutions. Cependant, lors du Conseil européen de Barcelone tenu en mars 2002 la création d'un « groupe technique à haut niveau pour la coopération interinstitutionnelle » fut réclamée et accueillie favorablement lors du Conseil européen de Séville de juin 2002. Ce groupe est constitué du président du Coreper II, du secrétaire général adjoint du Conseil, du secrétaire général du Parlement européen et des secrétaires généraux de ses groupes politiques et du secrétaire général de la Commission. Il a pour fonction de permettre à ce qu'un dialogue mieux structuré entre les institutions politiques communautaires soit établi. Dans cette optique, le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 a invité le groupe technique à haut niveau pour la coopération interinstitutionnelle à permettre l'adoption d'un accord interinstitutionnel avant la fin 2002, afin d'améliorer la qualité de la législation communautaire et les conditions de sa transposition dans les législations nationales.

En ce qui concerne la négociation politique de l'accord interinstitutionnel, il existe soit la procédure du « trilogue », soit la procédure de la conférence interinstitutionnelle. C'est dans la déclaration commune du 30 juin 1982 visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire<sup>1640</sup>, que fut pour la première fois formalisée la procédure du trilogue réunissant les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. L'objet de ce trilogue est de parvenir à résoudre un désaccord entre les deux branches de l'autorité budgétaire en ce qui concerne la classification des lignes budgétaires nouvelles ou existantes et ce, avant l'établissement du projet de budget. Cette procédure de trilogue s'est généralisée de sorte que désormais, l'ensemble des accords interinstitutionnels conclu en matière budgétaire prévoit la convocation de trilogues<sup>1641</sup>.

D'autre part, l'autre méthode de négociation politique d'un accord interinstitutionnel est la conférence interinstitutionnelle qui « rassemble les délégations des différentes institutions et accroît

---

<sup>1640</sup> JOCE n° C 194 du 28 juillet 1982

<sup>1641</sup> voir par exemple l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, annexe III, point A, JOCE n° C 172 du 18 juin 1999, p.1

donc leur représentativité<sup>1642</sup> ». Lors de ces conférences, plusieurs accords peuvent être négociés ce qui fut notamment le cas pour l'adoption de la déclaration commune sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité<sup>1643</sup>, pour l'accord interinstitutionnel sur les procédures de mise en œuvre du principe de subsidiarité<sup>1644</sup> et pour l'accord interinstitutionnel sur le déroulement des travaux du comité de conciliation prévue par l'article 189 B CE<sup>1645</sup>.

**813.** Enfin, en ce qui concerne le vote du texte final chaque institution doit l'approuver d'après ses propres procédures internes ce qui place chacune d'elle sur un pied d'égalité, et ce qui fait des accords interinstitutionnels des actes véritablement communs aux institutions signataires. Une fois approuvés et signés par les parties, les accords interinstitutionnels seront publiés au Journal officiel dans la série Communication.

**814.** Les accords interinstitutionnels sont donc liés à l'évolution du système juridique communautaire, et sont en conséquence la traduction de la balance des intérêts que représente l'équilibre institutionnel et qui varie au gré des mutations institutionnelles. On peut donc dire de ces actes qu'ils « précisent les zones grises des traités<sup>1646</sup> » afin, sans les réformer, de les améliorer.

## ***2. La formalisation des accords interinstitutionnels***

**815.** C'est surtout à la suite de l'extension des prérogatives du Parlement européen dès 1975, que se sont développés les accords interinstitutionnels. Toutefois, on peut voir dans les accords du 25 février 1964<sup>1647</sup> et du 15 octobre 1973<sup>1648</sup> des accords « précurseurs » des accords interinstitutionnels ou déclarations communes car, par ces textes, le Parlement européen a réussi à obtenir du Conseil et de la Commission d'être informé des négociations concernant les accords d'association et de coopération, et les accords commerciaux envisagés par la Communauté. Les accords interinstitutionnels sont marqués par une grande hétérogénéité qui s'explique par le fait qu'ils ne concernent pas un domaine particulier, mais plutôt des domaines clés dans l'évolution européenne comme les procédures décisionnelles, la procédure budgétaire, les droits fondamentaux ou encore la démocratie.

---

<sup>1642</sup> F. VON ALEMANN, *Les accords interinstitutionnels dans l'Union européenne zone grise des traités ou expression d'une nouvelle forme de gouvernance ?*, article publié en ligne à l'adresse : [http://www.portedeurope.org/documents/rencontres/2002/von\\_aleman.pdf](http://www.portedeurope.org/documents/rencontres/2002/von_aleman.pdf)

<sup>1643</sup> JOCE n° C 329, 1993, p.133

<sup>1644</sup> JOCE n° C 329, 1993, p.135

<sup>1645</sup> JOCE n° C 329, 1993, p.141

<sup>1646</sup> J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, précité, sp. p.168

<sup>1647</sup> procédure Luns I

<sup>1648</sup> procédure Luns II

Ainsi, la formalisation des accords interinstitutionnels montre que l'on peut les classer en deux « générations<sup>1649</sup> » distinctes. Les accords dits de première génération, qui ont été mis en œuvre avant le traité sur l'Union européenne (2.1.) et les accords dits de seconde génération, qui ont aidé directement ou indirectement à la mise en œuvre des traités de Maastricht et d'Amsterdam (2.2.).

### *2.1. Les accords interinstitutionnels de première génération*

**816.** Les accords interinstitutionnels de première génération sont peu nombreux et prennent essentiellement l'aspect de déclarations communes. Ainsi, cinq textes révélateurs de cette nouvelle façon pour les institutions communautaires de coopérer peuvent être regroupés en trois catégories.

**817.** En matière législative, c'est la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 4 mars 1975 relative à l'instauration d'une procédure de concertation, qui permet à l'Assemblée de voir son pouvoir de consultation s'accroître. En effet, ce texte institutionnalise la possibilité d'une négociation entre le Parlement européen et le Conseil au sein d'un comité de conciliation, lorsque leurs avis sur l'adoption d'un texte budgétaire divergent. Dans ces conditions, cette procédure va renforcer efficacement le rôle du Parlement européen dans la procédure normative puisque son influence sur les décisions concernant « des actes communautaires ayant des implications financières notables » va être accrue, mais dans la limite des actes « dont l'adoption n'est pas imposée par des actes préexistants ». Néanmoins, cette déclaration commune montrait la volonté du Conseil et de la Commission d'entendre les revendications du Parlement européen et de « promouvoir (ainsi) le caractère substantiel de la consultation du Parlement sans modifier la répartition des compétences opérées par le traité<sup>1650</sup> ». Cependant, la mise en œuvre de cette procédure n'a pas été satisfaisante si bien que le Parlement européen demanda la négociation d'une seconde déclaration commune qui serait destinée à améliorer la procédure de concertation existante, mais les propositions de l'Assemblée ne furent pas suivies. Toutefois, l'introduction de la procédure de codécision au profit du Parlement européen dans le système décisionnel communautaire a occulté l'intérêt qui pouvait être attaché à la procédure de concertation.

**818.** En matière budgétaire, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont conclu une déclaration commune le 30 juin 1982 qui vise à améliorer le déroulement de la procédure budgétaire. Cet acte est intervenu à un moment où les deux branches de l'autorité budgétaire étaient en profond désaccord à propos de la distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires. Cette distinction est en effet d'envergure, car pour chacune de ces catégories de dépenses

---

<sup>1649</sup> J.L. CLERGERIE, *Le recours aux accords interinstitutionnels dans le cadre de l'Union économique et monétaire*, Europe, Juin 1999, n°7, p.4, sp. p.5

<sup>1650</sup> D. THIAVILLE, *Déclarations communes du Parlement européen, du Conseil et de la Commission*, Dictionnaire juridique des Communautés européennes, A. BARAV et C. PHILIP (dir.), 1<sup>ère</sup> éd., 1993, p.341

la procédure est différente. Ainsi, pour les dépenses obligatoires le Conseil détient le pouvoir de décision finale<sup>1651</sup> tandis que le Parlement européen a un droit d'amendement et de décision finale sur les dépenses non obligatoires<sup>1652</sup>. Les divergences entre ces deux institutions budgétaires ont conduit le Parlement européen à proposer le 10 avril 1981, une résolution sur « le dialogue interinstitutionnel relatif à certaines questions budgétaires »<sup>1653</sup>. Dans cette résolution, le Parlement européen « insiste instamment pour qu'un accord définitif soit conclu sur la classification des dépenses obligatoires et non obligatoires<sup>1654</sup> ». Mais, c'est la crise budgétaire de 1982 qui donne « le coup d'envoi du dialogue interinstitutionnel<sup>1655</sup> » qui aboutira le 30 juin 1982 à la signature d'une déclaration commune.

Cette déclaration commune du 30 juin 1982 apparaît donc bien comme l'expression d'une volonté politique des institutions de collaborer, puisque cet acte est allé au-delà de ce qui était initialement prévu. En effet, outre le fait qu'il instaure une classification des dépenses communautaires il tente également de stopper les divergences qui existent au sein de l'autorité budgétaire. A cet égard, les considérants de la déclaration commune de 1982 sont parfaitement révélateurs de l'état d'esprit de collaboration entre les institutions qui préside à ce texte, dans la mesure où ils insistent sur le fait que « le bon fonctionnement des Communautés nécessite une coopération harmonieuse entre les institutions (et) qu'il convient, dans le respect des compétences respectives des différentes institutions des Communautés (...) de prendre d'un commun accord différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire (...) ». C'est dans la troisième partie de ce texte que la volonté de collaborer est réellement marquée. En effet, elle montre les concessions que chacune des branches de l'autorité budgétaire est prête à faire afin d'assurer un bon fonctionnement de la procédure budgétaire. C'est pourquoi, cette déclaration commune est apparue « prometteuse. Fruit d'une volonté politique de s'entendre et de progresser ensemble, elle ne tiendra ses promesses que si cette volonté subsiste<sup>1656</sup> ».

**819.** Cette première génération d'accords interinstitutionnels est également marquée par l'adoption de déclarations communes relatives aux droits fondamentaux, qui interviennent

---

<sup>1651</sup> Article 272 CE, paragraphe 4 (ex-article 203 CE)

<sup>1652</sup> Article 272 CE, paragraphe 9 (ex-article 203 CE)

<sup>1653</sup> JOCE n° C 101 du 4 mai 1981

<sup>1654</sup> point 5 de la résolution du 10 avril 1981

<sup>1655</sup> J.L. DEWOST et M. LEPOIVRE, *La déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire, signée le 30 juin 1982*, RMC 1982, p.514

<sup>1656</sup> Propos du Président du Conseil Tindemans cité par J.L. DEWOST et M. LEPOIVRE, *La déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire, signée le 30 juin 1982*, précité, sp. p.525

corrélativement au développement de la jurisprudence de la Cour de justice dans cette matière. En effet, dès 1970 la Cour de justice a reconnu que « le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux dont la Cour de justice assure le respect ; que la sauvegarde de ces droits, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté<sup>1657</sup> ».

C'est par la déclaration commune du 5 avril 1977<sup>1658</sup> que le Parlement européen, le Conseil et la Commission se sont engagés à respecter les droits fondamentaux en soulignant « l'importance primordiale qu'ils attachent au respect des droits fondamentaux tels qu'ils résultent notamment des constitutions des Etats membres ainsi que de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Par cette déclaration, les institutions marquent leur volonté commune de prendre part au développement du processus démocratique communautaire. A cet égard, les institutions communautaires ont souhaité aller plus loin en revendiquant d'une part, l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme et d'autre part, l'élaboration d'un catalogue des droits fondamentaux<sup>1659</sup>. Cependant, la Cour de justice dans un avis du 28 mars 1996, reconnaîtra l'incompétence de la Communauté européenne pour adhérer à la CEDH<sup>1660</sup>. Par ailleurs, afin de solenniser leur engagement envers la protection des droits fondamentaux le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont conclu le 11 juin 1986 une déclaration commune contre le racisme et la xénophobie<sup>1661</sup> dans laquelle ils se réfèrent explicitement à leur déclaration commune du 5 avril 1977 pour affirmer « leur volonté de sauvegarder la personnalité et la dignité de chaque membre de la société et de refuser toute forme de ségrégation à l'encontre des étrangers ». A ce titre, les institutions « estiment indispensable que soient prises toutes les dispositions nécessaires pour garantir la réalisation de cette volonté commune ».

**820.** Par conséquent, même si ces accords interinstitutionnels de la première génération sont très peu nombreux nous pouvons cependant constater qu'ils ont marqué des étapes importantes du développement du système communautaire, et ont permis de la sorte d'aménager au mieux les évolutions de ce système.

---

<sup>1657</sup> CJCE 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, précité

<sup>1658</sup> JOCE n° C 103 du 27 avril 1977, p.1

<sup>1659</sup> Résolution du Parlement européen du 18 janvier 1994, JOCE n° C 44 du 14 février 1994

<sup>1660</sup> CJCE 28 mars 1996, *Adhésion de la Communauté à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, avis 2/94, précité

<sup>1661</sup> JOCE n° C 158 du 25 juin 1986, p.1

## 2.2. Les accords interinstitutionnels de seconde génération

**821.** Avec la signature des traités de Maastricht puis d'Amsterdam, la négociation de nouveaux accords interinstitutionnels dits de seconde génération s'est avérée nécessaire. Ainsi, la coopération interinstitutionnelle évoquée en termes généraux par l'article 218 CE paragraphe 1 (ex-article 162 CE)<sup>1662</sup>, est-elle, depuis le traité sur l'Union européenne, expressément prévue dans deux domaines de l'action communautaire.

L'article 193 CE alinéa 3 (ex-article 138 C) prévoit que les modalités du droit d'enquête seront déterminées d'un commun accord par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans ces conditions, le traité accorde aux institutions communautaires « un pouvoir de codécision qui doit être exercé en commun pour la mise en œuvre du traité devant conduire à l'adoption d'une norme infra-constitutionnelle<sup>1663</sup> ». Un accord interinstitutionnel pris sous la forme d'une décision, a pu être conclu à l'issue de la conférence interinstitutionnelle du 20 décembre 1994<sup>1664</sup> à la suite de retardements notamment dus au Conseil qui en raison de nombreuses difficultés, jugea qu'il n'était pas urgent de prendre un tel accord dans la mesure où le règlement intérieur du Parlement européen fait déjà état de certaines mesures concernant le droit d'enquête parlementaire.

L'article 195 CE paragraphe 4 (ex-article 138 E) prévoit la mise en place d'une procédure interinstitutionnelle entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission et c'est à la suite de la conférence interinstitutionnelle du 25 octobre 1993, qu'un accord a été trouvé sur le projet de décision du Parlement européen concernant le médiateur<sup>1665</sup>. En effet, le statut du médiateur tel qu'il fut proposé par l'Assemblée fit l'objet de nombreuses négociations avec le Conseil et la Commission, car les institutions ne parvenaient pas à s'entendre sur la question de la confidentialité et du secret des informations que le médiateur pourrait obtenir des États membres.

**822.** Par ailleurs, en ce qui concerne d'autres domaines du champ d'activité communautaire il est apparu nécessaire aux institutions de procéder à la conclusion d'accords interinstitutionnels, afin de faciliter la mise en œuvre du traité de Maastricht puis du traité d'Amsterdam.

Lors de la conférence interinstitutionnelle du 25 octobre 1993, plusieurs engagements formels furent pris par les institutions communautaires. Ainsi, dans le but d'améliorer la démocratisation du

---

<sup>1662</sup> « Le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur collaboration. » (ex-article 15 du traité de fusion du 8 avril 1965)

<sup>1663</sup> C. REICH, *La mise en œuvre du traité sur l'Union européenne par les accords interinstitutionnels*, RMUE 1994, n° 375, p.81, sp. p.82

<sup>1664</sup> Décision 95/167/CE/Euratom/CECA du 6 mars 1995, JOCE n° L 113 du 19 mai 1995, p.2

<sup>1665</sup> Bull. CE, 10/93, point 1.6.4.

processus décisionnel communautaire lancée par le traité sur l'Union européenne le Parlement européen, le Conseil et la Commission adoptèrent une déclaration interinstitutionnelle sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité<sup>1666</sup> dans laquelle ils indiquent qu'ils « respectent pleinement, dans le cadre de la procédure législative, les principes démocratiques qui fondent le système des gouvernements des Etats membres et réaffirment leur attachement à la mise en œuvre de la transparence par les Institutions ». Ce texte prévoit différentes mesures qui auront comme objectif d'améliorer l'information sur les travaux législatifs du Conseil et de la Commission, ou de favoriser le contrôle des parlements nationaux sur l'action communautaire.

A la suite de cette déclaration, le Conseil reformera son règlement intérieur afin d'y inclure sous certaines conditions la publicité des résultats des votes effectués. En effet, le règlement intérieur prévoit que « lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur, les résultats et les explications de vote des membres du Conseil, ainsi que les déclarations inscrites au procès-verbal du Conseil et les points de ce procès-verbal relatifs à l'adoption d'actes législatifs, sont rendus publics<sup>1667</sup> ». Par la suite, cette volonté de transparence dans le processus décisionnel communautaire fut affirmée dans un code de conduite du 13 décembre 1993 concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission<sup>1668</sup>, et qui pose le principe que « le public aura le plus large accès possible aux documents détenus par la Commission et le Conseil. On entend par « document » tout écrit, quel que soit son support, contenant des données existantes, détenu par le Conseil ou la Commission ».

Cette déclaration interinstitutionnelle de 1993 englobe également l'accord passé entre les trois institutions sur les procédures pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité<sup>1669</sup>, qui a pour but d'améliorer cette mise en œuvre dans la mesure où les institutions communautaires doivent justifier leurs interventions au regard de ce principe.

**823.** Avec la mise en œuvre du traité d'Amsterdam, de nouveaux accords interinstitutionnels vont être conclus. Ainsi, en marge du traité d'Amsterdam un accord interinstitutionnel conclu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 16 juillet 1997 et relatif aux dispositions concernant le financement de la Politique étrangère et de sécurité commune<sup>1670</sup>, revêt une importance particulière. En effet, cet acte qui comporte des « dispositions générales » et des arrangements financiers » a été négocié avant même que les Etats membres n'aient

---

<sup>1666</sup> Bull. CE, 10/93, point 1.6.2.

<sup>1667</sup> Article 9 du règlement intérieur du Conseil, Décision du 5 juin 2000 portant adoption de son règlement intérieur n° 2000/396/CE ; CECA ; Euratom, JOCE n° L 149 du 23 juin 2000, p.21

<sup>1668</sup> JOCE n° L 340 du 31 décembre 1993, p.41

<sup>1669</sup> Bull. CE 10/1993, point 2.2.2.

<sup>1670</sup> Bull. UE 7/8/ 1997, points 1.4.1. et 2.3.1.

trouvé un accord sur le contenu de l'article 28 UE (ex-article J.18). De plus, ce texte renforce les prérogatives du Parlement européen car les dépenses opérationnelles de la PESC sont inscrites en dépenses non obligatoires, sur lesquelles le Parlement européen a un droit d'amendement.

En matière budgétaire, un accord a été conclu le 6 mai 1999<sup>1671</sup> dont l'objectif est bien évidemment la mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam mais également de celles prévues par l'Agenda 2000 pour préparer l'élargissement de l'Union européenne. Cet accord précise qu'il a pour objet « de mettre en œuvre la discipline budgétaire », qui est susceptible de s'appliquer « à toutes les dépenses » et que de ce fait, elle « engage toutes les institutions associées à sa mise en œuvre, pour toute la durée du présent accord ».

En matière législative, les institutions ont adopté sur la base de la déclaration n° 39 annexée au traité d'Amsterdam un accord interinstitutionnel relatif à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire<sup>1672</sup>. De même, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont signé le 4 mai 1999 une déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision<sup>1673</sup> dans laquelle ils constatent que « la pratique actuelle des contacts (...) a fait ses preuves (et) confirment que cette pratique devra se développer tout au long de la procédure de codécision ». Dans ces conditions, les institutions s'engagent à faire « le nécessaire pour promouvoir l'information réciproque sur les travaux de codécision ».

**824.** Cette approche non exhaustive des accords interinstitutionnels existant, montre que ces actes sont des « instruments d'autodiscipline pour les institutions » dans la mesure où leur caractère consensuel leur a permis d'aboutir à des solutions de compromis sur des contentieux persistants. Néanmoins, la question se pose de savoir quelle peut être la valeur juridique ou politique de tels accords dans l'ordre juridique communautaire.

## ***B. LA PORTÉE DES ACCORDS INTERINSTITUTIONNELS***

**825.** Le mode d'adoption des accords interinstitutionnels basé sur la volonté commune des institutions communautaires et sur leur égalité, fait que ces actes existent en dehors du système normatif prévu par l'article 249 CE (ex-article 189 CE). Toutefois, l'existence de tels accords ne peut être éludée dans la mesure où d'une part, ils sont pris par les trois principales institutions de la Communauté et d'autre part, ils sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne généralement dans la série « communication ».

---

<sup>1671</sup> JOCE n° C 172 du 18 mai 1999, p.1

<sup>1672</sup> Accord interinstitutionnel du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, JOCE n° C 73 du 17 mars 1999, p.1

<sup>1673</sup> JOCE n° C 148 du 28 mai 1999, p.1

Cependant, parce qu'ils sont devenus des instruments juridiques courants dans la pratique interinstitutionnelle communautaire la question de leur valeur politique (1), et donc de leur valeur juridique (2) s'est posée.

### *1. La valeur politique des accords interinstitutionnels*

**826.** La mise en œuvre de la pratique des accords interinstitutionnels fondée sur le principe de coopération loyale entre institutions, s'inscrit dans le cadre du pouvoir d'auto-organisation dont disposent les institutions communautaires. Toutefois, même si certaines dispositions des traités présupposent l'existence de tels accords elles n'autorisent pas pour autant expressément la conclusion de tels actes, ou en tout cas n'autorisent pas les institutions à prendre des actes dénommés « accords interinstitutionnels ». Ainsi, l'émergence d'une telle pratique en dehors du cadre strict des traités a soulevé la question de sa valeur juridique.

**827.** Pour la Commission et le Conseil, il semble que les accords interinstitutionnels aient une valeur plus politique que juridique. En effet, la Commission dans une réponse à une question parlementaire écrite sur l'effet juridique des déclarations communes<sup>1674</sup>, a estimé qu'« il n'est pas possible de donner une réponse unique, valable pour toutes les déclarations communes (...) la déclaration commune du 4 mars 1975 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 ». Ici, la Commission prend clairement position sur la qualification de la déclaration commune de 1975 qui pour elle, revêt un caractère exclusivement politique.

Le Conseil en revanche, répondant à la même question parlementaire<sup>1675</sup> donne une définition générale des accords interinstitutionnels puisqu'il considère que « les déclarations communes (...) constituent des engagements de caractère politique. Il appartiendrait en dernier lieu à la Cour de justice d'en apprécier la portée juridique ». Toutefois, le Conseil ne semble pas totalement rejeter l'idée du caractère juridiquement contraignant des accords interinstitutionnels, car il a intégré dans le second considérant de sa décision du 24 juin 1988 concernant la discipline budgétaire<sup>1676</sup>, l'accord interinstitutionnel du 29 juin 1988 sur le fonctionnement et l'amélioration de la procédure budgétaire. Cependant, comme la position de la Commission celle du Conseil reste quelque peu hésitante sur le

---

<sup>1674</sup> Question écrite de M. Jens Maigaard n°170/77 à la Commission sur l'effet juridique des déclarations communes, JOCE n° C 180 du 28 juillet 1977, p.18

<sup>1675</sup> Question écrite de M. Jens Maigaard n°170/77 au Conseil sur l'effet juridique des déclarations communes, JOCE n° C 259 du 27 octobre 1977, p.4

<sup>1676</sup> JOCE n° L 185 du 15 juillet 1988, p.29

caractère juridiquement contraignant qu'il serait possible ou non de reconnaître aux accords interinstitutionnels.

**828.** Néanmoins, malgré cette hésitation des institutions il semblerait que les accords interinstitutionnels, ou en tout cas « ceux qui contiennent des obligations précises et inconditionnelles pour les institutions communautaires s'apparent(ant ainsi) à un véritable engagement juridique<sup>1677</sup> », puissent constituer une nouvelle source de droit communautaire. En adoptant de tels actes, les institutions européennes ont ainsi créé une véritable pratique constante résultant de leur volonté réciproque de s'engager, faisant naître de la sorte une coutume constitutionnelle<sup>1678</sup> communautaire.

**829.** Quant à la Cour de justice, elle s'est très vite référée aux accords interinstitutionnels dans sa jurisprudence mais dans un premier temps, sans se prononcer explicitement sur leur valeur juridique.

Dans un arrêt *Hauer* de 1979<sup>1679</sup> relatif à un litige concernant le droit de propriété, qui est un droit fondamental garanti dans l'ordre juridique communautaire, la Cour de justice s'est référée à la déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission du 5 avril 1977 relative à la protection des droits de l'homme pour appuyer sa thèse selon laquelle, cette déclaration est un instrument international concernant la protection des droits de l'homme à laquelle les Etats membres ont apporté leur consentement, et qui, dans ces conditions, peut « fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire<sup>1680</sup> ».

De même, la Cour de justice a eu l'occasion dans un litige portant sur la légalité d'un règlement du Conseil modifiant le statut des fonctionnaires européens ainsi que le régime applicable aux autres agents des Communautés, de constater que les conditions d'application de la procédure de concertation budgétaire instituée par la déclaration commune du 4 mars 1975 de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission invoquée par les requérants, n'étaient pas en l'espèce remplies. Effectivement, le règlement litigieux du Conseil n'est pas un acte ayant des implications financières notables<sup>1681</sup>.

Enfin, dans l'arrêt *Budget* de 1986 la Cour de justice s'est implicitement référée à la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 30 juin 1982 sur les différentes

---

<sup>1677</sup> J.L. CLERGERIE, *Le recours aux accords interinstitutionnels dans le cadre de l'Union économique et monétaire*, précité, sp. p.5

<sup>1678</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p. 237

<sup>1679</sup> CJCE 13 décembre 1979, *Hauer*, aff. 44/79, Rec. 1979, p.3745

<sup>1680</sup> CJCE 13 décembre 1979, *Hauer*, point 15

<sup>1681</sup> CJCE 19 janvier 1984, *Advernier*, aff.211/80, Rec. 1984, p.131, sp. points 22 et 23

mesures visant à améliorer le déroulement de la procédure budgétaire afin de demander aux parties au litige de se soumettre à la procédure de conciliation que la déclaration commune prévoit<sup>1682</sup>. Mais une fois encore on peut regretter l'absence de prise de position de la Cour de justice sur la valeur juridique de ces engagements.

Nous constatons donc, que même si la Cour de justice ne se prononce pas sur la valeur politique ou juridique des accords interinstitutionnels, le fait qu'elle s'y réfère dans ses décisions montre qu'elle reconnaît de manière implicite que ces accords sont des sources du droit communautaire.

**830.** Donc, les accords interinstitutionnels dès lors qu'ils respectent les limites posées par les traités et les conditions procédurales pour leur conclusion<sup>1683</sup>, font partie des actes atypiques ou « hors nomenclature » du droit communautaire dans la mesure où ils ne sont pas expressément prévus par les traités. Toutefois, il paraît aujourd'hui réducteur de ne les considérer que comme des actes atypiques vu leur importance dans le système décisionnel communautaire. En effet, plusieurs dispositions des traités obligent les institutions communautaires dans certains domaines à régler les points essentiels d'un « commun accord ». De plus, depuis l'introduction par le traité sur l'Union européenne de la procédure de codécision ce sont les institutions qui sont tenues de fixer les modalités de fonctionnement du comité de conciliation prévu par l'article 251 CE (ex-article 189 B). De même, une déclaration annexée à l'acte final du traité de Nice précise 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<sup>1684</sup> ».

Par conséquent, dans la mesure où le système juridique communautaire suppose l'existence d'une collaboration entre les institutions, nous pouvons dire que les accords interinstitutionnels ne sont que la traduction pratique de cette collaboration expressément prévue par le droit communautaire originaire, si bien que ces actes plus que des actes atypiques sont les « instrument(s) standard de la

---

<sup>1682</sup> CJCE 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, aff.34/86, précité

<sup>1683</sup> voir CJCE 27 septembre 1988, *Grèce c/ Conseil*, aff.204/86, précité : « (...)le pouvoir d'appréciation dont jouissent, dans ce cadre, les institutions communautaires en matière de classification des dépenses est toutefois limité par les répartition des compétences entre les institutions prévue par le traité. Il appartient donc à la Cour de justice de veiller à ce que les institutions ne méconnaissent pas, dans le cadre de leur collaboration, les règles du droit et à ce qu'elle ne fasse pas usage de leur pouvoir d'appréciation d'une façon manifestement erronée ou arbitraire. »

<sup>1684</sup> Déclaration relative à l'article 10 du traité instituant la Communauté européenne, précité

collaboration des institutions européennes<sup>1685</sup> » au même titre que les actes prévus par la nomenclature de l'article 249 CE (ex-article 189 CE).

## 2. La valeur juridique des accords interinstitutionnels

**831.** La Cour de justice, à l'instar du Conseil et de la Commission s'est montrée réservée quant à l'appréciation de l'effet juridique des accords interinstitutionnels. Toutefois, c'est dans sa jurisprudence postérieure à l'arrêt *Budget* de juillet 1986, qu'elle commence à donner des indices sur la valeur juridique des accords interinstitutionnels et leur caractère contraignant. Dans ces conditions, la violation de tels actes pourra être sanctionnée.

Dans un arrêt du 19 mars 1996<sup>1686</sup> concernant un recours de la Commission contre une décision du Conseil du 22 novembre 1993, qui attribuait aux seuls Etats membres le droit de voter au sein de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture pour l'adoption d'un accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion, la Cour de justice fonda sa décision sur la violation de l'arrangement conclu entre le Conseil et la Commission le 19 décembre 1991 concernant la préparation des réunions et les votes. Dans la mesure où cet accord relève d'une compétence mixte, une coopération étroite entre les Etats membres et les institutions communautaires doit être assurée<sup>1687</sup>. Ainsi, l'arrangement conclu entre le Conseil et la Commission n'est que la manifestation de « cette obligation de coopération qui découle de l'exigence d'une unité de représentation internationale de la Communauté<sup>1688</sup> ». Dans ces conditions, « le Conseil a violé le point 2.3. de l'arrangement qu'il était tenu de respecter<sup>1689</sup> » d'autant qu'aux « termes de (cet) arrangement les deux institutions ont entendu se lier l'une vis-à-vis de l'autre<sup>1690</sup> ». Par conséquent, pour la Cour de justice cet arrangement passé entre le Conseil et la Commission a bien un caractère contraignant et obligatoire dans la mesure où d'une part, il traduit une obligation de coopération pesant sur ces deux institutions et d'autre part, il met en exergue leur volonté de se lier.

Cette jurisprudence fut par la suite confirmée dans un arrêt concernant la demande d'annulation du code de bonne conduite conclu le 6 décembre 1993 entre le Conseil et la Commission, et concernant l'accès du public à leurs documents. Pour la Cour de justice, ce code de conduite est « un

---

<sup>1685</sup> VON ALEMANN, *Les accords interinstitutionnels dans l'Union européenne zone grise des traités ou expression d'une nouvelle forme de gouvernance ?*, précité, sp. p.10

<sup>1686</sup> CJCE 19 mars 1996, *Commission c/ Conseil*, aff. C-25/94, précité

<sup>1687</sup> CJCE 19 mars 1996, *Commission c/ Conseil*, aff. C-25/94, précité, point 48

<sup>1688</sup> CJCE 19 mars 1996, *Commission c/ Conseil*, aff. C-25/94, précité

<sup>1689</sup> CJCE 19 mars 1996, *Commission c/ Conseil*, aff. C-25/94, précité, point 50

<sup>1690</sup> CJCE 19 mars 1996, *Commission c/ Conseil*, aff. C-25/94, précité, point 49

acte qui constitue l'expression d'une simple coordination volontaire et qui n'est donc pas destiné à produire des effets de droit », car « il ne fait que préfigurer des décisions ultérieures destinées à produire des effets de droit<sup>1691</sup> ». Dans ces conditions, le recours en annulation contre cet acte a été déclaré irrecevable. Toutefois, dans cet arrêt la Cour de justice a contourné le problème de la valeur juridique du code de conduite car elle n'examine pas sa nature mais les décisions prises par le Conseil et la Commission dans l'exercice de leur pouvoir d'auto-organisation et ce, afin de « traduire en droit la substance du code de conduite<sup>1692</sup> ».

**832.** Il faut donc déduire de cette jurisprudence que la Cour de justice est très vigilante sur l'application du critère de l'intention des institutions de se lier, même s'il reste difficile à établir. On peut estimer bien entendu qu'une telle intention ne pourra être présumée « d'une déclaration formulée au conditionnel ou prévoyant simplement quelques orientations vagues pour l'avenir<sup>1693</sup> ». De même, cette jurisprudence nous permet de dire que les accords interinstitutionnels bien que n'étant pas prévus par les traités, peuvent constituer une source formelle du droit communautaire sur laquelle la Cour de justice pourrait exercer son contrôle. En effet, il ressort de la jurisprudence *AETR* que le recours en annulation peut être « ouvert à l'égard de toutes dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soient la nature et la forme, qui visent à produire des effets de droit<sup>1694</sup> ». Donc, selon les cas nous serons en présence soit d'accords interinstitutionnels ayant une simple valeur politique échappant de la sorte au contrôle juridictionnel de la Cour de justice, soit d'accords interinstitutionnels ayant une véritable valeur juridique qui seront effectivement soumis à ce contrôle sur la base de la recherche du critère de l'intention des institutions de se lier.

Ainsi, le système communautaire en reconnaissant les accords interinstitutionnels comme source du droit communautaire a su faire preuve de flexibilité en autorisant les institutions à aménager elles-mêmes dans certains domaines leurs relations réciproques. C'est dans ces conditions que se pose la question de savoir quelle peut être la conséquence d'une telle pratique sur l'équilibre institutionnel mis en place par les traités.

---

<sup>1691</sup> CJCE 30 avril 1996, *Pays-Bas c/ Conseil*, aff. C-58/94, précité, sp. point 26

<sup>1692</sup> R. KOVAR, *Les actes juridiques communautaires unilatéraux*, Répertoire communautaire Dalloz, mai 1998, sp. p.16, n° 109

<sup>1693</sup> M. et D. WAELBROECK, *Les « déclarations communes » en tant qu'instruments d'un accroissement des compétences du Parlement européen*, communication dans *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, J.V. LOUIS et D. WAELBROECK (dir.), éd. ULB, 1988, p.79 à 86, sp. p.85

<sup>1694</sup> CJCE 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil*, aff.22/70, précité, sp. point 39

## ***PARAGRAPHE 2 : LES CONSÉQUENCES DES ACCORDS INTERINSTITUTIONNELS SUR L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL***

**833.** Dans le système constitutionnel européen, le triangle institutionnel suppose en théorie que le Parlement européen, le Conseil et la Commission se situent sur un niveau équivalent c'est-à-dire sans qu'il y ait d'ordre hiérarchique et de suprématie de l'une de ces institutions sur les autres. Or, la pratique montre la prédominance effective du Conseil sur le Parlement européen et la Commission car il est appelé à jouer un rôle déterminant à la fois dans le processus législatif et dans le processus exécutif. Néanmoins, l'égalité théorique des institutions que suppose le système du triangle institutionnel correspond à l'autonomie d'action dont elles bénéficient, puisque chacune d'entre elles poursuit des objectifs différents. Dans ces conditions, et puisqu'il n'existe aucun lien hiérarchique entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, les institutions vont devoir accepter de dialoguer ensemble afin de trouver des compromis permettant de faciliter le fonctionnement du système décisionnel communautaire et de ne pas en bloquer l'évolution. A cet égard, les accords interinstitutionnels peuvent apparaître comme les témoins de cette évolution dans le comportement des institutions. Ils vont ainsi les aider à améliorer l'équilibre institutionnel existant (A), tout en leur permettant de nouer entre elles de nouvelles « alliances » (B).

### ***A. L'AMÉLIORATION DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL EXISTANT***

**834.** La collaboration interinstitutionnelle telle qu'elle a été mise en œuvre par ces accords, s'est développée dans un contexte de crises qui l'ont de ce fait rendue nécessaire voire inévitable. Toutefois, la formalisation de cette coopération n'a pas comme unique objectif de pacifier les rapports entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Elle a également permis la concrétisation d'un nouvel équilibre institutionnel qui s'est progressivement instauré. Dans cette perspective, les accords interinstitutionnels ont permis que soient améliorées l'efficacité du système décisionnel communautaire (1) et la prise en compte des pouvoirs du Parlement européen (2).

#### ***1. L'amélioration de l'efficacité du système décisionnel communautaire***

**835.** Le développement de la construction communautaire met en lumière l'accroissement progressif des prérogatives du Parlement européen. En effet, le traité n'attribuait qu'un rôle consultatif à l'Assemblée alors qu'aujourd'hui elle dispose d'un pouvoir de codécision législatif et budgétaire. Nous pouvons d'ailleurs remarquer que ce sont les institutions qui ont organisé l'exercice de leurs compétences respectives afin d'en améliorer l'application, tout en tenant compte de la dynamique de l'équilibre institutionnel. A cet égard, notons que « les traités décrivent de manière abstraite les compétences qui sont conférées à chaque institution mais ces énumérations ne sont pas suffisamment complètes et précises pour définir le rôle que joue chacune d'elles dans le processus de décision (et en

conséquence) ces procédures se caractérisent par le fait que l'adoption des actes législatifs requiert la collaboration de plusieurs institutions<sup>1695</sup> ». Dans ces conditions, l'insertion progressive du Parlement européen dans le processus décisionnel communautaire va inciter les institutions à collaborer.

**836.** C'est d'abord dans le domaine budgétaire que le rôle complémentaire des accords interinstitutionnels apparaît. En effet, les traités de Luxembourg du 22 avril 1970<sup>1696</sup> et de Bruxelles du 22 juillet 1975<sup>1697</sup> ont introduit dans le système budgétaire un partage des compétences entre le Conseil et le Parlement européen, qui détient désormais un pouvoir de codécision sur les dépenses non obligatoires. La mise en œuvre de la procédure budgétaire va être alors marquée par les relations conflictuelles existant entre les deux branches de l'autorité budgétaire, et qui ont imposé la nécessité de trouver des solutions à ces difficultés. C'est dans ces conditions que le recours aux accords interinstitutionnels va s'avérer d'une grande importance afin que les crises budgétaires puissent être évitées ou, à tout le moins, surmontées. A cet égard, la déclaration commune du 30 juin 1982<sup>1698</sup> adoptée par le Parlement européen, le Conseil et la Commission si elle « n'offre pas de « recette miracle » pour mener à bonne fin la procédure budgétaire annuelle<sup>1699</sup> » permet toutefois, de régler le différend existant sur la classification des dépenses, d'améliorer la procédure de concertation, de préciser les conditions de fixation du taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires, ... En allant au-delà de l'adoption de mesures propres à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire, la déclaration commune de 1982 a permis également de combler les lacunes du traité et notamment de l'article 272 CE (ex-article 203 CE).

En outre, l'insertion du Parlement européen dans le cadre du processus législatif a également rendue nécessaire la mise en œuvre d'une collaboration entre les institutions. En effet, la jurisprudence de la Cour de justice sur l'obligation de reconsultation du Parlement européen en cas de modification substantielle de la proposition de la Commission<sup>1700</sup>, a conduit à l'élaboration en 1995 d'un code de conduite<sup>1701</sup> réglant les rapports entre les trois institutions et particulièrement en ce qui concerne

---

<sup>1695</sup> R. BIEBER, *Les institutions et le processus de formation des décisions dans le projet de traité instituant l'Union européenne, dans l'Europe de demain. Une Union sans cesse plus étroite*, OPOCE, Luxembourg, p.35, cité par O. HUIBAU, *Les Accords interinstitutionnels dans l'Union européenne, dans Problèmes actuels de droit communautaire*, précité, sp. p. 153

<sup>1696</sup> JOCE n° L 2 du 2 janvier 1971, p.1

<sup>1697</sup> JOCE n° L 359 du 31 décembre 1977, p.1

<sup>1698</sup> Déclaration commune du 30 juin 1982 visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire, JOCE n° C 194 du 28 juillet 1982, p.1

<sup>1699</sup> J.L. DEWOST et M. LEPOIVRE, *La déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (...)*, précité, sp. p.524

<sup>1700</sup> CJCE 1er juin 1994, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-388/92, Rec. 1994, p.I-2067

<sup>1701</sup> JOCE n° C 89 du 10 avril 1995, p.69, sp. point 3.5.

l'information du Parlement. De même, dans le cadre de la procédure de codécision instituée au profit du Parlement européen, les institutions ont adopté un accord interinstitutionnel relatif aux modalités de déroulement des travaux du comité de conciliation prévu par l'article 251 (ex-article 189 B)<sup>1702</sup>, qui a été actualisé à la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam<sup>1703</sup>.

**837.** D'autre part, l'amélioration de l'efficacité du système décisionnel communautaire passe également par une meilleure transparence du processus qui a fait en conséquence, l'objet de nombreux accords interinstitutionnels car c'est aux institutions qu'il appartient de régler le droit d'accès du public à leurs documents<sup>1704</sup>. Ce principe de transparence s'inscrit par ailleurs dans le contexte plus général de l'exigence de démocratie, qui s'est affirmée au fur et à mesure du développement des compétences des institutions. La collaboration interinstitutionnelle prend alors tout son sens, et permet progressivement aux institutions de l'Union d'acquiescer face aux citoyens européens une certaine légitimité très longtemps déniée.

**838.** La mise en œuvre de la collaboration interinstitutionnelle par tout un arsenal d'accords interinstitutionnels apparaît donc comme un « droit de complément<sup>1705</sup> ». Pourtant, celui-ci ne saurait être considéré comme un instrument de révision. Les institutions, si elles peuvent par le truchement des accords interinstitutionnels dépasser le cadre des traités ne peuvent en revanche adopter des actes qui leur soient contraires. Nous pouvons alors constater dans ces conditions, que certains accords interinstitutionnels sont allés au-delà des traités dans la mesure où ils ont aidé le Parlement européen à accroître ses pouvoirs.

## ***2. L'amélioration de la prise en compte des pouvoirs du Parlement européen***

**839.** Même si la frontière entre l'amélioration des rapports interinstitutionnels et la modification de l'équilibre institutionnel existant est délicate à établir, les institutions ne peuvent par le truchement des accords interinstitutionnels modifier une situation clairement définie par le traité sans aller à l'encontre de ses dispositions. Le rôle des accords interinstitutionnels est « donc essentiellement de permettre un meilleur équilibrage des compétences des institutions dans le cadre des traités<sup>1706</sup> ».

---

<sup>1702</sup> Bull. CE 10/93, point 2.2.3.

<sup>1703</sup> Déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision (article 251 du traité instituant la Communauté européenne) du 4 mai 1999, JOCE n° C 148 du 28 mai 1999, p.1

<sup>1704</sup> voir par exemple l'accord interinstitutionnel sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire du 22 décembre 1998, JOCE n° C 73 du 17 mars 1999

<sup>1705</sup> M. et D. WAELBROECK, *Les « déclarations communes » en tant qu'instruments d'un accroissement des compétences du Parlement européen*, précité, sp. p.85

<sup>1706</sup> *ibidem*

**840.** Ainsi, certains accords interinstitutionnels ont eu pour conséquence de mettre en exergue certaines lacunes des traités contribuant de la sorte à accroître les pouvoirs de l'Assemblée. Effectivement, la première déclaration commune en instituant une procédure de concertation entre les trois institutions renforça le pouvoir consultatif du Parlement européen dans le système décisionnel communautaire. Cette pratique de concertation est d'ailleurs une création purement institutionnelle, puisqu'elle n'est pas prévue par les traités et l'on peut penser qu'elle a pu avoir pour effet de faire évoluer la position de la Cour de justice en matière de consultation du Parlement européen, qui « représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité<sup>1707</sup> ». Dans ces conditions, les accords interinstitutionnels ne contribuent-ils pas d'une manière indirecte à développer les pouvoirs de l'Assemblée ?

En effet, jusqu'à l'adoption du traité d'Amsterdam il existait dans le système constitutionnel européen un déficit démocratique caractérisé par un Conseil cumulant le pouvoir législatif et exécutif, une Commission sans réelle légitimité démocratique et un Parlement européen sans presque aucun pouvoir. Ce déficit démocratique devait être enrayé de manière à ce que le fonctionnement du système communautaire ne devienne pas stérile et dans ces conditions, il était nécessaire d'accroître les pouvoirs de l'Assemblée. Ainsi, « le rééquilibrage des rapports avec la Commission et le Conseil devait être l'aboutissement d'une politique de « petits pas », la pression parlementaire entraînant la conclusion d'accords interinstitutionnels aménageant les procédures, sans remise en cause directe des traités. Derrière les dispositions des traités se développerait un système officieux différent qui conserverait aux institutions leurs pouvoirs formels tout en modifiant la réalité de ceux-ci<sup>1708</sup> ». Le Parlement européen va donc engager une action de longue haleine, qui va lui permettre d'étendre ses prérogatives et d'affirmer ainsi sa crédibilité.

Le domaine budgétaire montre comment le Parlement européen a su, en provoquant des crises ouvertes avec le Conseil, le pousser à la négociation et de la sorte utiliser toutes les potentialités de son pouvoir de codécision en ce qui concerne les dépenses non obligatoires. De cette manière, furent conclus des accords interinstitutionnels de plus en plus précis qui en outre tiraient à chaque fois les conséquences des accords précédents. Par ailleurs, dans le domaine normatif le Parlement européen a également su tirer parti de sa force de persuasion puisque l'introduction par le traité sur l'Union européenne de la procédure de codécision a donné lieu à l'adoption de deux accords interinstitutionnels. Un, concernant le fonctionnement du comité de conciliation et l'autre, relatif aux mesures d'exécution des actes arrêtés selon la procédure de codécision. Ce dernier avait pour objectif

---

<sup>1707</sup> CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff.138/79, précité

<sup>1708</sup> J.P. JACQUE, *L'évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l'élection directe du Parlement européen au suffrage universel direct*, Mélanges offerts à Ph. Teitgen, 1984, Pedone, p.183, sp. p.184

d'impliquer le Parlement européen dans le contrôle de l'exécution de ces actes. Néanmoins, il ne fut pas répondu favorablement à cette revendication.

**841.** Ce léger aperçu tend donc à montrer quelle place ont tenu les accords interinstitutionnels dans l'évolution du Parlement européen au sein du processus décisionnel communautaire. Ils lui ont permis d'affirmer ses pouvoirs budgétaires et législatifs face au Conseil et à la Commission et ont en conséquence, été les moteurs des révisions des traités en favorisant d'une part, l'évolution jurisprudentielle et en rendant d'autre part véritablement effectives ces réformes institutionnelles.

Les accords interinstitutionnels parce qu'ils naissent d'un besoin des institutions d'améliorer leurs relations réciproques, sont la marque dynamique de toutes les évolutions du système institutionnel. Leur maître-mot est donc bien l'« adaptabilité » car plutôt que de modifier l'équilibre institutionnel existant, ils s'adaptent à ses évolutions pour mieux le mettre en œuvre.

### ***B. LA CONCRÉTISATION DE L'ÉVOLUTION DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL PAR LA CRÉATION DE NOUVELLES ALLIANCES***

**842.** Le 16 mars 1999 la Commission Santer, en fonction depuis 1995, consciente qu'elle ne pourra échapper à un vote de censure du Parlement européen à la suite des conclusions du rapport du comité d'experts sur ses agissements, remet collectivement sa démission. Cette crise institutionnelle historique semble alors se répercuter également sur le fragile équilibre des pouvoirs que les institutions à force de négociations et de compromis avaient réussi, au travers de leurs accords interinstitutionnels, à préserver. Désormais, le Parlement européen affirme clairement ne pas vouloir être responsable des erreurs de la Commission et affermit donc son pouvoir de contrôle. Dans ces conditions, le Conseil et la Commission doivent compter avec un Parlement européen plus fort, plus sûr de lui, ce qui d'une certaine manière rétablit un peu la balance au sein de l'équilibre institutionnel.

C'est donc pour concrétiser cette évolution subtile de l'équilibre institutionnel, que le Parlement européen et la Commission ont adopté en juillet 2000 un accord-cadre<sup>1709</sup> scellant le désamorçage de conflits potentiels (1), auquel le Conseil n'a pas souhaité prendre part (2).

---

<sup>1709</sup> Accord-cadre sur les relations entre le parlement européen et la Commission du 5 juillet 2000, JO n° C 121 du 24 avril 2001, p.119

### ***1. L'accord-cadre du 5 juillet 2000 ou la nouvelle alliance entre le Parlement européen et la Commission***

**843.** Afin que soient conciliées les exigences du Parlement européen et la volonté du président de la Commission de repenser l'équilibre institutionnel, un accord-cadre a été conclu le 5 juillet 2000. Pour les présidents de ces deux institutions<sup>1710</sup> « ce texte ouvre la voie à de nouvelles relations fondées sur le travail en commun dans le respect des compétences respectives, la confiance mutuelle entre nos deux institutions et l'esprit de responsabilité qui doit les animer<sup>1711</sup> ». Il s'agit d'un texte au « caractère politique et novateur qui, au moment où l'Union européenne fait face à des échéances capitales, démontre que le Parlement et la Commission entendent œuvrer ensemble pour répondre aux défis immédiats et futurs de l'Union européenne<sup>1712</sup> ».

Cet accord-cadre a pour origine, comme cela est indiqué dans les visas, les engagements pris par Romano Prodi depuis mai 1999 qui estime qu' « il devrait y avoir une forte alliance naturelle entre (la Commission et le Parlement européen). Qui d'autre que la Commission et le Parlement (œuvrant ensemble) peut mieux porter le projet européen ?<sup>1713</sup> ». Ces engagements sont « la présence permanente des commissaires en plénière et lors des réunions de commissions ; de l'engagement de M. Prodi à obtenir la démission des commissaires si les allégations portées contre eux s'avéraient fondées ou si, individuellement, un commissaire ne bénéficiait plus de la confiance de l'Assemblée ; de la reprise des initiatives législatives du Parlement par la Commission ; du dialogue constructif avec le Parlement européen et de son implication dans le domaine de la réforme administrative de la Commission ; de la pleine association du Parlement européen à la prochaine réforme institutionnelle<sup>1714</sup> ». A la suite de ces déclarations, le vice-président de la Commission Kinnock chargé de l'administration et de la réforme a présenté un plan d'action le 18 janvier 2000 dans lequel il est établi que la Commission doit mettre en œuvre un certain nombre d'actions spécifiques et notamment, « l'élaboration d'un code de conduite concernant les relations avec le Parlement européen facilitant la coopération entre la Commission et le Parlement européen<sup>1715</sup> ». Cette action spécifique va

---

<sup>1710</sup> Nicole Fontaine alors présidente du Parlement européen et Romano Prodi actuel président de la Commission

<sup>1711</sup> Cité sur le site internet Europe News, <http://www.hri.org/news/europe/midex/2000/00-07-06.midex.html>, à la rubrique European Commission Spokesman's Briefing, n°4

<sup>1712</sup> *ibidem*

<sup>1713</sup> Tribune pour l'Europe, Juillet/Août 1999, p.2

<sup>1714</sup> Discours de R. PRODI du 7 septembre 1999 devant la conférence des présidents du Parlement européen, Tribune pour l'Europe, septembre 1999, p.1

<sup>1715</sup> Communication de N. KINNOCK, *Réforme de la Commission, plan d'action*, 18 janvier 2000, CG3 (2000), sp. p.4

alors être menée dans le cadre d'« une culture axée sur le service<sup>1716</sup> », dont l'objectif est la négociation d'un « nouvel accord-cadre prévoyant une codification claire des relations entre le Parlement et la nouvelle Commission<sup>1717</sup> ».

**844.** Jusqu'à l'accord-cadre du 5 juillet 2000, les relations entre le Parlement européen et la Commission faisaient l'objet d'un code de conduite adopté le 9 mars 1995<sup>1718</sup>. Dans ce code de conduite, la Commission avait pris des engagements vis-à-vis du Parlement européen en ce qui concerne le déroulement du processus législatif, le renforcement de la coordination interinstitutionnelle notamment par l'échange réciproque d'informations ou par la présence de commissaires aux travaux parlementaires. Ainsi, l'objectif du nouvel accord-cadre défini dans ses principes généraux va être l'adaptation du code de conduite de 1995 afin que soient renforcées la responsabilité et la légitimité de la Commission, que le dialogue constructif et la coopération politique soient étendus et que la circulation des informations soit améliorée, ainsi que la consultation et l'information du Parlement européen sur les réformes administratives. Les engagements pris en 1995 se trouvent donc élargis en 2000.

D'une part, en ce qui concerne l'extension du dialogue constructif et de la coopération politique la Commission s'engage à apporter une réponse rapide et suffisamment détaillée aux propositions législatives présentées par le Parlement européen<sup>1719</sup>. Elle s'engage également à tenir le plus grand compte des amendements adoptés en seconde lecture par l'Assemblée, et à venir s'expliquer devant elle si elle n'approuve pas ces amendements<sup>1720</sup>. Toutefois, cet engagement n'est pas réellement novateur dans la mesure où dès 1973 le Parlement européen a obtenu de la Commission qu'elle lui transmette à titre d'information ses propositions en même temps qu'elle les transmet au Conseil. Enfin, la Commission s'engage à ce que le Parlement européen soit dûment informé des travaux des conférences parlementaires et y soit associé<sup>1721</sup>.

Dans le cadre de la responsabilité politique, le contrôle politique exercé par le Parlement européen sur la Commission est renforcé. En effet, dans le cas où le Parlement européen refuse sa confiance à un des commissaires, le président de la Commission devra sérieusement examiner la possibilité de demander à ce commissaire de démissionner<sup>1722</sup>. Néanmoins, la mise en œuvre de ce contrôle reste

---

<sup>1716</sup> *ibidem* sp. annexe p.6

<sup>1717</sup> *ibidem*

<sup>1718</sup> JOCE n°C 89 du 10 avril 1995, p.8

<sup>1719</sup> point 4 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1720</sup> point 5 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1721</sup> point 6 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1722</sup> point 10 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

incertaine dans la mesure où le texte reste muet sur la forme que doit prendre la défiance du Parlement européen, et sur la marge d'appréciation qui incombe au président de la Commission.

Pour la circulation des informations, l'accord-cadre prévoit que la Commission tient pleinement informé le Parlement européen en « temps utile » de ses propositions et initiatives dans les domaines législatifs et budgétaires<sup>1723</sup>. La Commission s'engage également à ne pas rendre publique une initiative législative ou une décision significative, avant d'en avoir informé le Parlement européen par écrit<sup>1724</sup>. En matière de politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'en matière de coopération policière et judiciaire en matière pénale, l'objectif sera d'améliorer la participation du Parlement européen<sup>1725</sup>. Mais ce sont les annexes 2 et 3 de l'accord-cadre qui apparaissent les plus novatrices en ce qui concerne la circulation des informations. En effet, la Commission s'engage à transmettre des informations à tous les stades de la préparation, de la négociation et de la conclusion des accords internationaux<sup>1726</sup> et des négociations d'élargissement<sup>1727</sup> au Parlement européen, dans des délais qui puissent lui permettre de s'exprimer afin que ses avis soient pris en compte par la Commission. D'autre part, l'annexe 3 prévoit que le président du Parlement européen, les présidents des commissions parlementaires intéressées ainsi que le Bureau et la Conférence des présidents peuvent demander à la Commission de leur transmettre des informations confidentielles<sup>1728</sup>. Toutefois, sont exclues du champ d'application de cette annexe les informations relatives aux procédures d'infraction et aux procédures en matière de concurrence<sup>1729</sup>.

En ce qui concerne le déroulement des travaux parlementaires, une collaboration maximale est prévue afin que le commissaire responsable soit présent lors des travaux parlementaires chaque fois que le Parlement européen en fait la demande<sup>1730</sup>.

Enfin, pour les réformes administratives il est prévu que le Parlement européen sera tenu informé et dûment consulté sur la réforme administrative de la Commission<sup>1731</sup>.

**845.** Ainsi, ce texte permet le développement des prérogatives de chacune de ces institutions dans un climat de collaboration et de confiance réciproque. Il semble en effet que

---

<sup>1723</sup> point 12 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1724</sup> point 13 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1725</sup> point 16 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1726</sup> points 2 et 3 de l'annexe 2 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1727</sup> point 6 de l'annexe 2 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1728</sup> point 1.4. de l'annexe 3 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1729</sup> point 1.5. de l'annexe 3 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1730</sup> point 19 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1731</sup> point 25 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

l'ambition de cet accord-cadre soit de rétablir le lien institutionnel entre le Parlement européen et la Commission qui semblait s'être affaibli à la suite de la démission collective de la Commission en 1999 en favorisant une nouvelle alliance, capitale pour le bon fonctionnement du système communautaire. Toutefois, le grand absent de cet accord-cadre est le Conseil.

## ***2. L'accord-cadre du 5 juillet 2000 ou la remise en cause par le Conseil de l'alliance entre le Parlement européen et la Commission***

**846.** Si le Conseil n'est pas partie à l'accord-cadre du 5 juillet 2000 c'est parce qu'il estime qu'il induit « un glissement dans l'équilibre institutionnel aménagé par les traités (si bien que) certaines délégations des États membres se demandent même si, sur certains points, il n'y aurait pas violation du traité<sup>1732</sup> ». En effet, le Conseil conteste d'une part les dispositions relatives à la mise en cause individuelle des commissaires<sup>1733</sup> et d'autre part, les dispositions relatives à la transmission d'informations confidentielles<sup>1734</sup>.

Pour le Conseil, les dispositions concernant la mise en cause individuelle peuvent « soumettre à une forte pression la liberté d'action de la Commission, affecter le principe de collégialité de la Commission, influencer sur l'attribution des compétences entre institutions et sur celles des États membres dans le cadre des conférences intergouvernementales (de révision des traités et d'adhésion)<sup>1735</sup> ». Si le Conseil excipe d'une atteinte au principe de collégialité pour dénoncer les prescriptions de l'accord-cadre relatives à la mise en cause individuelle des commissaires, c'est parce que selon l'article 214 CE paragraphe 2, alinéa 3 (ex-article 158 CE) le président et les membres de la Commission sont désignés d'un commun accord par les gouvernements des États membres, et sont soumis à l'approbation du Parlement européen en tant que collège. Or, il semblerait que pour le Conseil la mise en cause d'une responsabilité politique individuelle d'un commissaire ne puisse aller de pair avec le principe de collégialité auquel la Commission est soumise et que l'accord-cadre entend préserver.

Ce que nous pouvons constater, c'est que le Parlement européen à la suite de la crise de 1999 a souhaité voir son contrôle politique sur la Commission renforcé. A cet égard, lors des négociations de

---

<sup>1732</sup> Lettre du président du Conseil Jaime Gama à Romano Prodi dans Bulletin Quotidien Europe, n° 7750, 3 et 4 juillet 2000, p.13, cité par S. RODRIGUES, *La paix des braves ? à propos du nouvel accord-cadre « Commission-Parlement européen »*, RMCUE n° 442, 2000, p.590, sp.p.592

<sup>1733</sup> points 9 à 11 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1734</sup> annexe 3 de l'accord-cadre du 5 juillet 2000

<sup>1735</sup> Lettre du président du Conseil Jaime Gama à Romano Prodi dans Bulletin Quotidien Europe, n° 7750, 3 et 4 juillet 2000, p.13, cité par S. RODRIGUES, *La paix des braves ? à propos du nouvel accord-cadre « Commission-Parlement européen »*, précité

l'accord-cadre le Parlement européen avait poussé plus loin son exigence, puisqu'il réclamait la suspension immédiate du commissaire mis en cause, disposition à laquelle la Commission s'est opposée. Cependant, le texte a sûrement le mérite de satisfaire les exigences des deux institutions puisque le pouvoir de contrôle du Parlement et la crédibilité voire la légitimité de la Commission, sont renforcés.

D'autre part, le Conseil conteste la possibilité faite au Parlement européen de recevoir des informations confidentielles relatives à la politique étrangère et de sécurité commune. En effet, le Parlement européen même s'il est systématiquement consulté sur « les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune<sup>1736</sup> » reste absent des procédures de décision concernant cette politique. Ainsi, cette critique du Conseil semble pouvoir trouver une justification d'un point de vue juridique mais il faut sûrement être plus nuancé du point de vue politique. Effectivement, en tant que représentant des citoyens des Etats membres le Parlement européen doit-il encore être tenu à l'écart des décisions qui concerne la mise en place d'une défense européenne ?

**847.** Un début de réponse semble avoir été trouvé dans l'accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002 entre le Parlement européen et le Conseil, concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense<sup>1737</sup>. Cet accord interinstitutionnel trouve son fondement notamment dans le règlement du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission qui prévoit que le Conseil est tenu d'informer le Parlement européen au sujet des documents sensibles, selon des dispositions convenues entre les institutions<sup>1738</sup>. D'autre part, le dernier considérant de l'accord de 2002 affirme qu'il sera assuré au Parlement européen « un traitement s'inspirant des meilleures pratiques en vigueur dans les Etats membres ». Dans ces conditions, l'accord interinstitutionnel passé entre l'Assemblée et le Conseil prévoit l'accès de celle-ci à des informations classées « très secret ; top secret, secret ou confidentiel, quelles qu'en soient l'origine, le support ou l'état d'achèvement, détenues par le Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense<sup>1739</sup> ». En outre, ce texte prévoit que les institutions devront agir « conformément à leurs devoirs réciproques de coopération loyale et dans un esprit de confiance mutuelle ainsi que dans le respect des dispositions pertinentes des traités<sup>1740</sup> ».

---

<sup>1736</sup> Article 21 UE (ex-article J.7)

<sup>1737</sup> JOCE n° C 298 du 30 novembre 2002, p.1

<sup>1738</sup> Règlement (CE) n° 1049/2001, article 9, paragraphe 7

<sup>1739</sup> point 1 de l'accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002

<sup>1740</sup> point 2.1 de l'accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002

Cet accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002 a donc un double impact à la fois juridique et politique. En effet, d'un point de vue juridique il contribue à associer de manière plus étroite le Parlement européen au processus décisionnel dans le cadre du second pilier de l'Union européenne. D'un point de vue politique, il semblerait que le Conseil ait peut-être tiré les conséquences de son absence à l'accord-cadre du 5 juillet 2000 en renforçant ses relations avec le Parlement européen. Dans ces conditions, cette décision (stratégique ?) du Conseil de se rapprocher du Parlement européen permet de maintenir stable l'équilibre institutionnel existant et constructif le dialogue interinstitutionnel qui pourraient devenir, avec le prochain élargissement, relativement précaires.

**848.** Les accords interinstitutionnels s'ils ont permis la pacification des relations entre les institutions, ont aussi aidé à la mise en œuvre de l'équilibre institutionnel en constante évolution. Dans ces conditions, ils ont facilité la mise en œuvre des nouveaux pouvoirs du Parlement européen de sorte que le Conseil s'est vu opposé une réelle résistance démocratique instaurant ainsi un « contrepoids » effectif à l'omniprésence de l'interétatisme dans le système communautaire.

## **SECTION 2 : L’AFFIRMATION DU POUVOIR DE CONTRÔLE POLITIQUE DU PARLEMENT EUROPÉEN SUR LES INSTITUTIONS EXÉCUTIVES**

**849.** S'inspirant des traditions parlementaires existant en droit interne, les traités originaires ont mis à la disposition du Parlement européen un pouvoir de contrôle politique. Le contrôle politique de la Commission, principal pouvoir du Parlement européen dans le traité CECA dont l'article 20 précise que « le Parlement européen, composé de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de contrôle qui lui sont attribués par le présent traité », s'est développé dans le cadre du traité CE et porte également sur l'activité du Conseil bien que celui-ci ne soit pas responsable devant le Parlement européen.

Si aujourd'hui le contrôle politique qu'exerce le Parlement européen n'est plus son principal pouvoir, il n'en reste pas moins primordial étant donné qu'il peut mettre en jeu la responsabilité de la Commission. Ainsi, l'existence d'un tel pouvoir s'avère fondamentale pour le Parlement européen qui dispose en conséquence d'un pouvoir d'information étendu (Paragraphe 1), et d'un pouvoir de sanction potentiel (Paragraphe 2).

## ***PARAGRAPHE 1 : L'INFORMATION, NECESSAIRE INSTRUMENT DU CONTRÔLE DU PARLEMENT EUROPEEN***

**850.** L'intensité du contrôle politique exercé par le Parlement européen ne sera pas la même selon qu'il s'agit d'un contrôle « permanent<sup>1741</sup> », c'est-à-dire qui va permettre au Parlement européen de recueillir les informations qui lui sont nécessaires et qui n'a donc pas pour objectif de mettre en jeu la responsabilité de la Commission (A). Avec le traité de Maastricht ce contrôle « permanent » va d'ailleurs être renforcé (B).

### ***A. L'IMPORTANCE DU CONTRÔLE « PERMANENT »***

**851.** Deux sortes de procédures sont mises à la disposition du Parlement européen pour qu'il effectue son contrôle sur les activités de la Commission et du Conseil. Il s'agit de la procédure des questions parlementaires prévue par l'article 197 CE alinéas 2, 3 et 4 (ex-article 140 CE) (1), et de la procédure des débats de politique dont les règles sont également établies par les traités (2).

#### ***1. Les questions parlementaires***

**852.** Les traités originaires ne prévoient expressément le droit de poser des questions qu'à la seule Commission. L'article 197 CE alinéa 3 précise en effet que « la Commission répond oralement ou par écrit aux questions qui lui sont posées par le parlement européen ou par ses membres ». Cependant, dès 1973 le Conseil s'astreint lui même à répondre à des questions qui lui seraient posées par l'Assemblée<sup>1742</sup>. Lors du Sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974, cette procédure fut étendue au domaine de la coopération politique comme le précise le point 4 du Communiqué final selon lequel « compte tenu du rôle croissant de la coopération politique dans la construction européenne, il importe d'associer plus étroitement l'Assemblée à ces travaux, entre autres par voie de réponses aux questions adressées à la présidence par les parlementaires sur les activités de la coopération politique ». L'ensemble de ces principes fut ensuite repris par la déclaration solennelle sur l'Union européenne du 19 juin 1983 qui prévoit que « outre les procédures de consultation prévues dans les traités, le Conseil, ses membres et la Commission, selon leurs compétences respectives, répondront aux questions orales et écrites du Parlement<sup>1743</sup> ».

---

<sup>1741</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p. 152

<sup>1742</sup> Bull. PE 34/73 du 19 octobre 1973

<sup>1743</sup> Bull. CE 6/83, point 2.2.3.

Par la suite, le traité sur l'Union européenne a reconnu explicitement au Parlement européen le droit d'« adresser des questions (...) à l'intention du Conseil<sup>1744</sup> » en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune. Il en est de même pour la coopération policière et judiciaire en matière pénale<sup>1745</sup>.

On distingue ainsi différentes procédures organisées par le règlement intérieur du Parlement européen. Il s'agit des questions écrites (1.1.), des questions orales (1.2.) et de l'heure des questions ou questions d'actualité (1.3.)<sup>1746</sup>.

### *1.1. Les questions écrites*

**853.** La procédure des questions écrites est régie par l'article 44 du règlement intérieur du Parlement européen. Il est prévu au paragraphe 1 que « des questions avec demande de réponse écrite peuvent être posées par tout député au Conseil ou à la Commission ». Par ailleurs, ce texte précise que « le contenu des questions relève de la seule responsabilité de leur auteur ». Elles sont transmises au président du Parlement européen qui les communique ensuite à l'institution intéressée<sup>1747</sup>. Ces questions doivent recevoir une réponse dans un délai de six semaines, sauf si elles sont prioritaires auquel cas le délai est ramené à trois semaines<sup>1748</sup>. C'est au député qu'il revient de préciser s'il s'agit ou non d'une question prioritaire<sup>1749</sup>. Ces questions ainsi que leur réponse sont publiées au Journal officiel de l'Union européenne.

Ces questions écrites sont une source précieuse d'informations pour le Parlement européen. Elles permettent également dans certains cas d'attirer l'attention des institutions sur ce que les auteurs des questions jugent être des violations caractérisées des traités. De plus, les questions écrites permettent aux députés d'améliorer leur information mais aussi de pouvoir exercer une pression sur les autres institutions et notamment la Commission. Enfin, nous pouvons constater que sur le plan juridique la valeur des réponses données par les institutions aux questions du Parlement européen n'a encore jamais fait l'objet d'aucun contentieux.

---

<sup>1744</sup> Article 21 UE alinéa 2 (ex-article J.7)

<sup>1745</sup> Article 39 UE alinéa 3 (ex-article K.6)

<sup>1746</sup> Le droit constitutionnel français connaît cette même pratique des questions qui est prescrite par l'article 48 alinéa 2 de la Constitution de 1958

<sup>1747</sup> Article 44 RI du Parlement européen, paragraphe 2

<sup>1748</sup> Article 44 RI du Parlement européen, paragraphe 4

<sup>1749</sup> *ibidem*

### 1.2. Les questions orales

**854.** Il existe deux types de questions orales. Celles avec débat et celles sans débat. Toutefois, seules les questions orales avec débat sont régies par l'article 42 du règlement intérieur du Parlement européen. Elles sont posées à l'initiative exclusive d'« une commission, un groupe politique ou trente-deux députés au moins<sup>1750</sup> ». Ils peuvent demander que ces questions soient inscrites à l'ordre du jour du Parlement européen<sup>1751</sup>. C'est à la conférence des présidents qu'il revient de décider « si et dans quel ordre ces questions sont inscrites à l'ordre du jour<sup>1752</sup> ». En outre, le paragraphe 2 prévoit que les questions adressées à la Commission doivent lui être transmises au moins une semaine avant la séance à l'ordre du jour de laquelle elles sont inscrites.

En ce qui concerne les questions adressées au Conseil le délai est de trois semaines. Par contre, lorsqu'il s'agit de questions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune ou à la coopération policière et judiciaire en matière pénale ce délai ne s'applique pas. En effet, « le Conseil est tenu de répondre à ces questions dans un délai approprié, afin que le Parlement soit dûment informé<sup>1753</sup> ».

Enfin, le paragraphe 4 prévoit que « l'un des auteurs de la question dispose de cinq minutes pour la développer » et que c'est « un membre de l'institution intéressée (qui) répond ». Le règlement intérieur précise par ailleurs que « l'auteur de la question a le droit d'utiliser toute la durée mentionnée du temps de parole<sup>1754</sup> ».

### 1.3. L'heure des questions

**855.** L'heure des questions est une procédure qui fut introduite dans le règlement intérieur du Parlement européen dès 1973. L'article 43 de ce règlement prévoit qu'elle a lieu d'office « à chaque période de session, à des moments fixés par le Parlement européen sur proposition de la Conférence des présidents ». Pour des questions posées au président ou à des membres individuels de la Commission, « un laps de temps peut être réservé ». En outre, chaque député européen n'a le droit de poser qu'une question au cours de la période de session au Conseil et à la Commission<sup>1755</sup>. D'autre

---

<sup>1750</sup> Article 42 RI du Parlement européen, paragraphe 1

<sup>1751</sup> *ibidem*

<sup>1752</sup> *ibidem*, alinéa 3

<sup>1753</sup> Article 42 RI du Parlement européen, paragraphe 3

<sup>1754</sup> Article 42 RI du Parlement européen, paragraphe 4, alinéa 1

<sup>1755</sup> Article 43 RI du Parlement européen, paragraphe 2

part, ces questions sont soumises par écrit au président qui est le seul juge de leur recevabilité et de l'ordre dans « lequel elles sont appelées<sup>1756</sup> ».

C'est une procédure très précisément réglementée par l'annexe II du règlement intérieur du Parlement européen. Ainsi, les questions ne seront recevables qu'à la condition « d'être concises et rédigées de manière à permettre une réponse brève ; de relever de la compétence et de la responsabilité de la Commission et du Conseil et d'être d'intérêt général ; de n'exiger au préalable aucune étude ou recherche étendue de la part de l'institution intéressée ; d'être formulée avec précision et de se référer à un point concret ; de ne contenir aucune affirmation ni aucun jugement ; de ne concerner aucune affaire strictement personnelle ; de ne pas avoir pour but l'obtention de documents ou d'informations statistiques ; d'être présentées sous une forme interrogative ».

De plus, le règlement intérieur prévoit qu'à l'issue d'une réponse une question complémentaire peut être posée et sera soumise aux mêmes exigences de recevabilité que la question principale. Cependant, le président n'est pas tenu de déclarer une question complémentaire recevable même lorsqu'elle remplit les conditions requises si « elle est de nature à menacer le déroulement normal de l'heure des questions, ou si la question principale à laquelle elle se réfère a déjà été suffisamment explicitée par d'autres questions complémentaires, ou si elle n'a pas de rapport direct avec la question principale ».

**856.** Des statistiques montrent une grande utilisation des questions écrites ou de l'heure des questions, contrairement à l'utilisation qui est faite des questions orales. En effet, en 1999 le Parlement européen a posé 2869 questions écrites dont 2606 à la Commission et 263 au Conseil. 831 questions ont été posées lors des heures de question dont 523 à la Commission et 308 au Conseil. Enfin, le Parlement européen a posé 75 questions orales avec débat dont 58 à la Commission et 17 au Conseil<sup>1757</sup>. Ces statistiques montrent l'importance accordée par le Parlement européen aux questions écrites qui lui permettent de voir son information améliorée par un contrôle accru de la Commission. Néanmoins, compte tenu des rapports souvent difficiles qui existent entre le Conseil et le Parlement européen on aurait pu imaginer que son activité aurait été soumise à une surveillance plus étroite.

## ***2. Les débats de politique générale***

**857.** Aux procédures de questions précédemment décrites, viennent s'ajouter les débats de politique générale qui sont organisés à l'occasion de la présentation par les institutions de divers rapports. A cet égard, le Parlement européen est amené à contrôler l'ensemble de l'activité des institutions et pourra donc exercer son contrôle de façon globale sur la Commission (2.1.), mais aussi

---

<sup>1756</sup> Article 43 RI du Parlement européen, paragraphe 3

<sup>1757</sup> Cité par A. SACCHETTINI, *Le Parlement européen*, dans Commentaire J.MEGRET, précité, sp.p.113 et 114

sur le Conseil (2.2.) dans le cadre communautaire mais également dans le cadre de l'Union européenne (2.3.).

### *2.1. Les débats sur les rapports et programmes de la Commission*

**858.** C'est l'article 200 CE (ex-article 143 CE) qui prévoit expressément le contrôle du Parlement européen sur le rapport général annuel de la Commission<sup>1758</sup>, qui depuis le traité de fusion est unique pour les trois Communautés<sup>1759</sup>. Ce rapport est un document qui traite des activités de la Commission pendant l'année écoulée, mais qui traite également des activités des autres institutions. Ce rapport est publié au moins un mois avant l'ouverture de la session annuelle du Parlement européen<sup>1760</sup>. Depuis 1975, le rapport général de la Commission est divisé en plusieurs parties chacune envoyée aux commissions compétentes qui ne sont pas tenues de faire un rapport mais qui, si elles le jugent nécessaire, peuvent utiliser une des procédures existantes pour saisir le Parlement européen<sup>1761</sup>.

Toutefois maintenant, la Commission présente avec son rapport annuel son programme de travail. En effet, lors de la présentation du rapport général le président de la Commission prononce un discours présentant la ligne d'action de la Commission. C'est précisément sur ce programme que portent aujourd'hui les débats à l'issue desquels une résolution est votée. Donc désormais, le Parlement européen exerce un contrôle a priori de l'activité de la Commission.

**859.** Par ailleurs, sont soumis au contrôle du Parlement européen d'autres rapports de la Commission plus spécifiques. Ainsi, le traité prévoit la présentation d'un rapport sur l'application des dispositions relatives à la citoyenneté européenne<sup>1762</sup>, un rapport sur la mise en œuvre de la lutte contre la fraude<sup>1763</sup>, un rapport sur l'agriculture ou sur la concurrence.

**860.** A ces débats de politique générale pourront également s'ajouter des débats sur des problèmes d'actualité, d'urgence ou d'importance majeure comme le prévoit l'article 50 du règlement

---

<sup>1758</sup> Article 200 CE (ex-article 143 CE) : « Le Parlement européen procède, en séance publique, à la discussion du rapport général annuel qui lui est soumis par la Commission ».

<sup>1759</sup> Article 18 du traité de fusion

<sup>1760</sup> L'article 196 CE alinéa 1 (ex-article 139 CE) prévoit que « le Parlement européen (...) se réunit de plein droit le deuxième mardi de mars ».

<sup>1761</sup> Article 47 du RI du Parlement européen

<sup>1762</sup> Article 22 CE paragraphe 1 (ex-article 8 E) : « La Commission fait rapport au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social tous les trois ans sur l'application des dispositions de la présente partie. Ce rapport tient compte du développement de l'Union ».

<sup>1763</sup> Article 280 CE alinéa 5 (ex-article 209 A) : « La Commission, en coopération avec les Etats membres adresse chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures prises pour la mise en œuvre du présent article ».

intérieur du Parlement européen. De tels débats devront être demandés par un groupe politique ou au moins trente-deux députés au président<sup>1764</sup>. La conférence des présidents établit la liste des sujets qui feront l'objet du débat. Le Parlement européen pourra supprimer les sujets prévus ou prévoir un autre sujet<sup>1765</sup>. Le temps pour ces débats ne pourra excéder trois heures par période de session<sup>1766</sup>, et ils seront immédiatement suivis d'un vote<sup>1767</sup>.

## 2.2. Les débats sur les rapports et communications du Conseil

**861.** C'est le développement du dialogue interinstitutionnel entre le Parlement européen et le Conseil qui a occasionné ce genre de débat, car le traité ne prévoit aucune obligation pour le Conseil de présenter un rapport à l'Assemblée. Ainsi jusqu'en 1972, ces débats avaient la forme de colloques annuels permettant au Parlement européen, au Conseil et à la Commission de débattre de questions qu'ils jugeaient importantes. Se sont ensuite développés des « discours-programmes<sup>1768</sup> » présentés au début de chaque présidence par le président du Conseil, et suivis d'un débat aboutissant à un vote. S'est également ajoutée à cette pratique celle du « discours-bilan<sup>1769</sup> », présenté à la fin de la présidence par le président du Conseil. A cet égard, la déclaration solennelle sur l'Union européenne de 1983 prévoit que « la présidence s'adresse au Parlement européen au début de sa période d'exercice et présente son programme. Elle présente à la fin de sa période d'exercice un rapport au Parlement européen sur les progrès réalisés<sup>1770</sup> ».

**862.** Par ailleurs, le Parlement européen a très vite pris conscience du rôle prépondérant tenu par le Conseil européen dans le processus décisionnel communautaire et de ses conséquences sur les relations interinstitutionnelles existantes. Dans ces conditions, dès décembre 1981 Mme Thatcher qui venait d'assurer la présidence du Conseil européen vint en rendre compte devant le Parlement européen. Le traité sur l'Union européenne est venu codifier cette pratique puisque l'article 4 UE, alinéa 3 (ex-article D) prévoit que « le Conseil européen présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune de ses réunions ainsi qu'un rapport annuel écrit concernant les progrès réalisés par l'Union ».

---

<sup>1764</sup> Article 50 RI du Parlement européen, paragraphe 1

<sup>1765</sup> Article 50 RI du Parlement européen, paragraphe 2

<sup>1766</sup> Article 50 RI du Parlement européen, paragraphe 3

<sup>1767</sup> Article 50 RI du Parlement européen, paragraphe 4

<sup>1768</sup> J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, précité, sp. p.685

<sup>1769</sup> *ibidem*

<sup>1770</sup> Déclaration solennelle du 19 juin 1983, point 2.3.4.

### 2.3. *Les débats sur la politique étrangère et de sécurité commune et sur la coopération policière et judiciaire en matière pénale*

**863.** Si jusqu'au traité sur l'Union européenne les textes ne prévoyaient pas officiellement la participation du Parlement européen à la politique étrangère et de sécurité commune et à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la pratique a remédié à cette carence. En effet, le rapport de 1971 sur la coopération politique européenne prévoit un colloque semestriel entre les ministres des Affaires étrangères et les membres de la commission politique du Parlement européen<sup>1771</sup>. De même, l'article 30 paragraphe 4 de l'Acte unique européen prévoyait que le Parlement européen soit régulièrement informé des thèmes examinés en matière de coopération politique européenne, et que la présidence veille à ce que les vues de l'Assemblée soient dûment prises en considération. Les modalités de cette participation du Parlement européen à la coopération politique européenne furent précisées par la décision adoptée par les ministres des affaires étrangères lors de la signature de l'Acte unique. Le programme devait être présenté au début de chaque présidence, et un rapport devait être fait à la fin. La présidence devait présenter une communication annuelle sur les progrès réalisés ou bien encore les déclarations adoptées devaient être transmises dans les meilleurs délais.

Le traité sur l'Union européenne officialise cette participation du Parlement européen aux piliers intergouvernementaux de l'Union. L'article 21 UE (ex-article J.7) prévoit que « la présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen est tenu régulièrement informé par la présidence et la Commission de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité de l'Union. Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune ». De même, l'article 34 UE (ex-article K.6) précise qu'« avant d'adopter toute mesure visée à l'article 34, paragraphe 2, points b), c) et d), le Conseil consulte le Parlement européen (...) La présidence et la Commission informent régulièrement le Parlement européen des travaux menés dans les domaines relevant du présent titre. Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans les domaines visés au présent titre ».

Cette association du Parlement européen aux deuxième et troisième piliers est également réglementée par son règlement intérieur. Dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité

---

<sup>1771</sup> pour plus de détails voir J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, précité, sp. p.687

commune, l'article 101 du règlement intérieur prévoit que « le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune est invité à faire une déclaration au Parlement au moins 4 fois par an<sup>1772</sup> », qu'il « est invité au moins quatre fois par an à assister aux réunions de la commission compétente, à faire une déclaration et à répondre aux questions. Le Haut représentant peut également être invité en d'autres occasions lorsque la commission l'estime nécessaire ou à son initiative<sup>1773</sup> ». Enfin, « lorsqu'un représentant spécial est nommé par le Conseil et mandaté en liaison avec des questions politiques particulières, il peut être invité à faire une déclaration devant la commission compétente, à son initiative ou à celle du Parlement<sup>1774</sup> ». De plus, l'article 103 du règlement intérieur précise que « lorsque le Parlement est consulté conformément à l'article 21 du traité UE, la question est renvoyée à la commission compétente, laquelle peut présenter des recommandations conformément à l'article 104<sup>1775</sup>. » En outre, « les commissions concernées s'efforcent d'obtenir que le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil et la Commission leur fournissent à intervalles réguliers et en temps utile des informations sur l'évolution et la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, sur le coût prévu chaque fois qu'est adoptée, dans le domaine de cette politique, une décision ayant une incidence financière et sur tous les autres aspects financiers se rapportant à l'exécution des actions relevant de cette politique. À titre exceptionnel, à la demande de la Commission, du Conseil ou du Haut représentant, une commission peut déclarer le huis-clos<sup>1776</sup> ». Enfin, le règlement stipule que « le Conseil et/ou le Haut Représentant ainsi que la Commission sont invités à chaque débat en séance plénière qui concerne la politique étrangère, de sécurité ou de défense<sup>1777</sup> ».

## ***B. LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE « PERMANENT »***

**864.** Si les traités originaires et la pratique offrent au Parlement européen un important dispositif d'instruments lui donnant la possibilité d'obtenir des informations complètes sur les activités de la Commission et du Conseil, le traité sur l'Union européenne a entériné de nouveaux modes d'information. Il s'agit d'une part, des commissions temporaires d'enquête (1) et d'autre part, du Médiateur qui est un instrument indirect de contrôle pour le Parlement européen (2).

---

<sup>1772</sup> Article 101RI du Parlement européen, paragraphe 1

<sup>1773</sup> Article 101RI du Parlement européen, paragraphe 2

<sup>1774</sup> Article 101RI du Parlement européen, paragraphe 3

<sup>1775</sup> Article 103RI du Parlement européen, paragraphe 1

<sup>1776</sup> Article 103RI du Parlement européen, paragraphe 2

<sup>1777</sup> Article 103RI du Parlement européen, paragraphe 4

### *1. Les commissions temporaires d'enquête*

**865.** C'est dans le cadre général des commissions parlementaires permanentes dont le fonctionnement est régi par les articles 150 à 167 du règlement intérieur du Parlement européen, que les commissions temporaires d'enquête ont été institutionnalisées par le traité de Maastricht.

**866.** Dans le cadre de son contrôle politique de l'exécutif, le Parlement européen détient le pouvoir de constituer des commissions temporaires d'enquête dont le but est d'examiner les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire. Cette pratique instituée par le Parlement européen dès son élection au suffrage universel direct en 1979<sup>1778</sup>, fut officialisée par le traité sur l'Union européenne qui prévoit que « dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, le Parlement européen peut (...) constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner, sans préjudice des attributions conférées par le présent traité à d'autres institutions ou organes, les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire<sup>1779</sup> ». Ces dispositions sont par ailleurs complétées par la décision commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 19 avril 1995 portant modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen<sup>1780</sup>.

Ces commissions d'enquête dans la mesure où elles sont temporaires, correspondent à un besoin momentané du Parlement européen de recevoir une information particulièrement précise. En intervenant de manière exceptionnelle, elles contribuent à une meilleure information du Parlement européen renforçant de la sorte son contrôle politique sur la Commission et le Conseil. Ces commissions temporaires d'enquête sont donc un élément essentiel du contrôle parlementaire, mais également une garantie dans le déroulement du processus démocratique.

**867.** C'est à la demande d'un quart de ses membres que le Parlement européen peut décider de constituer une commission temporaire d'enquête, « pour examiner les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire qui seraient le fait soit d'une institution ou d'un organe des Communautés européennes, soit d'une administration publique d'un État membre, soit de personnes mandatées par le droit communautaire pour appliquer celui-ci<sup>1781</sup> ». La décision du Parlement européen de constituer une commission temporaire d'enquête doit préciser son objet, le délai pour le dépôt de son rapport et être publiée au Journal officiel de l'Union

---

<sup>1778</sup> Article 151 RI du Parlement européen

<sup>1779</sup> Article 193 CE alinéa 1 (ex-article 138 C)

<sup>1780</sup> JOCE n° L 113 du 19 mai 1995, p.2

<sup>1781</sup> Article 151 RI du Parlement européen, paragraphe 1

européenne<sup>1782</sup>. Au regard des tâches que la commission aura à accomplir, le délai imparti de 12 mois qui peut être prolongé par le Parlement européen deux fois 3 mois, peut paraître court<sup>1783</sup>.

**868.** Les commissions temporaires d'enquête disposent de larges pouvoirs d'investigation et d'audition. Elles peuvent en effet « adresser une invitation à une institution ou à un organe des Communautés européennes ou à un gouvernement d'un Etat membre afin qu'ils désignent un de leurs membres pour participer à ses travaux<sup>1784</sup> ». Par ailleurs, les Etats membres, les institutions ou les organes communautaires concernés devront « sur demande motivée de la commission temporaire d'enquête » désigner le fonctionnaire ou l'agent autorisé à comparaître devant la commission temporaire d'enquête, sous réserve de motifs de secret ou de sécurité publique ou nationale du fait d'une législation nationale ou communautaire<sup>1785</sup>. De plus, les Etats membres, institutions ou organes communautaires concernés doivent à la demande de la commission temporaire d'enquête lui fournir tous les documents nécessaires à ses investigations, sous réserve également de motifs de secret ou de sécurité publique ou nationale du fait d'une législation nationale ou communautaire<sup>1786</sup>. Ainsi, « les informations recueillies par la commission temporaire d'enquête sont destinées au seul accomplissement de ses fonctions. Elles ne peuvent être rendues publiques lorsqu'elles contiennent des éléments relevant du secret ou de la confidentialité ou qu'elles mettent nominativement en cause des personnes<sup>1787</sup> ». Dans ces conditions, le Parlement européen devra prendre « les dispositions administratives et réglementaires nécessaires pour sauvegarder le secret et la confidentialité des travaux des commissions temporaires d'enquête<sup>1788</sup> ».

Toutefois, ces dispositions peuvent être de nature à entraver le bon déroulement des enquêtes parlementaires. En effet, la condition de l'article 3 paragraphe 3 alinéa 2 de la décision de 1995 qui prévoit que le fonctionnaire ou l'agent communautaire entendu comparaît non pas en son nom propre mais au nom de son institution, ne permet pas de rendre compte de son point de vue personnel sur la situation examinée par la commission temporaire d'enquête. D'autre part, malgré le principe de coopération loyale l'obtention de réponses écrites de la part des institutions et des Etats membres concernés prend parfois du temps, de sorte que la commission temporaire d'enquête sur l'ESB en a conclu à une volonté délibérée du Gouvernement britannique et de la Commission européenne de ne pas lui fournir les informations nécessaires à son enquête. Enfin, l'invocation de motifs de secret ou de

---

<sup>1782</sup> Article 2, paragraphe 1, alinéa 3 de la décision du 19 avril 1995

<sup>1783</sup> Article 151 RI du Parlement européen, paragraphe 4

<sup>1784</sup> Article 3, paragraphe 2, de la décision du 19 avril 1995

<sup>1785</sup> Article 3, paragraphe 3, de la décision du 19 avril 1995

<sup>1786</sup> Article 3, paragraphe 4, de la décision du 19 avril 1995

<sup>1787</sup> Article 4, paragraphe 1, de la décision du 19 avril 1995

<sup>1788</sup> Article 4, paragraphe 1, alinéa 2, de la décision du 19 avril 1995

sécurité publique ou nationale est également une source d'entrave dans le bon déroulement de l'enquête. Dans ces conditions, il apparaît que la souveraineté des Etats membres peut parfois être une limite à la bonne application du droit communautaire.

**869.** A ces difficultés liée au déroulement de l'enquête, peuvent s'ajouter des limites d'ordre juridique ou politique. En effet, l'article 193 CE (ex-article 138 C) limite l'investigation des commissions temporaires d'enquête à des faits allégués qui ne sont pas mis en cause devant une juridiction qu'elle soit nationale ou communautaire. Mais, cette limite trouve sa justification dans le principe de la séparation des pouvoirs qui rend l'autorité judiciaire indépendante des autres pouvoirs. Dans ces conditions, le champ d'investigation de la commission d'enquête est obligatoirement réduit.

En outre, l'aspect politique de l'enquête demandée ne doit pas être négligé à tel point que parfois le Parlement européen ne put prononcer la décision de constituer une commission d'enquête, malgré une demande recevable en ce sens. Ce fut par exemple le cas pour la question du réseau de surveillance électronique Echelon, qui est un système d'écoutes visant essentiellement le décryptage d'informations provenant des gouvernements, organisations et entreprises européens. Les informations récoltées par ce système sont à la disposition des Etats-Unis, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et du Royaume-Uni. Ce système soulève donc plusieurs problèmes notamment de sécurité politique dans la mesure où tout le monde est susceptible de faire l'objet d'un espionnage ce qui constitue une menace pour les libertés publiques. De plus, il existe un problème de sécurité économique puisque l'espionnage économique menace la compétitivité des entreprises européennes, victimes potentielles de ce système, par rapport aux entreprises qu'il ne vise pas. Par ailleurs, cela soulève un important problème de confiance des Etats membres de l'Union européenne face au Royaume-Uni. Dans ces conditions, les Verts ont déposé une demande de constitution d'une commission temporaire d'enquête le 13 avril 2000 qui aurait permis d'une part, de démontrer l'existence et le fonctionnement d'Echelon et d'autre part, d'établir les responsabilités en la matière. De plus, la reconnaissance de l'existence d'un tel système permettrait de tracer les limites de la collaboration américano-européenne en la matière. Pourtant, le Parlement européen a refusé la constitution d'une telle commission d'enquête pour lui préférer la constitution d'une commission temporaire<sup>1789</sup>. Le rapport de cette commission temporaire justifie sa constitution par deux arguments. Le premier est peu probant dans la mesure où il tente de prouver que les allégations sur le système Echelon ressortant de l'application des dispositions des titres V et VI UE ne pouvaient relever de la compétence d'une commission temporaire d'enquête<sup>1790</sup>, car « en principe, les activités et mesures concernant la sûreté de l'Etat ou les poursuites pénales ne relèvent pas du champ d'application du droit

---

<sup>1789</sup> Article 150 RI du Parlement européen, paragraphe 2

<sup>1790</sup> point 1.4. du rapport de la commission temporaire

communautaire<sup>1791</sup> ». Néanmoins, la commission précise que l'espionnage économique qui en l'espèce correspondrait à une utilisation abusive du système d'interception, constitue un manquement à l'obligation de loyauté et une atteinte à la libre concurrence car « si un Etat membre participe à une telle démarche, il viole le droit de l'Union<sup>1792</sup> ».

Par conséquent, la violation du droit communautaire semble être à l'origine de la constitution de cette commission temporaire. C'est donc surtout le fait que la commission temporaire a un fonctionnement moins rigide que la commission temporaire d'enquête qui a incité le Parlement européen à la mettre en œuvre, compte tenu des implications de sécurité nationale inhérentes à cette affaire. La mission de la commission temporaire apparaît donc en quelque sorte comme une enquête plus souple.

**870.** La pratique des commissions temporaires d'enquête si elle connaît des limites, constitue cependant un élément nécessaire du contrôle démocratique du Parlement européen car elle institue un dialogue entre les différentes parties. En effet, les commissions temporaires d'enquête en permettant l'audition des différents protagonistes de l'affaire traitée, instituent une procédure contradictoire indispensable au bon déroulement du processus démocratique. D'autre part, cette pratique offre au Parlement européen la possibilité d'exercer un contrôle d'opportunité lui permettant de révéler aux institutions européennes et à l'opinion publique les dysfonctionnements administratifs. Ainsi, au terme de ses investigations la commission d'enquête présentera au Parlement européen un rapport sur ces dysfonctionnements suggérant l'adoption de réformes<sup>1793</sup>. La commission temporaire d'enquête remplit donc d'une certaine manière, une fonction d'audit qui aidera le Parlement européen dans son pouvoir de contrôle à établir les responsabilités éventuelles.

## ***2. Le médiateur européen***

**871.** Le recours au médiateur européen, inspiré de l'« ombudsman » suédois<sup>1794</sup>, est une pratique qui fut institutionnalisée par le traité sur l'Union européenne dont l'article 195 CE paragraphe 1 (ex-article 138 E) prévoit que « le Parlement européen nomme un médiateur, habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un des Etats membres et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelle ». Toutefois, on ne

---

<sup>1791</sup> point 7.2.1. du rapport de la commission temporaire

<sup>1792</sup> point 7.3. du rapport de la commission temporaire

<sup>1793</sup> Article 151 RI du Parlement européen, paragraphe 10

<sup>1794</sup> Cette pratique se développa également en France, en Allemagne, en Belgique, ...

peut pas dire que le médiateur soit un instrument du contrôle parlementaire, mais néanmoins il est un instrument de contrôle et d'information pour le Parlement européen.

**872.** Le médiateur est une émanation directe du Parlement européen puisqu'il est élu à la suite d'un vote secret des membres de l'Assemblée et à la majorité des suffrages exprimés<sup>1795</sup>. Le mandat du médiateur européen est renouvelable<sup>1796</sup>, et le premier médiateur élu en juillet 1995 fut réélu pour un second mandat en octobre 1999<sup>1797</sup>. Le médiateur pourra être déclaré démissionnaire par la Cour de justice<sup>1798</sup> à la requête du Parlement européen<sup>1799</sup> s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions, ou s'il a commis une faute grave.

Le médiateur européen doit exercer ses fonctions en pleine indépendance<sup>1800</sup>. A cette fin, il remplit sa mission sans solliciter ni accepter d'instructions d'un organisme quelconque. De plus, pendant toute la durée de ses fonctions il ne peut exercer aucune autre activité professionnelle rémunérée ou non.

C'est la décision du Parlement européen du 9 mars 1994 qui fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur<sup>1801</sup>. Elle fut modifiée par la décision du Parlement européen du 14 mai 2002, qui porte suppression des articles 12 et 16<sup>1802</sup>.

**873.** Dans le cadre de l'enquête du médiateur, les institutions et organes communautaires sont tenus de lui fournir les renseignements qu'il leur demande et doivent lui donner accès aux dossiers concernés. Ils ne peuvent s'y refuser que pour des motifs de secret dûment justifiés<sup>1803</sup>. D'autre part, conformément à l'article 3 paragraphe 2 du statut du médiateur « les fonctionnaires et autres agents des institutions et organes communautaires sont tenus de témoigner à la demande du

---

<sup>1795</sup> Article 177 RI du Parlement européen, paragraphe 5

<sup>1796</sup> Article 195 CE paragraphe 2 (ex-article 138 E)

<sup>1797</sup> Il s'agit de J. SÖDERMAN nommé le 12 juillet 1995 par la décision 95/376/CE/Euratom/CECA du Parlement européen, JOCE n°L 225 du 22 septembre 1995 et par la décision du 27 octobre 1999, 99/780/CE/Euratom/CECA, JOCE n° L 306, 1999, p.32 Le 15 janvier 2003 un nouveau médiateur a été élu pour remplacer J. Söderman qui prend sa retraite. N. Diamandouros prendra ses fonctions le 1<sup>er</sup> avril 2003 jusqu'à la fin de la législature actuelle.

<sup>1798</sup> Article 195 CE paragraphe 2, alinéa 1 (ex-article 138 E)

<sup>1799</sup> Article 178 RI du Parlement européen

<sup>1800</sup> Article 195 CE paragraphe 3

<sup>1801</sup> JOCE n° L 113 du 4 mai 1994

<sup>1802</sup> JOCE n° L 92 du 9 avril 2002

<sup>1803</sup> Article 3 paragraphe 2 du statut du Médiateur

médiateur; ils s'expriment au nom et sur instruction de leurs administrations et restent liés par l'obligation du secret professionnel ».

Ces deux dispositions ont suscité de la part du médiateur certaines critiques. En ce qui concerne l'accès aux documents, il se réfère dans son rapport de 1998 aux législations des Etats membres qui admettent que le médiateur national peut examiner tout document détenu par l'administration dès lors qu'il le juge nécessaire à son enquête, et cette liberté s'étend également aux documents dont l'accès est refusé aux citoyens. Pour le médiateur « ce droit d'accès revêt une importance essentielle car il garanti au citoyen que le médiateur peut s'assurer en toute indépendance que les réponses de l'administration sont exactes et complètes ». Ainsi, la limite imposée par l'article 3 paragraphe 2 du statut du médiateur devrait être interprétée restrictivement et dans ces conditions, le Parlement européen, le Conseil et la Commission devraient se demander si ce texte est « compatible avec une Union tout acquise à la démocratie, à la transparence et à une administration efficace et loyale ».

A cet égard, le médiateur a adressé le 13 décembre 1999 une lettre au Parlement européen dans laquelle il demande que soit supprimée d'une part, la possibilité de refuser de communiquer un dossier au médiateur « pour des motifs de secret dûment justifiés » et d'autre part, l'indication que lors du témoignage des fonctionnaires devant le médiateur ils « s'expriment au nom et sur instruction de leur administration et restent liés par l'obligation du secret professionnel ». En séance plénière du 6 septembre 2001<sup>1804</sup>, le Parlement européen a donné suite favorablement à cette demande puisqu'il propose de lever l'exception du secret pour l'accès du médiateur aux documents classés « secret » ou « confidentiels », et de supprimer la mention « au nom et sur instruction de leur administration » pour les témoignages des fonctionnaires et des agents communautaires. D'autre part, le Parlement européen propose que la mention « ils restent liés par l'obligation du secret professionnel » soit supprimée et remplacée par « ils sont tenus de donner des informations complètes et véridiques ». Par lettre du 16 octobre 2001 adressée à la Commission, le Parlement européen lui demanda de rendre un avis sur sa résolution. Dans son avis du 6 mars 2002<sup>1805</sup>, la Commission semble d'accord avec le principe de la suppression de la condition du secret dans l'accès du médiateur aux documents des institutions, sous réserve toutefois de rester prudent face aux exigences du respect de la vie privée ou de la protection des secrets d'affaires.

En ce qui concerne l'audition des témoins, la Commission estime qu'elle peut accepter la suppression de la mention « sur instruction » mais précise tout de même que les fonctionnaires doivent rester dans leur témoignage, tenus par les obligations découlant du statut des fonctionnaires et l'article

---

<sup>1804</sup> Résolution du Parlement européen sur la modification du statut et des conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur, JOCE n° C 72 E du 21 mars 2002, p.6

<sup>1805</sup> COM (2002) 133 final

287 CE. Dans ces conditions, ils ne doivent pas s'exprimer à titre personnel mais en tant que fonctionnaires. Pour le médiateur, cet avis révèle que la Commission n'est pas disposée à accepter une réelle modification de l'article 3 paragraphe 2 du statut du médiateur<sup>1806</sup>.

**874.** Conformément à ce qui est prévu par l'article 195 CE (ex-article 138 E), les enquêtes du médiateur européen concernent « des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles ». Dans son rapport de 1995, le médiateur dresse une liste non exhaustive des cas de mauvaise administration<sup>1807</sup>, mais le Parlement européen a souhaité qu'une définition du concept de mauvaise administration soit donnée. Dans son rapport de 1998, le médiateur a donné de cette expression la définition suivant laquelle « il y a mauvaise administration lorsqu'un organisme public n'agit pas en conformité avec une règle ou un principe ayant pour lui force obligatoire ». Pour le Parlement européen, cette définition du concept de mauvaise administration est satisfaisante dans la mesure où elle délimite clairement les compétences du médiateur.

**875.** A l'issue de son enquête, le médiateur transmet un rapport au Parlement européen et à l'institution ou à l'organe concerné dans lequel il peut présenter des recommandations. La personne dont émane la plainte sera informée par le médiateur du résultat de l'enquête, de l'avis rendu par l'institution ou l'organe concerné, ainsi que des recommandations qu'il aura éventuellement présentées<sup>1808</sup>. D'autre part, l'article 14 du statut prévoit que le médiateur européen doit adopter des dispositions d'exécution de la décision.

**876.** Enfin, chaque année le médiateur présente au Parlement européen un rapport sur le résultat de ses enquêtes. Ainsi, les statistiques révèlent qu'en 2001 2179 affaires ont été traitées. Ces chiffres indiquent que 301 plaintes étaient en cours d'instruction au 31 décembre 2001, 1874 plaintes ont été reçues et 4 affaires étaient des enquêtes d'initiative. Ces chiffres montrent également que 313 plaintes étaient recevables contre 211 non recevables. D'autre part, 208 enquêtes ont été ouvertes en 2001 dont 179 contre la Commission, 16 contre le Parlement européen, 5 contre le Conseil et 8 contre d'autres organes. Enfin il y a eu 1879 décisions clôturant un dossier ou une enquête<sup>1809</sup>.

Ces chiffres sont donc révélateurs de l'importance tenue par le médiateur européen dans le système du contrôle de l'activité des institutions. Le « succès » du médiateur est sûrement dû au fait qu'il est plus accessible que les juridictions communautaires, dans la mesure où le plaignant n'est pas

---

<sup>1806</sup> voir Rapport du Médiateur du 15 juillet 2002

<sup>1807</sup> irrégularités ou omissions administratives, abus de pouvoir, négligence, procédures illégales, ...

<sup>1808</sup> Article 3 paragraphe 7 du statut du Médiateur

<sup>1809</sup> Pour plus de détails concernant ces statistiques se reporter au Rapport 2001 du 8 avril 2002, Annexe A p.275 et s.

tenu de démontrer un intérêt à agir. Ainsi, le dépôt d'une plainte auprès du médiateur outre le fait qu'il permet aux plaignants d'obtenir réparation dans des cas où cela serait impossible devant les juridictions communautaires, permet également au Parlement européen d'être précisément informé sur les agissements des institutions et autres organes communautaires.

**877.** Nous constatons donc l'importance du droit à l'information du Parlement européen qui n'a cessé de se développer en même temps que ses pouvoirs augmentaient. La Commission apparaît bien comme le « principal interlocuteur<sup>1810</sup> » du Parlement européen, même si le contrôle de l'information s'est quelque peu étendu à l'égard du Conseil. Aujourd'hui, l'Assemblée détient donc de nombreux instruments lui permettant d'effectuer un réel contrôle a priori qui s'avère être un préalable efficace au contrôle a posteriori.

## ***PARAGRAPHE 2 : LA CENSURE DE LA COMMISSION, PRINCIPAL INSTRUMENT DU POUVOIR DE SANCTION DU PARLEMENT EUROPÉEN***

**878.** Les instruments que possède le Parlement européen en matière de « contrôle-sanction<sup>1811</sup> » sont moins nombreux qu'en ce qui concerne la surveillance de l'activité des institutions, et ne s'appliquent qu'à la Commission. Il s'agit principalement de la censure de la Commission mais également du refus de décharge, précédemment étudié<sup>1812</sup>, qui « constitue un moyen parallèle à la motion de censure pour mettre en œuvre la responsabilité de la Commission<sup>1813</sup> ». Les traités communautaires s'inspirent ici encore du modèle parlementaire existant dans les Etats membres, pour faire de la motion de censure « le premier instrument de sanction du contrôle politique<sup>1814</sup> » du Parlement européen dont les conditions sont très précises (A), même si en pratique elle semble improbable (B).

### ***A. LES CONDITIONS DE LA CENSURE***

**879.** Sous certaines conditions d'objet (1) et de procédure (2), l'article 201 CE (ex-article 144) permet au Parlement européen de mettre en jeu la responsabilité politique de la Commission et de contraindre ses membres à la démission collective.

---

<sup>1810</sup> J.P. JACQUE e.a., *Le Parlement européen*, précité, sp. p. 232

<sup>1811</sup> J.P. JACQUE, *Le Parlement européen*, Rép. Comm. Dalloz, octobre 1997

<sup>1812</sup> voir supra pp. 346 et s.

<sup>1813</sup> J.P. JACQUE e.a., *Le Parlement européen*, précité, sp. p. 232

<sup>1814</sup> M. CHAUCHAT, *Le contrôle politique du parlement européen sur les exécutifs communautaires*, précité, sp. p.155

### *1. Les conditions d'objet de la motion de censure*

**880.** Dans le traité CECA, l'article 24 précisait que le Parlement européen ne pouvait déposer une motion de censure que lors de la présentation du rapport annuel de la Commission. Donc originellement, la motion de censure était liée à la présentation de ce rapport. Or, dans les traités de Rome la motion de censure n'a plus pour objet le rapport général annuel de la Commission mais sa « gestion<sup>1815</sup> ». Ainsi, présentation du rapport annuel et motion de censure sont-elles dissociées ce qui tend à conférer un caractère plus large au contrôle politique exercé par le Parlement européen.

**881.** Le terme de « gestion » employé par les traités, ne doit pas être entendu de façon littérale, c'est-à-dire comme ne concernant que le pouvoir administratif de la Commission mais au contraire comme concernant « tout comportement de la Commission<sup>1816</sup> ». Pourtant, dans les années 1970 ce terme de « gestion » a suscité une controverse. En effet, M. Ribière parlementaire du groupe de l'Union Démocratique Européenne, donna lors des discussions sur la première motion de censure une définition très restrictive de ce que l'on doit entendre par « gestion de la Commission ». Pour ce parlementaire, il existait une relation entre l'article 200 CE (ex-article 143 CE) qui organise la discussion sur le rapport général de la Commission et l'article 201 CE (ex-article 144 CE) qui organise la motion de censure qui signifierait que le droit de censure du Parlement européen n'est pas un droit général. L'Assemblée ne pourrait censurer que les actes ayant pour but l'application des traités, ce qui exclurait du champ de l'article 200 CE (ex-article 144 CE) des actes à caractère normatif. Pour M. Ribière « cette censure, limitée à l'article 144, par la précision que les auteurs du Traité ont volontairement apportée, n'est donc pas une censure générale, mais une censure spéciale, une censure administrative<sup>1817</sup> ».

Toutefois, cette conception limitative n'a pas recueilli l'assentiment d'une partie de la doctrine pour laquelle « l'argumentation fondée sur l'existence de relations étroites entre les articles 143 et 144 du traité CEE est peu convaincante, car si la censure portait encore sur le rapport annuel, il aurait été simple de le dire expressément<sup>1818</sup> ». En effet, la finalité de cette conception restrictive est contraire à l'équilibre institutionnel et au partage des compétences qu'il induit. La Commission n'est pas un

---

<sup>1815</sup> Article 201 CE paragraphe 1 (ex-article 144 CE) : « le Parlement européen, saisi d'une motion de censure sur la gestion de la Commission (...) »

<sup>1816</sup> J.P. JACQUE e.a., *Le Parlement européen*, précité, sp. p. 231

<sup>1817</sup> Cité par M. CHAUCHAT, *Le contrôle politique du parlement européen sur les exécutifs communautaires*, précité, sp. p.157

<sup>1818</sup> J.P. JACQUE e.a., *Le Parlement européen*, précité, sp. p. 231

simple secrétariat, elle est aussi un organe d'initiative indépendant. Ainsi, « le mot gestion apparaît en outre trop large pour ne pas couvrir tous les actes de la Commission<sup>1819</sup> ». Par conséquent, il semble que l'extension donnée au terme de « gestion » ait été bien acceptée, d'autant qu'il semble « artificiel de séparer la « gestion » de la politique menée<sup>1820</sup> » par la Commission.

## 2. Les conditions de forme de la motion de censure

**882.** C'est l'article 201 CE (ex-article 144 CE) qui fixe les conditions de dépôt et de vote de la motion de censure. Aux termes de ce texte, « le Parlement européen, saisi d'une motion de censure sur la gestion de la Commission, ne peut se prononcer sur cette motion que trois jours au moins après son dépôt et par un scrutin public. Si la motion de censure est adoptée à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui composent le Parlement européen, les membres de la Commission doivent abandonner collectivement leurs fonctions (...) ». Cette réglementation assez imprécise est complétée par l'article 34 du règlement intérieur du Parlement européen.

**883.** La motion de censure ne peut être présentée de manière individuelle. Le règlement intérieur prévoit « qu'un dixième des membres qui composent le Parlement peut déposer auprès du Président du Parlement une motion de censure visant la Commission<sup>1821</sup> ». On peut donc considérer que le texte du règlement intérieur est plus strict que l'article 201 CE qui n'exige aucune condition à cet égard. Par ailleurs, la motion doit être déposée par écrit et porter la mention « motion de censure »<sup>1822</sup>. Elle doit être motivée<sup>1823</sup>. Ces conditions de forme peuvent apparaître relativement rigides mais sont néanmoins nécessaires, car la motion de censure doit être « reconnaissable comme telle parce qu'une procédure tout à fait particulière doit être suivie et parce que ses conséquences sont majeures<sup>1824</sup> ». En effet, dans la mesure où elle peut conduire à une démission collective de la Commission « il faut par conséquent que le Parlement se rende entièrement compte de la gravité de ses débats<sup>1825</sup> ». La motion de censure dès sa réception, doit être transmise à la Commission<sup>1826</sup>. Par

---

<sup>1819</sup> M. CHAUCHAT, *Le contrôle politique du parlement européen sur les exécutifs communautaires*, précité, sp. p.158

<sup>1820</sup> M. CHAUCHAT, *Le contrôle politique du parlement européen sur les exécutifs communautaires*, précité, sp. p.159

<sup>1821</sup> Article 34 RI du Parlement européen, paragraphe 1

<sup>1822</sup> Article 34 RI du Parlement européen, paragraphe 2

<sup>1823</sup> *ibidem*

<sup>1824</sup> M. CHAUCHAT, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, précité, sp. p.161

<sup>1825</sup> *ibidem*

<sup>1826</sup> Article 34 RI du Parlement européen, paragraphe 2

ailleurs, bien que cela ne soit indiqué ni par les traités ni par le règlement intérieur du Parlement européen la violation de ces conditions de forme entraîne l'ajournement de la motion de censure<sup>1827</sup>.

C'est à tout moment que le dépôt d'une motion de censure peut intervenir, sans condition de délai ou de date puisque cela n'est précisé ni par le traité ni par le règlement intérieur. Dès qu'il reçoit une motion de censure, le président du Parlement européen en annonce le dépôt aux parlementaires. Cette annonce faite par le président ouvre un délai minimum de vingt-quatre heures, à l'issue duquel le débat peut avoir lieu<sup>1828</sup>.

**884.** Dans le cadre du vote de la motion de censure deux conditions sont essentielles. Tout d'abord, le vote sur la motion ne doit intervenir que « quarante-huit heures au moins après l'ouverture du débat<sup>1829</sup> ». Le vote a lieu au scrutin public par appel nominal<sup>1830</sup>. Ensuite, l'article 201 CE (ex-article 144 CE) ainsi que l'article 34 paragraphe 7 du règlement intérieur du Parlement européen exigent que soit requise une double condition de majorité. D'une part, la motion de censure sera adoptée si elle recueille la majorité des deux-tiers des suffrages exprimés, mais il faut également qu'elle recueille la majorité des membres qui composent le Parlement européen, c'est-à-dire 314 voix sur 626. Ces deux conditions, difficiles à obtenir, ont donc pour but de faire en sorte que la Commission ne soit pas mise en échec trop facilement. Les résultats du vote sont ensuite notifiés au président du Conseil et au président de la Commission.

**885.** En dernier lieu, il convient de préciser qu'une motion de censure dirigée contre une Commission qui a volontairement démissionné sera parfaitement recevable. En effet, la Commission qui prend l'initiative de sa démission voit ses attributions rester intactes alors que la situation est complètement différente lorsqu'il s'agit d'une démission collective à la suite d'une censure, car dans le cas d'une démission sur le fondement de l'article 201 CE (ex-article 144 CE) les attributions de la Commission sont réduites à l'exécution des affaires courantes.

## ***B. L'IMPROBABILITÉ DE LA CENSURE***

**886.** L'article 201 CE alinéa 2 prévoit qu'en cas d'adoption de la motion de censure « les membres de la Commission doivent abandonner collectivement leurs fonctions. Ils continuent à expédier les affaires courantes jusqu'à leur remplacement conformément à l'article 214 (...) ». La démission collective de la Commission censurée est donc l'effet juridique attaché à cette motion de censure (1.). Toutefois, la pratique montre que la mise en œuvre d'une telle procédure n'a jamais

<sup>1827</sup> A. SACCHETTINI, *Le Parlement européen*, dans Commentaire J.MEGRET, précité, sp.p.121

<sup>1828</sup> Article 34 RI du Parlement européen, paragraphe 4

<sup>1829</sup> Article 34 RI du Parlement européen, paragraphe 5

<sup>1830</sup> *ibidem*

abouti à de telles conséquences, si bien que la motion de censure à l'encontre de la Commission apparaît plutôt comme un instrument de pression sur la Commission que comme l'instrument d'une véritable sanction, de sorte que l'effet juridique de l'article 201 CE (ex-article 144 CE) est limité (2.).

### ***1. L'incertitude de la démission collective de la Commission***

**887.** La conséquence juridique de l'adoption d'une motion de censure est l'abandon collectif par les membres de la Commission de leurs fonctions. En effet, un commissaire ne peut être sanctionné individuellement car son comportement dans l'exercice de ses fonctions est imputable à la Commission en tant que collège. D'ailleurs, ce principe de collégialité a été consacré par la Cour de justice pour laquelle « le principe de collégialité ainsi établi repose sur l'égalité des membres de la Commission dans la participation à la prise de décision et implique notamment, d'une part, que les décisions sont délibérées en commun et, d'autre part que tous les membres du collège soient collectivement responsables, sur le plan politique, de l'ensemble des décisions arrêtées<sup>1831</sup> ». Néanmoins, bien que cela ne soit pas dans le cadre du vote négatif de la censure la responsabilité individuelle des membres de la Commission est envisagée par le traité. En effet, l'article 216 CE (ex-article 160 CE) prévoit la responsabilité individuelle mais celle-ci ne peut être mise en jeu que sur la requête du Conseil ou de la Commission en cas de faute grave, ou si le commissaire ne remplit plus les conditions exigées à l'exercice de ses fonctions. C'est alors la Cour de justice qui le déclare démissionnaire<sup>1832</sup>.

Par ailleurs, l'accord-cadre du 5 juillet 2000<sup>1833</sup> entre le Parlement européen et la Commission a permis que celle-ci accepte au cas où le Parlement européen refuse sa confiance à un commissaire, que son président examine l'opportunité de demander à ce commissaire de démissionner<sup>1834</sup>. Toutefois, cela ne répond évidemment pas aux attentes du Parlement européen qui en matière de censure, souhaitait rompre avec le principe de la collégialité afin de pouvoir censurer un ou plusieurs membres de la Commission de manière individuelle.

**888.** Bien que la censure oblige tous les membres de la Commission à démissionner, ceux-ci doivent tout de même continuer « à expédier les affaires courantes jusqu'à leur remplacement conformément à l'article 214 ». Mais que doit-on entendre par « affaires courantes » ? Ce terme, pour l'efficacité de la procédure de censure, doit être compris de manière restrictive. Ainsi, la Commission

---

<sup>1831</sup> CJCE 23 septembre 1986, *Akzo chemie*, aff. 5/85, précité, point 30

<sup>1832</sup> Article 216 CE (ex-article 160 CE) « Tout membre de la Commission s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave, peut être déclaré démissionnaire par la Cour de justice, à la requête du Conseil ou de la Commission. »

<sup>1833</sup> JOCE n° C 121 du 24 avril 2001, p.119

<sup>1834</sup> Accord-cadre du 5 juillet 2000, point 10

qui vient d'être mise en échec ne poursuivra que les actions qu'elle était en train de mener au moment de sa destitution, et ne pourra adopter des décisions qu'à caractère administratif. Dans ces conditions, la Commission censurée ne pourra plus exercer son pouvoir d'initiative ni prendre de décisions à caractère politique. A cet égard, une Commission qui démissionne de sa propre volonté continue à exercer l'ensemble de ses prérogatives sans aucune restriction, jusqu'à ce que soit nommée une nouvelle Commission. Or, la Commission Santer qui démissionna volontairement en mars 1999, déclara que « selon le Traité, les pouvoirs de la Commission ne sont pas limités dans les circonstances actuelles. Nous avons, néanmoins, décidé d'exercer nos pouvoirs de façon restrictive, c'est-à-dire de traiter les affaires courantes et urgentes et de respecter nos obligations institutionnelles et légales. Mais nous ne prendrons pas d'initiatives politiques nouvelles<sup>1835</sup> ».

**889.** Enfin, en ce qui concerne la nomination d'une nouvelle Commission la procédure est identique à celle concernant un renouvellement « ordinaire ». Le mandat des nouveaux commissaires « expire à la date à laquelle aurait dû expirer le mandat des membres de la Commission obligés d'abandonner collectivement leurs fonctions<sup>1836</sup> ». Par ailleurs, selon l'article 214 CE alinéa 1 (ex-article 158 CE) prévoyant que le mandat des commissaires est renouvelable, les gouvernements des Etats membres pourront renommer certains commissaires de la Commission censurée. Néanmoins, pour conserver tout effet utile à l'article 201 CE la Commission renversée ne pourra être renouvelée dans son ensemble, ce qui de surcroît constituerait une violation du principe de coopération loyale envers les institutions auquel sont soumis les Etats membres<sup>1837</sup>.

**890.** Toutefois, même si en pratique la menace de la censure a souvent été brandie elle n'a jamais été efficacement utilisée, révélant de la sorte un mécanisme profondément limité.

## ***2. L'inadaptation du mécanisme de censure***

**891.** Jusqu'à la démission collective de la Commission en mars 1999, dix motions de censure avaient été présentées au Parlement européen dont cinq avaient été mises au vote. Pourtant, la pratique montre que toutes les tentatives de censure se sont soldées par échec, révélateur de l'inadaptation de ce mécanisme en tant que tel dans le système décisionnel communautaire.

---

<sup>1835</sup> *La Commission Santer a présenté sa démission*, 7 jours Europe, 22 mars 1999, n°347, sp. p.2

<sup>1836</sup> Article 201 CE alinéa 2 (ex-article 144 CE)

<sup>1837</sup> Article 10 CE (ex-article 5 CE)

**892.** La première motion de censure a été déposée le 16 novembre 1972, par un député européen français socialiste Georges Spénale, futur président du Parlement européen<sup>1838</sup>. Cette motion de censure concernait des mesures susceptibles d'accroître les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée. Toutefois, cette motion fut retirée le 12 décembre 1972 en faveur d'une résolution de compromis. En effet, les députés furent convaincus par l'argumentation du président de la Commission qui fit valoir le fait que celle-ci étant sur la fin de son mandat, elle était moins apte que la prochaine pour faire aboutir une réforme de cette envergure<sup>1839</sup>.

**893.** La seconde motion de censure fut déposée par un parlementaire britannique le 14 juin 1976 au nom du groupe conservateur, et portait sur la politique de la Commission concernant la résorption des excédents laitiers. Ici, le Parlement européen critiquait l'attitude de la Commission qui n'avait pas rempli son obligation de consultation envers l'Assemblée découlant de l'article 37 CE paragraphe 2 alinéa 2 (ex-article 43 CE). La motion fut donc mise au vote mais très largement rejetée<sup>1840</sup>.

**894.** La troisième motion de censure fut déposée par un parlementaire allemand le 13 décembre 1976 au nom du groupe du parti populaire européen, et concernait le non-respect du pouvoir de contrôle du Parlement européen en matière budgétaire. Elle fut retirée le 16 décembre 1976 car le dépôt d'une proposition de résolution lui fut préféré<sup>1841</sup>.

**895.** La quatrième motion de censure fut déposée par un député européen français le 10 mars 1977, au nom du groupe des démocrates européens de progrès. Elle portait encore une fois sur la politique agricole commune et concernait plus particulièrement la suspension temporaire des aides à l'exportation de beurre vers l'URSS. Cette motion fut rejetée le 23 mars 1977<sup>1842</sup>.

**896.** La cinquième motion de censure fut présentée par le député français Jean-Marie Le Pen le 8 février 1990, au nom du groupe des droites européennes. C'est la première motion de censure déposée depuis l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct en 1979. Cette motion déplore la politique menée par la Commission à l'égard notamment de l'agriculture. Elle fut rejetée le 13 février 1990<sup>1843</sup>.

---

<sup>1838</sup> Cette première motion est intervenue avant la modification du règlement intérieur du Parlement européen dont l'article 21 prévoyait à cette époque la possibilité qu'une motion de censure soit déposée par un seul parlementaire.

<sup>1839</sup> JOCE, Débats du Parlement européen, séance du 12 décembre 1972, annexe n° 154, p.53

<sup>1840</sup> JOCE, Débats du Parlement européen, séance du 15 juin 1976, annexe n° 204, p.20

<sup>1841</sup> JOCE, Débats du Parlement européen, séance du 16 décembre 1976, annexe n° 210, p.115

<sup>1842</sup> JOCE, Débats du Parlement européen, séance du 23 mars 1977, annexe n° 215, p.48

<sup>1843</sup> JOCE, Débats du Parlement européen, n° C 68/131 du 15 février 1990, p.19

**897.** La sixième motion de censure à être présentée, fut encore celle du groupe des droites européennes le 8 juillet 1991. Dans ce texte était dénoncée l'attitude irresponsable des deux exécutifs à l'égard de la Yougoslavie. Cette motion de censure fut rejetée le 11 juillet 1991<sup>1844</sup>.

**898.** La septième motion de censure est celle non pas d'un groupe politique, mais d'un groupe de députés représentant plusieurs groupes politiques du Parlement européen. Elle fut déposée le 10 décembre 1992, et condamnait explicitement la position prise par la Commission au cours des négociations du GATT en ce qui concernait le volet agricole. Ce texte fut rejeté le 17 décembre 1992<sup>1845</sup>.

**899.** En février 1997, une motion de censure « immédiate » fut déposée par le socialiste belge M.J. Happart, afin de dénoncer l'attitude de la Commission dans la gestion de la crise de l'ESB. Elle fut rejetée par 326 voix contre 118.

**900.** Une neuvième motion de censure fut déposée par le groupe des socialistes européens en décembre 1999 et concernait la gestion interne de la Commission. Une fois encore elle a été retirée<sup>1846</sup>.

**901.** Enfin, une dernière motion de censure a été déposée en janvier 1999 par le groupe de l'Europe des nations toujours pour des motifs concernant la gestion interne de la Commission. Finalement, cette motion fut rejetée par 293 voix contre 232 et 27 abstentions<sup>1847</sup>. Peut-on tout de même considérer que pour la première fois on assiste à une réelle mise en jeu de la responsabilité de la Commission ou bien n'était-ce qu'un vote de confiance « camouflé » pour recrédibiliser la Commission ?

**902.** Toutefois, si l'on peut envisager le vote de 1999 comme une première étape dans l'effectivité de la mise en jeu de la responsabilité de la Commission, on ne peut tout de même conclure à l'efficacité de la procédure de la censure qui, en tant que « premier instrument de sanction du contrôle politique révèle ainsi de graves insuffisances, au regard de l'exigence démocratique<sup>1848</sup> ». En effet, plusieurs raisons institutionnelles et politiques montrent que le mécanisme de la censure tel

---

<sup>1844</sup> JOCE, Débats du Parlement européen, n° C 240/7 du 16 septembre 1991, p.167

<sup>1845</sup> JOCE, Débats du Parlement européen, n° C 21 du 25 janvier 1993, p.165

<sup>1846</sup> JOCE n° C 98 du 9 avril 1999, p.206

<sup>1847</sup> JOCE n° C 104 du 14 avril 1999, p.97

<sup>1848</sup> M. CHAUCHAT, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, précité, sp. p.155

qu'il existe aujourd'hui dans le système décisionnel communautaire est « un instrument inadéquat<sup>1849</sup> ».

La motion de censure est un mécanisme emprunté aux régimes parlementaires du droit interne, pourtant il a été transposé tel quel dans l'ordre juridique communautaire. Or, la différence fondamentale entre le droit constitutionnel interne et le droit constitutionnel communautaire est l'absence de séparation des pouvoirs en tant que telle, révélée par la confusion qui existe entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. D'autre part, alors que dans un régime parlementaire l'exécutif a le pouvoir de dissoudre l'Assemblée, en droit communautaire la Commission ainsi que le Conseil n'ont pas un tel pouvoir de dissolution. De plus, la Commission n'est pas un véritable gouvernement pourtant c'est sur elle que porte la censure. Dans ces conditions, le Parlement européen est amené à exercer son contrôle non pas sur l'organe qui décide, c'est-à-dire le Conseil, mais sur l'organe qui propose et exécute, c'est-à-dire la Commission. Cette situation est donc révélatrice d'un profond déséquilibre établi par le système même des traités. Ce mécanisme est d'autant plus inadéquat qu'il affaiblit la Commission en renforçant la prédominance du Conseil, qui ne sera jamais directement sanctionné par la censure du Parlement européen

**903.** Le mécanisme de la motion de censure devrait donc être adapté au système communautaire, et des propositions furent faites. Ainsi, l'un des enjeux de la Conférence intergouvernementale de 1996 était de faire en sorte que les institutions européennes aient un caractère plus démocratique. A cet égard, le Parlement européen souhaitait pouvoir mettre en cause la responsabilité politique individuelle des membres de la Commission, rompant de la sorte avec le principe de la collégialité que la Commission souhaitait voir maintenu. D'autre part, le Parlement européen revendiquait l'extension de la procédure de censure au Conseil ainsi qu'au Conseil européen. Mais aucune de ces réformes n'a abouti à une quelconque modification du système mis en place par les traités.

A la suite de la conclusion du traité d'Amsterdam qui, tout en apportant des améliorations, n'a pas permis de répondre aux exigences institutionnelles des prochains élargissements, un groupe de réflexion sur les institutions européennes fut constitué dans le but « d'éclairer l'élaboration de propositions de réformes de l'architecture institutionnelle de l'Union (...)»<sup>1850</sup>. En ce qui concerne le mécanisme de la censure, ce rapport estime que la simplification de la censure de la Commission en tant que collège appelle en « contrepartie un droit de dissolution du Parlement exercé par le Conseil

---

<sup>1849</sup> *ibidem*, sp. p.170

<sup>1850</sup> *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du groupe de réflexion sur la réforme des institutions européennes, Commissariat Général du Plan, novembre 1999, Annexe 2 Mandat du groupe de réflexion sur les institutions européennes, paragraphe 3, p.149

européen sur proposition de la Commission ». A notre avis, cela implique que la Commission joue pleinement son rôle d'exécutif ce qui resserrerait donc les relations directes entre le Parlement européen et le Conseil. Cette modification aurait pour conséquence une répartition des compétences plus claire et plus rationnelle, et rendrait moins ambigu le mécanisme actuel de la motion de censure.

**904.** Finalement, si le Parlement européen n'a pas encore trouvé l'opportunité de se servir de la censure comme d'une sanction peut-être pourra-t il s'en servir comme d'une menace dont l'exécution n'est malgré tout pas virtuelle, afin de permettre des compromis de la part de la Commission lui permettant alors d'arriver à ses fins. Ainsi, en février 1997 à la suite de la crise de « la vache folle » le Parlement européen a tenté d'adapter le mécanisme de la censure au système communautaire en mettant en place une motion de censure « conditionnelle »<sup>1851</sup>. Il s'agissait pour le Parlement européen de contraindre la Commission à prendre diverses mesures avant le mois de novembre 1997, à défaut desquelles une motion de censure serait votée contre elle. Ce système a pu paraître efficace puisqu'il a permis que la Commission s'engage à procéder à des réformes, néanmoins elle n'est pas un moyen d'atteindre directement le Conseil.

En outre, la démission collective de la Commission en mars 1999 semble confirmer la portée politique de la menace de l'utilisation de la censure. En effet, à la suite des conclusions du rapport du comité d'experts indépendants nommé par le Parlement européen pour faire la lumière sur les cas de mauvaise gestion de la Commission, celle-ci complètement décredibilisée aux yeux de l'opinion publique s'auto-censure elle-même, anticipant de la sorte une éventuelle mise en échec.

En conséquence, les faits de 1999 nous incitent à penser qu'« en tout état de cause, l'efficacité de la censure ne réside pas dans son emploi fréquent, mais dans son existence<sup>1852</sup> ».

---

<sup>1851</sup> PE doc. A4-0020/97/Partie A

<sup>1852</sup> J.P. JACQUE et autres, *Le Parlement européen*, précité, sp. P.232

## **CHAPITRE 2 :**

### **UN ÉQUILIBRE DANS LE CADRE DE LA GOUVERNANCE DE L'UNION EUROPÉENNE**

**905.** Jusqu'au traité d'Amsterdam, l'Union européenne fondée sur le principe de la démocratie<sup>1853</sup> ne s'en appliquait pas à elle-même les composantes fondamentales. Elle se retrouva de la sorte dans une situation de déficit démocratique. En effet, cette notion de déficit démocratique est traditionnellement assimilée à l'insuffisance des pouvoirs du Parlement européen dans le processus décisionnel, alors qu'il est pourtant la seule institution communautaire élue au suffrage universel direct. Ce constat est par ailleurs renforcé par le fait que la Commission, qui détient un quasi-monopole dans l'initiative législative, ne peut soumettre ses propositions au vote du Parlement européen. D'autre part et surtout, c'est le Conseil qui joue un rôle déterminant dans la procédure décisionnelle et sa responsabilité politique ne peut être mise en jeu par le Parlement européen.

**906.** Cependant, avec le traité d'Amsterdam et l'aménagement du processus décisionnel en faveur du Parlement européen l'Union européenne montre qu'elle a pris conscience de son paradoxe. Avec le traité de Nice le débat démocratique se cristallise au niveau politique, car la déclaration n°23 relative à l'avenir de l'Union après avoir rappelé que le nouveau traité ouvre « la voie à l'élargissement », manifeste le souhait qu'« un large débat associant toutes les parties intéressées » s'engage dès 2001 en ce qui concerne l'avenir de la construction européenne. Sont ici concernées outre les institutions communautaires, « les représentants des parlements nationaux et de l'ensemble de l'opinion publique, à savoir les milieux politiques, économiques et universitaires, les représentants de la société civile, etc ». Les Etats candidats seront également associés à ce processus.

La déclaration envisage à cet effet que le Conseil européen de Laeken de décembre 2001 adopte une déclaration contenant « des initiatives appropriées pour poursuivre ce processus ». La réflexion qui sera alors menée dans un souci « d'améliorer et d'assurer en permanence la légitimité démocratique et la transparence de l'Union et de ses institutions » devra, entre autres thèmes, porter sur quatre questions principales concernant une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres qui soit conforme au principe de subsidiarité ; le statut de la charte des droits fondamentaux proclamée à Nice ; la simplification des traités afin qu'ils soient plus clairs et mieux compris et enfin, le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne. A l'issue de cette réflexion, une nouvelle Conférence intergouvernementale sera convoquée en 2004.

---

<sup>1853</sup> Article 6 UE (ex-article F)

**907.** La déclaration de Laeken procède donc directement de la déclaration n°23 annexée au traité de Nice, et se caractérise par l'ampleur des questions qu'elle pose plutôt que par les « initiatives appropriées » qu'elle propose. La déclaration de Laeken, après avoir rappelé que l'Union européenne est une « réussite » mais qu'elle se trouve aujourd'hui à « un moment charnière de son existence », constate que « l'Union doit devenir plus démocratique, plus transparente et plus efficace ». A cet égard, en élargissant les thèmes de réflexion proposés par la déclaration de Nice elle pose toute une série de questions qui devront néanmoins être examinées dans le cadre de négociations institutionnelles. Cependant, en se contentant d'énoncer de nouvelles questions sans tenter de résoudre la question fondamentale de la révision institutionnelle avant l'élargissement prévu pour 2004, elle laisse l'Union européenne dans un « état d'impréparation institutionnelle<sup>1854</sup> ». Dans ses conditions, il faut peut-être se tourner du côté de la Convention sur l'avenir de l'Union européenne convoquée par la déclaration de Laeken pour préparer la Conférence intergouvernementale de 2004, pour trouver des réponses.

**908.** Ainsi, dans la perspective du prochain élargissement qui sera effectif dès le 1<sup>er</sup> mai 2004, l'Union européenne voit son développement se concentrer principalement autour de deux axes majeurs. En effet, l'adhésion des nouveaux Etats à l'Union européenne participe de la réforme des institutions et soulève à ce titre d'une part, la question de la réformation de son mode de gouvernement (Section 1) et d'autre part, la question de l'intérêt de la constitutionnalisation de l'Union européenne (Section 2).

## **SECTION 1 : VERS UN GOUVERNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE**

**909.** La volonté commune des Etats membres de doter l'Union européenne d'un nouveau texte constitutionnel unique, montre qu'elle est « à la croisée des chemins ». Le prochain élargissement, qui va presque doubler le nombre d'Etats présents dans l'Union, a réveillé les consciences quant à la nécessité d'entreprendre une réforme en profondeur du système institutionnel communautaire si l'on veut pérenniser le projet européen.

Dans ces conditions, il est essentiel d'approfondir l'équilibre institutionnel existant entre les trois institutions politiques de l'Union que sont le Parlement européen, le Conseil et la Commission, afin que l'Union élargie puisse fonctionner de manière cohérente. Le triangle institutionnel est donc au cœur de toutes les réflexions concernant la mutation du système institutionnel communautaire.

---

<sup>1854</sup> F. DEHOUSSE, *La déclaration de Laeken : mode d'emploi*, RMCUE n°445, février 2002, sp. p.82

Ainsi, dans une Union européenne mouvante<sup>1855</sup> et hétérogène il est primordial de sauvegarder l'intérêt général communautaire face aux intérêts particuliers des Etats membres. Dans ces conditions, il s'agira de garantir mais surtout de renforcer la méthode communautaire c'est-à-dire assurer une coopération active entre le Parlement européen, la Commission et les gouvernements nationaux réunis soit en « formation nationale » (Conseil), soit en « formation communautaire » (Conseil européen).

**910.** Si dans quelques mois l'Union européenne adopte une constitution, cela renforcera l'idée qu'elle doit disposer d'un gouvernement dont l'absence actuelle constitue l'une de ses plus grandes faiblesses. Or, à l'heure où les citoyens européens demandent plus d'Europe mais une Europe efficace et responsable politiquement et non plus seulement économiquement, il semble indispensable que l'Union se dote d'un exécutif identifiable (Paragraphe 1), tout en tenant compte des nouvelles exigences de la gouvernance comme l'implication des acteurs de la société civile organisée dans le processus décisionnel (Paragraphe 2). Ainsi, aujourd'hui le mode de gouvernement de l'Union européenne est bien la question qui conditionne l'avenir de la construction européenne.

### ***PARAGRAPHE 1 : LA RECONNAISSANCE D'UN EXÉCUTIF COMMUNAUTAIRE***

**911.** Il s'avère désormais nécessaire que l'Union européenne puisse être identifiée à la fois par les citoyens européens et sur la scène internationale. Cela soulève la question de la formation d'un gouvernement européen. Pourtant, actuellement la structure institutionnelle communautaire est caractérisée par une confusion des pouvoirs rendant difficilement identifiable un pouvoir exécutif agissant en tant que gouvernement (A).

Néanmoins, cette idée d'un gouvernement de l'Union européenne apparaît aujourd'hui fondamentale dans la perspective de l'élargissement de l'Union et de la réforme institutionnelle qui doit être mise en oeuvre (B), même si elle n'est soulevée ni par le traité de Nice, qui est l'initiateur du grand débat sur l'avenir de l'Europe, ni même par la déclaration de Laeken qui a convoqué la Convention européenne pour traiter notamment de la réforme des institutions.

### ***A. LA CONFUSION DES POUVOIRS OU LE DÉFICIT IDENTITAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE***

**912.** Dans leur conception de l'architecture institutionnelle de l'Union européenne, les Pères fondateurs se sont basés sur la méthode communautaire aménageant la collaboration entre les

---

<sup>1855</sup> Mouvante de par les nombreux élargissements mais par ce qui pourra être aussi les retraits des Etats membres si l'article 46 de l'avant-projet de traité constitutionnel et portant sur « le retrait de l'Union » est adopté.

Etats membres et les institutions communautaires. De cette méthode est née le triangle institutionnel, fonctionnant sur l'alliance entre la représentation des intérêts nationaux et celle de l'intérêt général communautaire, et conférant à l'Union européenne son originalité institutionnelle. Celle-ci réside notamment dans le fait qu'en l'absence d'une stricte séparation des pouvoirs, le pouvoir exécutif européen est exercé à la fois par la Commission et le Conseil excluant ainsi toute possibilité de mettre en jeu la responsabilité de l'organe exécutif par l'organe législatif. De là, surgit une incapacité à visualiser un gouvernement de l'Union européenne ce qui, au fil du développement de la construction communautaire, a pu paraître préjudiciable à la légitimité démocratique de l'Union.

**913.** Dans ces conditions, la future constitution pourrait être une première manifestation de l'identité de l'Union européenne mais au stade actuel de l'intégration politique de l'Union, elle s'avère insuffisante. Néanmoins, cette constitution devrait permettre d'ouvrir une nouvelle perspective à l'intégration européenne et légitimer démocratiquement les institutions communautaires. C'est donc dans cette perspective que s'insère l'éventualité d'une présidence de l'Union européenne. Toutefois, pour trouver son identité l'Union doit assumer sa structure politique qui apparaît aujourd'hui encore inachevée (1), ce qui rend son mode de gouvernement actuel inadapté (2).

### *1. Une structure politique inachevée*

**914.** Ni vraiment fédérale, ni vraiment confédérale l'Union européenne demeure encore aujourd'hui un « objet politique non identifié », même si nous savons qu'elle ne constitue pas un Etat souverain pour « la simple raison qu'elle est une autre chose<sup>1856</sup> ». L'Union européenne est en fait une structure atypique, dans laquelle cohabitent les intérêts particuliers des Etats membres avec l'intérêt général communautaire. De cette manière, le développement de la méthode communautaire engagée par les Pères fondateurs des Communautés européennes a su mettre en œuvre « une nouvelle forme d'intergouvernementalité qui limite les possibilités de gestions étatiques séparées au bénéfice d'une gestion commune partagée<sup>1857</sup> ». Ainsi, dans la mesure où l'Union européenne a dépassé à la fois le stade de l'organisation internationale et celui de la confédération d'Etats, il semblerait qu'elle s'engage dans un processus de fédéralisation même si les traités lui déniaient toute vocation fédérale exclusive.

Dans ces conditions, l'Union européenne compte tenu de la place prépondérante qu'occupent les gouvernements des Etats membres dans le système juridique communautaire, engendrerait un « fédéralisme intergouvernemental<sup>1858</sup> ».

---

<sup>1856</sup> A. LOPES-SABINO, *Penser la Constitution européenne*, RMCUE n° 367, 1993, p.362 et sp. p.366

<sup>1857</sup> M. CROISAT et J.L. QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, 2<sup>ème</sup> édition, 1999, Montchrestien, sp. 59

<sup>1858</sup> *ibidem*, sp. p.88

**915.** Effectivement, même si l'ordre juridique communautaire ne met en place aucune structure réellement fédérale pour que l'on puisse parler d'une « fédération européenne », il existe cependant certains éléments d'une telle nature .

Le principe de subsidiarité qui faisait l'objet de différentes dispositions dans les traités originels a été officiellement consacré par le traité sur l'Union à l'article 5 CE (ex-article 3 B). Cette reconnaissance s'insérait dans la perspective d'un recentrage du système d'attribution des compétences aux Etats membres et à l'Union européenne du fait de la nouvelle architecture en trois piliers. Ainsi, « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire<sup>1859</sup> ». Dans ces conditions, le principe de subsidiarité a pour objectif de déterminer si une compétence concurrente doit être exercée par les Etats membres ou par la Communauté. Ici, surgit l'idée d'un fédéralisme dans la mesure où ce principe implique que pour chaque action exercée un niveau lui correspondra : celui de la Communauté ou celui des Etats membres. Le principe de subsidiarité vise donc à instaurer une dynamique dans les rapports de compétences entre l'Union européenne et les Etats membres, et montre qu'elle reste malgré tout dépendante des compétences qui lui ont été cédées volontairement par les Etats membres.

L'affirmation de la citoyenneté européenne par le traité de Maastricht, est une notion impliquant également une vision fédéraliste de l'Union européenne puisqu'elle offre aux individus des droits et des obligations complémentaires de ceux qu'ils détiennent au niveau national. Par ailleurs, cette vision fédéraliste pourrait être renforcée si l'article 5 du projet de traité constitutionnel établi par la Convention sur l'avenir de l'Europe était approuvé dans la mesure où il fonde une double citoyenneté nationale et européenne. Par conséquent, l'existence de la citoyenneté européenne (complémentaire ou double) permet d'envisager l'Union comme une structure supranationale à laquelle les individus seraient soumis.

De plus et bien que l'Union européenne soit une forme politique nouvelle, on constate que sa construction répond dans une certaine mesure aux critères du régime parlementaire du droit constitutionnel interne. En effet, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen dans la procédure décisionnelle qui lui donne un droit de veto, l'investiture du Président de la Commission et du collège mais également la présence du Conseil européen fixant et donnant les impulsions politiques à l'Union européenne, conduisent à penser au schéma parlementaire existant dans une majorité d'Etats membres. Néanmoins, il n'existe pas de droit d'initiative direct au profit du Parlement européen, il

---

<sup>1859</sup> Article 5 CE alinéa 2 (ex-article 3B)

n'existe pas non plus de droit de dissolution de l'Assemblée, et la censure ne s'applique qu'à la Commission et non au Conseil. Mais surtout, ce qu'il manque aujourd'hui à l'Union européenne c'est un gouvernement politiquement responsable devant le Parlement européen.

**916.** Finalement l'imperfection de son mode de gouvernement actuel empêche, dans une certaine mesure, l'Union de se développer politiquement.

## ***2. L'imperfection du mode de gouvernement actuel***

**917.** S'il existe bien aujourd'hui une fonction gouvernementale dans l'Union européenne, elle n'est pas en revanche exercée par un véritable gouvernement mais par deux exécutifs de valeur inégale dans le processus décisionnel communautaire : le Conseil et la Commission. Cet exécutif bicéphale au sommet de l'Union européenne, implique une dualité entre les deux Présidences qui ne peut constituer un véritable mode de gouvernement car elles induisent chacune une méthode différente pour le développement de l'Europe. La présidence du Conseil utilisera une méthode intergouvernementale, et la présidence de la Commission une méthode communautaire. Il n'existe donc pas de président « personne physique » de l'Union européenne facilitant la lisibilité du système institutionnel communautaire.

**918.** Phénomène propre à l'intégration communautaire, la Présidence du Conseil trouve sa base juridique dans les articles 203 CE (ex-article 146 CE), 204 CE (ex-article 147 CE), l'article 48 UE (ex-article N) et depuis le traité de Maastricht dans les articles 18 UE (ex-article J.5) et 39 UE (ex-article K.6), ainsi que dans le règlement intérieur du Conseil. Toutefois, la Présidence n'est pas une institution mais une fonction qui au fil de la construction européenne a acquis une dimension politique. Elle est assurée par chaque Etat membre selon un système de rotation semestrielle défini par les traités. Cependant, cette méthode met en place une durée de Présidence insuffisante pour la réalisation d'actions continues et ce malgré la troïka, car aucune Présidence ne se ressemble et ne vise les mêmes priorités. Par conséquent, dans la perspective de l'élargissement à 25 ce système montrera sûrement très vite ses limites.

**919.** La Présidence est responsable de la bonne conduite des travaux du Conseil et à ce titre elle établit un calendrier, un ordre du jour provisoire pour chaque session et s'assure du bon déroulement des séances. Cette responsabilité implique par conséquent la direction d'une vingtaine de formations du Conseil, et d'environ 250 groupes de travail. Cependant, cette coordination entre les

différents Conseils et les différentes instances qui les préparent est lourde et pourra à l'avenir être une charge de travail supplémentaire pour les nouveaux Etats membres. En effet, le futur élargissement prévu pour 2004 va faire entrer dans l'Union de « petits » voire de « micro » Etats tels Malte ou Chypre, qui n'ont pas de structures administratives suffisamment développées et qui n'ont pas l'habitude des processus communautaires pour diriger pendant six mois l'Union européenne. Néanmoins, à l'instar du Portugal qui « passa son tour » parce qu'il estimait que « sa première présidence arrivait trop tôt après son entrée dans la Communauté et qu'il n'avait pas les moyens d'en exercer les charges<sup>1860</sup> », peut être que les nouveaux adhérents qui se sentiront trop « fébriles » auront la même sagesse. Par ailleurs, c'est à la Présidence qu'il revient de faire aboutir les dossiers dans les « compromis de la Présidence » et ce, dans un délai raisonnable. Cependant, au-delà de ces responsabilités procédurales la Présidence « est dépourvue de tous pouvoirs réels quant au fond des dossiers<sup>1861</sup> », car elle n'a comme seul pouvoir que celui de la « pression politique<sup>1862</sup> ».

Depuis le traité de Maastricht, la Présidence du Conseil représente l'Union européenne au titre de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle a la responsabilité « de la mise en œuvre des décisions prises en vertu du présent traité ; à ce titre, elle exprime, en principe, la position de l'Union dans les organisation internationales et au sein des conférences internationales<sup>1863</sup> ». A ce titre, elle est assistée par son Secrétaire général qui exerce les fonctions de Haut représentant de la politique étrangère et de sécurité commune. Le traité d'Amsterdam accroît en outre ses fonctions, puisqu'il est désormais chargé d'assister la Présidence et le Conseil « en contribuant notamment à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre de décisions politiques et, le cas échéant, en agissant au nom du Conseil et à la demande de la présidence, en conduisant le dialogue politique avec des tiers<sup>1864</sup> ». Toutefois, cette représentation externe de l'Union européenne soulève un problème car à l'origine celle-ci était confiée à la Commission. Aujourd'hui, elle partagée mais sans qu'aucune délimitation soit précisément marquée entre la Commission, la Présidence en exercice ainsi que le Haut représentant de la politique étrangère et de sécurité commune.

En ce qui concerne la présidence du Conseil européen, elle est assurée par l'Etat membre qui assure celle du Conseil de manière à ce que soit instituée une continuité et une cohérence entre les travaux du Conseil européen et ceux du Conseil. Cependant, l'insertion du Conseil européen dans le

---

<sup>1860</sup> J.L. SAURON, *La fonction présidentielle de l'Union européenne : le cas de la Présidence française de l'Union européenne du second semestre 2000*, RMCUE n° 441, 2000, p.518, sp. p.519

<sup>1861</sup> J.L. DEWOST, *La Présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes*, RMC n°273, 1984, p.31, sp. p.32

<sup>1862</sup> *ibidem*

<sup>1863</sup> Article 18 UE paragraphe 2 (ex-article J.5)

<sup>1864</sup> Article 26 UE (ex-article J.16 UE)

processus décisionnel communautaire a entraîné un affaiblissement du rôle d'impulsion joué par la Commission car « les chefs de gouvernement ne demeureront pas les spectateurs passifs d'une pièce jouée par d'autres, et notamment la Commission<sup>1865</sup> ». Dans ces conditions, le Conseil européen est la clé de voûte du système politique européen mais il ne saurait pour autant être assimilé à un « chef d'Etat collectif<sup>1866</sup> ».

**920.** Le système gouvernemental mis en place par le traité de Rome et qui s'est développé au fil de la construction européenne, montre aujourd'hui ses limites. Cet exécutif bicéphale est mis à mal par l'évolution du processus décisionnel communautaire et par sa parlementarisation. Il est donc aujourd'hui nécessaire de doter l'Union européenne d'une Présidence propre, qui ne serait plus une fonction mais une institution qui aurait véritablement une fonction exécutive, puisqu'elle aurait pour tâche d'assurer le bon déroulement du processus législatif ; elle conduirait la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que les relations économiques extérieures enfin, elle assurerait le bon déroulement de l'exécution des normes communautaires.

### ***B. LA « PHYSIONOMIE » D'UN FUTUR GOUVERNEMENT EUROPÉEN OU UNE MEILLEURE LISIBILITÉ DES INSTITUTIONS***

**921.** « La Communauté européenne, quel numéro de téléphone ? » célèbre interpellation du secrétaire d'Etat américain H. Kissinger<sup>1867</sup>, montre bien la faiblesse de la représentation externe de l'Union européenne. Ainsi, aujourd'hui l'absence d'un véritable pouvoir exécutif au sommet de l'Union européenne est préjudiciable à ses ambitions d'efficacité, de clarté et de lisibilité. C'est pourquoi, des débats s'articulent actuellement sur la possibilité d'une personnification du pouvoir politique dans l'Union européenne qui permettrait d'en identifier les acteurs. Par conséquent, au travers du « foisonnement institutionnel, la question est de savoir dans quelle institution actuelle s'incarne la fonction gouvernementale ou exécutive ?<sup>1868</sup> ».

Toutefois, pour mettre en place un gouvernement « personne physique » dans l'Union européenne il faudra tenir compte de sa structure hybride et accepter éventuellement que les solutions adoptées ne puissent être exclusivement nationales ou exclusivement supranationales, mais peut-être tout

---

<sup>1865</sup> C. BLUMANN, *Le Conseil européen*, RTDE 1976, sp. p.11

<sup>1866</sup><sup>1866</sup> M. CROISAT et J.L. QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, 2<sup>ème</sup> édition, 1999, Montchrestien, sp. p.115

<sup>1867</sup> notamment citée par M. CROISAT et J.L. QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, 2<sup>ème</sup> édition, 1999, Montchrestien, sp. p.108

<sup>1868</sup> V. CONSTANTINESCO, *La question du gouvernement de l'Union européenne*, Europe, juillet 2002, Chronique n°8, p.3, sp. p.4

simplement « communautaires ». En effet, si la réforme du système institutionnel actuel est envisagé dans une logique de coopération la Présidence de l'Union européenne serait donc assurée par une personne procédant du Conseil européen et l'Union serait placée dans un système de présidence permanente (1). Mais, si cette réforme est placée sous l'angle de l'intégration il serait alors logique que la Présidence de l'Union européenne appartienne au Président de la Commission (2). Cependant, on ne peut omettre d'imager que cette réforme puisse s'envisager dans le cadre d'un renforcement de la collaboration entre le Conseil et la Commission ce qui conduirait à mettre en place un système de double présidence qui semble d'ailleurs être la solution retenue par la Convention pour l'avenir de l'Union européenne (3). En effet, dans son projet de constitution européenne la Convention propose le maintien de deux présidences distinctes c'est-à-dire celle de l'Union européenne et celle de la Commission.

### *1. La solution nationale ou le Conseil européen en tant qu'expression du gouvernement européen*

**922.** Dans le cadre du débat sur la présidence de l'Union européenne, il est désormais acquis pour certains chefs d'Etat ou de gouvernement que la présidence tournante de l'Union européenne doit céder le pas à une présidence permanente. En effet, le système actuel conçu pour une Communauté fonctionnant à six Etats membres étant difficile à mettre en œuvre pour quinze Etats, on peut donc imaginer que ce système sera impraticable dans une Union européenne comptant au minimum vingt-cinq Etats membres. Dans ces conditions, deux solutions ont été proposées. La première, est celle d'une présidence permanente du Conseil européen comme cela ressort de la proposition Aznar, Blair, Chirac dite proposition « ABC » (1.1.). La seconde solution est celle d'un gouvernement mixte notamment proposé par R.Badinter dans son projet de constitution présenté devant la Convention, ou encore par J.L.Quermonne dans son étude sur le « gouvernement européen » (2.2.).

**923.** Une présidence permanente de l'Union européenne dans l'une ou l'autre des solutions proposées, donnerait donc un visage à l'Europe qui deviendrait ainsi plus compréhensible aux yeux de ses citoyens car avant tout « le chef d'Etat qui exerce à la faveur du calendrier, la présidence de l'Union européenne, demeure pour tous le chef de son Etat national<sup>1869</sup> ». A cet égard, un sondage montre que 57% des français interrogés se prononcent en faveur d'un président de l'Union européenne et 53% souhaiteraient même qu'il soit élu par les citoyens européens au suffrage universel direct<sup>1870</sup>.

#### *1.1. Une présidence permanente du Conseil européen*

---

<sup>1869</sup> R. BADINTER, *La présidence à deux têtes*, article paru dans Le Monde du 12 février 2003, p.2

<sup>1870</sup> Sondage réalisé par PTC institut à la demande de Paris-Normandie, cité sur le site europa.udf.org

**924.** Dans le cadre d'une présidence permanente du Conseil européen, la proposition « ABC » ou la proposition franco-allemande du 15 janvier 2003 prévoient que pour bénéficier de la double légitimité démocratique des citoyens européens et des Etats membres, le président de l'Union européenne devrait être désigné par le Conseil européen et investi par le Parlement européen. Il serait élu à la majorité qualifiée pour cinq ans ou deux ans et demi renouvelables, et exercerait ses fonctions à temps plein. Celles-ci seraient de deux ordres. D'une part, le président du Conseil européen « prépare, préside et anime les travaux du Conseil européen et veille à l'exécution de ses décisions<sup>1871</sup> ». A cet égard, il ne faut pas se méprendre sur la signification de cette dernière partie de phrase. Il ne s'agira pas d'empiéter sur les compétences d'exécution de la Commission puisque le Conseil européen n'exécute pas mais « veille à l'exécution », agissant ainsi comme une sorte de guide plutôt que comme un concurrent de la Commission. Dans cette perspective, le président du Conseil européen jouera plutôt un rôle de « chairman » à l'image du rôle d'un président de séance dans une assemblée parlementaire.

D'autre part, le président du Conseil européen aurait pour seconde fonction la représentation de l'Union européenne sur la scène internationale. En effet, la proposition franco-allemande prévoit que le président du Conseil européen « sans préjudice des compétences de la Commission et de son Président » représente l'Union lors de manifestations internationales. A cet égard, il serait assisté par un ministre européen des Affaires étrangères que le Conseil européen nommerait à la majorité qualifiée en accord avec le Président de la Commission.

**925.** De plus, la proposition « ABC » prévoit que la direction du Conseil des ministres, placée sous la responsabilité du président de l'Union européenne, soit confiée à un secrétaire général ou à des présidences en équipe. La proposition franco-allemande semble faire écho à cette solution puisque elle-même prévoit une permanence de la présidence des différentes formations du Conseil des ministres. Ainsi, le Conseil Affaires Générales serait présidé par le Secrétaire général du Conseil, le Conseil Relex serait présidé par le ministre européen des Affaires étrangères. Les Conseil Ecofin, Eurogroupe et JAI éliraient leurs présidents pour deux ans parmi les membres du Conseil. Enfin, la présidence des autres formations « doit être organisée de manière à garantir la plus grande participation possible de tous les Etats membres sur la base d'une rotation égalitaire ».

De cette manière, on constate qu'un véritable leadership au profit du président du Conseil européen serait créé dans la mesure où il aurait une autorité directe dans la gestion interne de l'Union européenne.

---

<sup>1871</sup> Proposition franco-allemande du 15 janvier 2003

**926.** Par conséquent, dans le cadre de ces propositions le Conseil européen verrait se renforcer sa position centrale dans le système institutionnel communautaire. Toutefois, cette proposition s'est heurtée à une double résistance de la part des petits Etats et des nouveaux Etats membres. En effet, les petits Etats montrent qu'ils restent attachés au système de rotation car il les place à égalité avec les grands Etats. Par ailleurs, pour les nouveaux Etats membres la possibilité de présider l'Union européenne est une affirmation indiscutable de leur appartenance à l'Union « à égalité de dignité avec les Etats fondateurs ou plus puissants<sup>1872</sup> ». En conséquence, la présidence tournante permet aux nouveaux et aux petits Etats d'exprimer leur identité nationale au niveau européen.

**927.** D'autre part, quelle pourrait être l'autorité de ce président ? Si c'est un chef de gouvernement en exercice il est vraisemblable qu'il pourrait être amené à mieux représenter son propre Etat national. Mais s'il s'agissait d'une ancienne personnalité politique n'exerçant plus de fonctions au niveau national, il se retrouverait donc entouré de personnes ayant théoriquement plus de pouvoir et d'autorité que lui.

### *1.2. Un gouvernement mixte*

**928.** Dans un projet de constitution européenne déposé le 30 septembre 2002<sup>1873</sup> devant la Convention, R. Badinter appelle lui aussi de ses vœux une présidence stable de l'Union européenne. En effet, « jouissant de la personnalité morale internationale, apte à conclure des traités, l'Union européenne doit être représentée sur la scène internationale par un Président consacré à cet office ». A l'instar des propositions précédentes, celle de R. Badinter considère que dans une Union élargie le principe de la rotation semestrielle ne peut être maintenu. Dans ces conditions, il s'avère nécessaire de doter l'Union européenne d'une présidence stable.

Toutefois, contrairement aux propositions « ABC » et franco-allemande celle-ci envisage le président de l'Union européenne comme un personnage symbolique dénué de toute fonction législative, exécutive ou d'impulsion. Il serait élu pour cinq ans par le Conseil européen et investi par le Parlement européen. Ce personnage serait donc à rapprocher du président de la République fédérale d'Allemagne plutôt que de celui de la République française.

Dans cette perspective, le gouvernement de l'Union serait confié à un premier ministre coordonnant les travaux du Conseil et de la Commission. Ce personnage serait donc le chef de l'exécutif et serait désigné par le Conseil européen et approuvé par le Parlement européen. Dans un tel système, le Conseil deviendrait un Conseil unique où siègent des ministres permanents.

---

<sup>1872</sup> R. BADINTER, *La présidence à deux têtes*, précité

<sup>1873</sup> CONV 317/02 du 30 septembre 2002

**929.** Dans son étude sur le « gouvernement européen<sup>1874</sup> », J.L.Quermonne propose dans le cadre d'une présidence permanente de l'Union, qu'une seule personne exerce la présidence de la Commission et du Conseil « Affaires générales ». Cette présidence serait assistée d'un praesidium qui se verrait confier la présidence des différents conseils. Toutefois, ce mode de présidence n'exclut pas que soit instituée une présidence unique du Conseil européen qui exercerait des fonctions de chairman. De plus, il aurait une fonction de représentation symbolique de l'Union européenne sur la scène internationale.

Pour J.L.Quermonne, « la plus-value de cette forme de « gouvernement mixte » apparaît à deux égards. D'une part, il conférerait au Président commun aux deux instances exécutives (ainsi qu'à ses vice-présidents) une prise directe sur les services de la Commission, sans qu'il soit besoin de faire surgir une bureaucratie propre au secrétariat du Conseil, qui ferait double emploi. D'autre part, il rendrait opérationnelle la mise en jeu de la responsabilité politique du Président (et du Praesidium), à la fois devant le Parlement européen et devant le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, ce qui répondrait au besoin d' « accountability<sup>1875</sup> » ressenti par les citoyens, dans une démocratie ».

**930.** L'intérêt d'une telle forme de présidence serait donc une clarification des fonctions législative et exécutive du Conseil des ministres. Dans un tel système, si cette distinction n'était pas strictement établie on pourrait craindre une grave altération de l'équilibre institutionnel car la Commission exercerait le pouvoir exécutif mais présiderait aussi à la décision législative.

## ***2. La solution supranationale ou la Commission en tant qu'expression du gouvernement européen***

**931.** Pour certains, partisans d'une présidence de l'Union européenne au travers de la Commission les propositions concernant le Conseil européen aboutissent à minorer le rôle de celle-ci. Effectivement, la présidence de l'Union par le Conseil européen renforcerait le processus intergouvernemental offrant de cette manière plus de poids aux « grands » Etats. Dans ces conditions, R. Prodi préconise le maintien du système de la présidence tournante.

Dans un discours prononcé devant le Parlement européen le 5 décembre 2002, le Président de la Commission a présenté un projet de Constitution européenne<sup>1876</sup> et a considéré que « le chemin que nous sommes appelés à suivre doit nous mener vers la construction de la première véritable démocratie supranationale du monde ».

---

<sup>1874</sup> J.L. QUERMONNE, *Le gouvernement européen*, Etude réalisée pour l'association « Notre Europe », Etude et recherche, n°20, novembre 2002

<sup>1875</sup> « responsabilité »

<sup>1876</sup> R. PRODI, *La nouvelle structure institutionnelle de l'Union européenne*, Revue du Droit de l'Union européenne, précité

**932.** Dans ce projet, la Commission propose deux innovations portant d'une part, sur la procédure de désignation de la Commission et d'autre part, sur la double responsabilité de la Commission devant le Parlement européen et le Conseil.

Dans le cadre d'une Europe élargie, le Président de la Commission serait élu directement par le Parlement européen avec au moins deux tiers des votes et à bulletin secret. Une fois cette nomination confirmée par le Conseil européen le Président de la Commission en accord avec le Conseil, désignerait les autres membres du collège. Cette désignation serait ensuite soumise à l'approbation du Parlement européen. Cette procédure inverse donc le système de nomination actuellement en vigueur, mais permet toutefois de respecter l'exigence de double légitimité. En contrepartie du renforcement du rôle du Président de la Commission, le projet prévoit que l'exécutif européen soit responsable devant le Parlement européen mais également devant le Conseil européen.

Cette méthode qui a donc le mérite de renforcer réellement la légitimité démocratique de la Commission, induit néanmoins l'idée que le gouvernement européen prendrait forme sous l'égide de la Commission. En effet, en ce qui concerne la composition de la Commission il est prévu qu'un secrétaire de l'Union européenne soit nommé pour la représenter à l'extérieur. Il ne dépendrait donc pas exclusivement des gouvernements des Etats membres comme c'est actuellement le cas du Haut représentant de la Politique étrangère et de sécurité commune, Javier Solana. Le secrétaire général serait responsable devant la Commission et le Conseil européen. Ce secrétaire général exercerait de façon autonome le droit d'initiative de la Commission en matière de politique étrangère dans le cadre des orientations du Conseil. De plus, il est prévu qu'il soit l'unique représentant de l'Union européenne en matière de politique étrangère face aux pays tiers et aux organismes internationaux.

**933.** Par conséquent, pour Romano Prodi l'Union européenne doit se focaliser sur un retour à la méthode communautaire. En effet, il refuse l'éventualité d'un président européen car « c'est une proposition qui pose davantage de problèmes qu'elle n'en résout. Si, d'une part, elle contribue à la continuité et à la visibilité de l'Union européenne, d'autre part, elle prive les Etats membres et l'ensemble des citoyens d'une participation forte au projet européen. D'autres problèmes se posent. Qui élirait le Président de l'Union ? Devant qui serait-il responsable ? Et surtout (...) que ferait-il pendant les « 360 jours par an lorsque le Conseil ne se réunit pas et Georges Busch ne l'appelle pas » ? Il est évident que cette fonction ouvrirait une brèche dans notre structure institutionnelle ».

La Commission se prononce donc en faveur du maintien du système de rotation pour le Conseil européen, le Conseil « Affaires Générales » et le Coreper. Pour les autres formations, la Commission propose une nouvelle formule consistant en ce que les différents participants des diverses formations du Conseil élisent parmi eux un président qui reste en fonction pendant un an, car cela conférerait une plus grande continuité aux travaux.

**934.** Dans cette perspective, la Commission exercerait une présidence forte face au Conseil européen dont la présidence serait de peu de poids. De même, le Conseil des ministres compterait peu face au Président de la Commission. Toutefois, que penser d'une transformation si radicale du rôle de la Commission ? Les Etats membres accepteraient-ils vraiment de lui abandonner tous les pouvoirs en matière de sécurité ou de défense ? Il semble que réunir un gouvernement sous l'autorité de la Commission qui rassemblerait à la fois l'autorité politique du Conseil et les moyens administratifs et financiers de la Commission ne soit pas véritablement envisageable.

### ***3. La solution communautaire ou la nécessité d'un compromis***

**935.** Le constat qui apparaît des deux solutions précédentes est qu'il est impossible de confier l'exercice de la fonction gouvernementale de l'Union européenne de manière exclusive au Conseil européen ou à la Commission. En effet, « ce n'est que de leur coopération et de leur interaction que pourrait émerger un mode de gouvernement spécifique, correspondant à cette « République sans Etat » qu'est l'Union européenne<sup>1877</sup> ».

Des propositions, comme la proposition « ABC » ou la proposition franco-allemande, préconisent donc une présidence distincte du Conseil et de la Commission. D'autres en revanche, comme celle de R. Toulemon, sont favorables à la mise en place d'un système de présidence unique, c'est-à-dire confiant les présidences du Conseil européen et de la Commission à une seule et même personne qui serait le président de l'Europe (3.1.). Toutefois, avec le projet de constitution européenne présenté par la Convention en juin 2003 il semblerait que l'Union européenne s'achemine plutôt vers un système de double présidence (3.2.).

#### *3.1. Présidence bicéphale contre présidence monocéphale*

**936.** L'Allemagne qui traditionnellement penche pour un système supranational favorisant la Commission, s'est ralliée à la proposition française quant à la présidence permanente du Conseil européen tout en proposant la mise en œuvre d'une présidence « fusionnée » ou « à deux têtes<sup>1878</sup> ». Effectivement, la proposition franco-allemande prévoit « un partage du *leadership* entre un président du Conseil européen permanent et le président de la Commission<sup>1879</sup> » dont les compétences resteraient inchangées. Donc, se retrouveraient au sommet de l'Union européenne deux présidences, celle du Conseil européen et celle de la Commission. Cette fusion aurait ainsi l'avantage de concilier

---

<sup>1877</sup> V. CONSTANTINESCO, *La question du gouvernement de l'Union européenne*, Europe, juillet 2002, Chronique n°8, p.3, sp. p.5

<sup>1878</sup> R. BADINTER, *La présidence à deux têtes*, précité

<sup>1879</sup> Commissariat Général au Plan, Rapport du groupe présidé par J.L. QUERMONNE, *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, sp. p.59

les exigences des partisans du fédéralisme avec celles des partisans de l'intergouvernementalisme. En effet, dans le cadre de cette présidence « fusionnée » on assisterait à l'émergence « d'une autorité politique proche mais distincte des gouvernements<sup>1880</sup> », et l'essentiel des responsabilités serait confié « à un petit nombre de personnalités ayant la confiance des Etats<sup>1881</sup> ».

Toutefois, dans ce cas le problème du partage des compétences entre l'une et l'autre des présidences se pose dans la mesure où elles se recouperont, même si la proposition franco-allemande esquisse un partage des tâches. D'après celui-ci, la politique étrangère de sécurité et de défense commune reviendrait au Conseil européen puisque la proposition précise que « la Commission ne prend pas de décision en matière de PESC », et le reste relèverait de la Commission. Néanmoins, l'affrontement entre les deux présidences n'est pas à écarter et dans ces conditions, la crise qui pourrait en résulter serait grave dans la mesure où le Conseil européen pourrait censurer la Commission.

**937.** Si la promotion d'un tel leadership est souhaitable, il semble qu'actuellement la proposition franco-allemande ne soit pas complètement satisfaisante. En effet, au sein de la Convention européenne la plupart des conventionnels demeurent attachés au système des présidences tournantes, même si pour la visibilité de l'Europe c'est un mauvais système. Dans ce contexte, un système de présidence unique a été envisagé répondant ainsi aux critiques faites à l'encontre d'une présidence permanente du Conseil européen, qui risquerait d'affaiblir la Commission.

Dans une telle perspective, le président de l'Union européenne serait la résultante de la fusion des fonctions de président du Conseil européen et de président de la Commission. A l'intérieur de l'Union, ce président exercerait des fonctions d'impulsion exécutive. Sur le plan international, il serait le « chef » de la diplomatie européenne. Il serait élu pour un mandat de cinq ans non renouvelable par le Conseil européen se prononçant à la double majorité des Etats membres et des citoyens. Il ne pourrait exercer ses fonctions qu'après un vote d'investiture du Congrès parlementaire. Il devrait avec la Commission être responsable devant le Conseil européen et le Congrès parlementaire. Pour que son indépendance soit réelle, le président de l'Europe ne devrait voter ni au Conseil européen, ni à la Commission. Dans sa proposition, R. Toulemon envisage également qu'un présidium soit ajouté autour du président. Ses membres auraient la responsabilité de la présidence du Conseil et seraient en même temps membres de la Commission<sup>1882</sup>. D'ailleurs, l'organisation du Conseil serait simplifiée et

---

<sup>1880</sup> R. TOULEMON, *Quel exécutif politique pour l'Union européenne ?*, article paru sur internet [www.coleurop.be](http://www.coleurop.be), 15 octobre 2002, p.2

<sup>1881</sup> *ibidem*

<sup>1882</sup> R. TOULEMON, *Quel exécutif politique pour l'Union européenne ?*, précité, sp. p.2

divisée en trois grandes formations : « Economie et monnaie », « Politique étrangère et de sécurité commune » et « Affaires intérieures et justice ».

L'objectif d'une telle forme de présidence est de renforcer la légitimité et l'indépendance du président de l'Union européenne, en prévoyant que sa désignation par le Conseil européen soit confirmée par un Congrès parlementaire au sein duquel seraient réunis les parlementaires nationaux et européens. De plus, à travers ce président la Commission serait renforcée dans son rôle d'impulsion et d'exécution et son monopole d'initiative serait confirmé. Quant au Conseil européen, il verrait son rôle d'impulsion et d'orientation confirmé permettant ainsi au président de ne pas être partie à la procédure législative, même si en tant que président de la Commission il sera à l'origine des propositions.

Il résulte de ces dispositions une grande cohérence entre les fonctions de président du Conseil européen et celles de président de la Commission. Dans le domaine législatif, c'est en tant que président du Conseil européen que le président proposera le programme pluriannuel stratégique mais c'est en tant que président de la Commission qu'il proposera les textes législatifs correspondants à ce programme. Dans le domaine exécutif et notamment pour la politique étrangère et de sécurité commune, c'est en tant que président du Conseil européen que le président proposera les principes et les orientations générales de la PESC. C'est le Conseil des ministres qui décidera. C'est en tant que président de la Commission qu'il assurera le suivi en proposant les initiatives nécessaires à leur mise en œuvre.

Enfin, le Parlement européen se verrait conforter dans son rôle de contrôle de l'exécutif même si ce pouvoir devrait être partagé avec les parlements nationaux. De plus, le fort pouvoir politique de ce président devrait accroître corrélativement celui du Parlement européen dans la mesure où il participe à sa désignation et à son éventuelle mise en cause.

### *3.2. L'Union européenne sur la voie d'un système de présidence permanente bicéphale*

**938.** Dans le but d'assurer aux institutions de l'Union européenne une meilleure lisibilité et une plus grande efficacité, la Convention a choisi d'établir un système privilégiant le maintien de deux présidences distinctes : celle du Conseil européen et celle de la Commission.

**939.** Il découle de la consécration du Conseil européen comme institution, l'une des innovations majeures de la réforme institutionnelle proposée : la création d'un Président du Conseil européen. Ceci répond notamment aux attentes de la France et de l'Allemagne<sup>1883</sup> qui en raison entre autres, de la discontinuité qu'il implique jugeaient le système de la présidence tournante inadapté. Ils avaient donc proposé la nomination d'un président permanent pour une durée de cinq ans. Cette

---

<sup>1883</sup> voir supra, sp. p.540

proposition fut rejetée par seize des actuels ou futurs Etats membres<sup>1884</sup> qui estiment que le principe de la rotation symbolise l'égalité entre tous les Etats appartenant à l'Union européenne, et donc l'égalité entre grands et petits Etats. Avec le système de rotation semestrielle, les petits Etats avaient la garantie que la puissance des grands Etats pouvait être canalisée, alors qu'avec une présidence permanente ils craignent que le Conseil reste systématiquement sous le contrôle d'un grand Etat.

La Commission se fit l'écho de cette contestation car elle redoutait que les fonctions de son président ne soient concurrencées par celles du président du Conseil européen. Cela aurait par conséquent pour effet de renforcer la position des chefs d'Etat et de gouvernement au détriment de celle du collège des commissaires. D'ailleurs, à l'issue de la présentation du projet de Constitution européenne elle déclara que « (...) la création de la fonction de président plus permanent du Conseil européen risque d'affecter l'équilibre institutionnel et d'entraîner certaines duplications avec le rôle de la Commission<sup>1885</sup> ».

Pour le Président de la Convention, créer une présidence permanente c'est d'abord répondre à une volonté politique clairement affichée par la France et l'Allemagne. C'est également l'occasion de donner à l'Union européenne une représentation visible sur la scène internationale, sans que pour autant les compétences du président de la Commission ou du ministre des Affaires étrangères ne soient affaiblies. En effet, le « chairman » ne disposera d'aucun pouvoir exécutif et assurera « à son niveau et dans cette qualité la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des compétences du ministre des Affaires étrangères de l'Union<sup>1886</sup> ». Il sera élu par le Conseil européen à la majorité qualifiée, et disposera d'un mandat d'une durée de deux ans et demi renouvelable une fois.

**940.** Néanmoins, ce nouveau système de présidence permanente devrait renforcer le poids intergouvernemental de l'Union européenne puisque le président de la Commission devrait être élu par le Parlement européen sur proposition du Conseil européen. Toutefois, il est possible d'imaginer qu'un tel système installe une rivalité potentielle entre le Président du Conseil européen et celui de la Commission à l'image de ce que peut être la cohabitation en France. En effet, si le candidat présenté par le Conseil européen ne recueille pas la majorité des voix au Parlement européen il devra laisser la place à un autre candidat.

---

<sup>1884</sup> les dix futurs Etats membres auxquels s'ajoutent l'Autriche, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal et la Suède.

<sup>1885</sup> Convention sur l'avenir de l'Europe : Projet de traité constitutionnel, Déclaration de la Commission, 13 juin 2003, IP/03/836

<sup>1886</sup> Projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe, Article I-21, paragraphe 2, alinéa 2, CONV 820/03

Cependant, le président du Conseil européen aura finalement un rôle assez réduit par rapport à ce que l'on pouvait attendre des différentes propositions émises à ce sujet. En effet, le projet de constitution fait de ce président un simple coordinateur encadré par le président de la Commission pour la préparation et le suivi des travaux du Conseil<sup>1887</sup>. De même, si le président du Conseil européen assure la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, c'est en considération du rôle joué par le ministre des Affaires étrangères chargé de l'exécution de la politique étrangère commune<sup>1888</sup>. Il résulte finalement de ce projet que le président du Conseil européen n'est pas une autorité véritablement autonome.

**941.** Par conséquent, la mise en place d'une présidence de l'Union européenne sous quelque forme que ce soit rend inévitable un renversement de l'équilibre institutionnel existant ne serait-ce que parce dans toutes les solutions observées, le Conseil ne serait plus l'organe essentiel de l'Union européenne.

## ***PARAGRAPHE 2 : LA RECONNAISSANCE DE NOUVELLES EXIGENCES DE GOUVERNANCE***

**942.** Au début de l'année 2000, la Commission Prodi a placé la promotion de nouvelles formes de gouvernance au nombre des quatre objectifs stratégiques qu'elle s'est fixée<sup>1889</sup>. L'adoption du livre blanc sur la gouvernance européenne le 25 juillet 2001, est le fruit de cette réflexion dont le point de départ est le paradoxe auquel les gouvernements des Etats membres sont confrontés. En effet, « d'une part, les citoyens attendent d'eux qu'ils apportent des solutions aux grands problèmes de nos sociétés. D'autre part, ces mêmes citoyens ont de moins en moins confiance dans les institutions et la politique, ou tout simplement s'en désintéressent<sup>1890</sup> ». Le fonctionnement de l'Union européenne est perçu comme trop opaque par un grand nombre de citoyens européens et à cet égard, le processus décisionnel communautaire ne leur paraît pas suffisamment efficace et ouvert.

C'est pourquoi, la commission a créé en octobre 2000 un groupe de travail chargé de rédiger un rapport sur les lacunes et les besoins de l'Union européenne dans sa prise de décision. Ainsi, la

---

<sup>1887</sup> Article I-21 paragraphe 2, deuxième tiret

<sup>1888</sup> Article I-27 paragraphe 2

<sup>1889</sup> les trois autres objectifs stratégiques sont la stabilisation du continent européen et le renforcement de la voix de l'Europe dans le monde ; la création d'un nouvel agenda économique et social ainsi qu'une meilleure qualité de vie pour tous.

<sup>1890</sup> Commission européenne, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, 25 juillet 2001, COM (2001) 428 final, sp. p.3

préparation du livre blanc a été organisée en six chantiers<sup>1891</sup> dont les quatre premiers visent les formes pratiques de conduite des procédures européennes tant du point de vue de la préparation que de la mise en œuvre des décisions législatives. Les deux derniers chantiers visent à reformuler les objectifs ou les enjeux des politiques de l'Union en dépassant les clivages sectoriels, afin d'améliorer la stratégie européenne sur la scène mondiale. Douze groupes de travail ont par ailleurs été formés qui ont procédé à des consultations externes<sup>1892</sup>. Le livre blanc apparaît donc comme un travail général de la Commission démontrant sa volonté de renouveler les modes de gouvernance européenne, afin d'approfondir la démocratie dans l'Union européenne et de revitaliser la prise de décision communautaire. Il se présente donc comme une remise en question de la gouvernance actuelle par les gouvernements européens et la Commission, « considérée en quelque sorte comme la matrice de l'Union<sup>1893</sup> ». Le livre blanc s'inscrit donc dans le débat sur l'avenir de l'Union européenne lancé par la déclaration de Laeken même s'il doit « se limiter à un rôle d'accompagnement<sup>1894</sup> ».

Néanmoins, ce texte a le mérite d'ouvrir la voie à de nouvelles perspectives de gouvernance en précisant cette notion (A) et en énonçant des propositions pour sa mise en œuvre (B).

#### ***A. LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE OU LA REVITALISATION DU SYSTEME DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE***

**943.** Le système politique de l'Union européenne repose sur une Communauté de droit respectant l'identité nationale de chacun des Etats membres qui la composent. Ce système est donc fondé sur la méthode communautaire qui doit aujourd'hui être modernisée de manière à ce que les citoyens trouvent leur place dans l'Union européenne, et qu'elle même puisse répondre au défi démocratique et institutionnel que soulève l'élargissement.

Dans ces conditions, la Commission, au travers de son livre blanc a réintroduit dans le vocabulaire juridique le terme de « gouvernance » qui lui semble « particulièrement bien adapté pour attirer

---

<sup>1891</sup> Elargir et enrichir le débat public sur les sujets européens ; piloter les processus d'élaboration et de mise en œuvre des règles communautaires ; mieux exécuter les responsabilités exécutives européennes par la décentralisation ; promouvoir la cohérence et la coopération dans une Europe en « réseau » ; renforcer la contribution de l'Europe à la gouvernance mondiale ; renforcer l'intégration et la dimension stratégique des politiques à l'échelle du continent européen

<sup>1892</sup> Commission européenne, *Un livre blanc sur la gouvernance européenne, approfondir la démocratie dans l'Union européenne*, COM (2000) 1547 final, sp. p.7

<sup>1893</sup> J. VIGNON, *Gouvernance européenne : « un livre blanc »*, RAE 2001-2002, p.42

<sup>1894</sup> J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Quelques réflexions à propos du livre blanc de la Commission « Gouvernance européenne »*, RMCUE n° 454, 2002, p.10, sp. 11

l'attention sur la richesse et la singularité du système politique de l'Union européenne<sup>1895</sup> ». Toutefois, même si aujourd'hui il est encore peu utilisé (1) il a semblé nécessaire à la Commission d'éclairer les institutions européennes, les gouvernements nationaux mais aussi le public sur ce qu'elle conçoit comme étant une « bonne gouvernance » (2).

### ***1. La gouvernance européenne ou le partage strict du pouvoir législatif et exécutif***

**944.** Etymologiquement, le terme « gouvernance » dérive du latin « gubernare » et désigne l'art ou la manière de gouverner. En France, ce terme est tombé en désuétude car il était associé à l'Ancien Régime. C'est dans les années 1990 que ce mot a été réutilisé par des économistes et des politistes anglais par le biais de la « corporate governance », ainsi que par des institutions internationales telles que la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international. Dans ce contexte, la gouvernance désigne l'ensemble des règles permettant d'améliorer la transparence et l'efficacité des processus décisionnels que doivent observer les pays en voie de développement, s'ils souhaitent bénéficier de capitaux privés. Ainsi, cette gouvernance économique peut tout à fait être rapprochée de la gouvernance politique, car toutes deux exigent plus de responsabilité et de transparence du pouvoir exécutif envers ceux qui se trouvent directement concernés par son action.

Se profile donc ici la spécificité de la notion de gouvernance, qui se distingue du gouvernement en tant qu'institution et qui d'autre part, marque un nouveau mode de gestion des affaires publiques basé sur la participation active de la société civile. « La gouvernance devient donc l'art de gouverner à plusieurs dans un souci de développement économique et social<sup>1896</sup> ».

**945.** Dans son livre blanc, la Commission définit la gouvernance comme « l'ensemble des règles processus et comportements touchant à la qualité de l'exercice des pouvoirs au plan européen, en particulier la responsabilité, la lisibilité, la transparence, la cohérence, l'efficacité et l'effectivité<sup>1897</sup> ». Dans l'Union Européenne, la gouvernance s'identifierait au travers du partage spécifique des pouvoirs législatif et exécutif et de l'obligation de coopération qui en découle. De plus, la gouvernance européenne permet ou devrait permettre l'implication des acteurs non gouvernementaux, c'est-à-dire de la société civile dans le système décisionnel communautaire. A cet égard, une telle implication « apparaît de plus en plus comme une condition même de bonne fin de ces processus et d'acceptabilité des règles (...) Il s'agit par l'amélioration de la qualité des processus

---

<sup>1895</sup> Commission européenne, programme de travail, sp. p.4

<sup>1896</sup> S. PASQUA et V. REY, *Entretien avec J. Vignon*, Verba Volant n°10, mai 2001, sp. p.2

<sup>1897</sup> Commission européenne, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, 25 juillet 2001, COM (2001) 428 final, sp. p.4

décisionnels, en particulier leur lisibilité et leur effectivité, de revaloriser l'action législative en accroissant sa légitimité non de s'y substituer<sup>1898</sup> ».

**946.** Dans cette perspective, ce concept de gouvernance qui prévaut dans l'Etat nation semble montrer les limites de l'influence du modèle parlementaire en tant que modèle d'une nouvelle architecture institutionnelle européenne. Il serait donc inadapté à la représentation des intérêts des citoyens et aux contrôles de l'administration. Dans ces conditions, « parler de gouvernance revient en effet à parler de démocratie<sup>1899</sup> ». Ainsi, réformer la gouvernance européenne reviendrait à instituer un système démocratique plus participatif, permettant de la sorte aux citoyens européens d'agir directement dans le processus décisionnel communautaire. Néanmoins, comment intégrer la démocratie participative sans affaiblir la représentation politique ? La solution préconisée semble être le renforcement d'une culture de la consultation et du dialogue. Ainsi, plutôt que d'institutionnaliser la démocratie participative, la gouvernance suppose un renforcement de l'intégration européenne permettant « à chacun de s'identifier au projet européen, au-delà de son appartenance nationale<sup>1900</sup> ». Finalement, le livre blanc ne fait plus référence au rôle exclusif du Parlement européen dans le cadre de la démocratisation de l'Union, mais admet la spécificité institutionnelle de celle-ci pour améliorer les principes d'une « bonne gouvernance » que la pratique européenne connaît déjà.

## ***2. Les principes d'une « bonne gouvernance » nécessaires au renforcement de la prise de décision communautaire***

**947.** Parce qu'il est souvent reproché à l'Union européenne d'être trop opaque dans ses processus décisionnels qui en conséquence manquent d'efficacité, la Commission a pris le parti dans son livre blanc d'exposer ce qui lui apparaît comme des principes de « bonne gouvernance ». Elle trace donc des voies nouvelles autour de cinq grands principes qui sont l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence. Dans ces conditions, c'est à l'ensemble des parties concernées par la construction européenne que s'adresse le livre blanc. La Commission rappelle par ailleurs que ces principes sont à la base de la démocratie et de l'Etat de droit dans les Etats membres, et sont essentiels au développement de l'Union européenne. Ce qui importe pour la Commission, c'est de réformer la méthode communautaire de sorte que le processus décisionnel soit davantage ouvert pour permettre à la fois une participation plus large et une responsabilisation plus accrue des citoyens européens.

---

<sup>1898</sup> Commission européenne, programme de travail, sp. p.4

<sup>1899</sup> R.PRODI, *Les rapports entre l'Union européenne et ses citoyens : une question de démocratie*, discours n° 01/365 du 4 septembre 2001

<sup>1900</sup> S. PASQUA et V. REY, *Entretien avec J. Vignon*, précité, sp. p.4

**948.** Avant tout, si l'Union européenne veut être capable de relever les défis qui s'imposent à elle ses institutions doivent agir dans un cadre de fonctionnement plus transparent. A cet égard, les institutions européennes devraient « pratiquer une communication active au sujet de ce que fait l'Union et des décisions qu'elle prend <sup>1901</sup> » avec les Etats membres. De plus, afin de renforcer la confiance des individus dans le système européen les institutions devraient employer « un langage accessible et compréhensible par le grand public<sup>1902</sup> ».

**949.** Par ailleurs, une meilleure gouvernance devrait être axée « sur une large participation des citoyens à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre des politiques » ce qui renforcerait « la qualité, la pertinence et l'efficacité des politiques de l'Union<sup>1903</sup> ». Par conséquent, l'amélioration de la participation des citoyens à la prise de décision renforcera leur confiance dans le système communautaire. Le livre blanc précise à cet effet, que le renforcement de la participation dépend surtout de la manière dont les administrations nationales des Etats membres mettent en œuvre les politiques de l'Union européenne.

**950.** En ce qui concerne la responsabilité, il apparaît fondamental pour la Commission que chaque institution assume sa propre responsabilité. La spécificité institutionnelle de l'Union européenne, c'est-à-dire son système inédit de séparation des pouvoirs, doit être parfaitement assumée même s'il convient de clarifier le rôle de chacun dans les processus législatifs et exécutifs. Cette prise de responsabilité doit également se faire du côté des Etats membres, mais aussi au niveau de tous ceux qui participent à la mise en œuvre des politiques européennes.

**951.** Le livre blanc ouvre également la voie à une nouvelle gouvernance européenne dans la perspective d'une plus grande efficacité des politiques européennes. Pour être efficaces, les décisions doivent intervenir au bon moment. Les résultats escomptés ne pourront être atteints que si l'Union européenne se fixe des objectifs clairs dont l'impact futur sera l'objet d'une évaluation. De plus, pour être efficaces, les politiques doivent être mises en œuvre de façon proportionnée et les décisions doivent être prises au niveau le plus approprié.

**952.** Enfin, la gestion politique de l'Union européenne doit être cohérente d'autant plus que ses domaines d'activité se sont élargis. L'Union européenne doit donc être capable d'établir une cohérence entre les différentes politiques sectorielles et entre les approches des différents niveaux de pouvoirs, c'est-à-dire communautaire, national ou local.

---

<sup>1901</sup> Commission européenne, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, 25 juillet 2001, COM (2001) 428 final, sp. p.12

<sup>1902</sup> ibidem

<sup>1903</sup> ibidem

**953.** Selon la Commission, l'application de ces cinq principes renforce ceux de la subsidiarité et de la proportionnalité car bien que leur importance ne puisse être remise en cause, « ils ne peuvent pas être mis en pratique par des actions séparées<sup>1904</sup> ». Cela signifie donc d'une part, que les décisions doivent être prises par la sphère de gouvernement la plus proche possible du citoyen dans le domaine concerné et d'autre part, que les actes d'une institution ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour en atteindre les objectifs. Ainsi, de la conception des politiques jusqu'à leur mise en œuvre le choix du niveau d'intervention, c'est-à-dire communautaire ou national, et des instruments doit être proportionné aux objectifs visés.

**954.** C'est donc dans le cadre de ces cinq principes que l'Union européenne pourra envisager une amélioration de son mode de fonctionnement, d'autant qu'ils permettent une meilleure utilisation de la subsidiarité et de la proportionnalité. Dans ces conditions, il s'agit de mettre en place « un cercle vertueux basé sur l'interaction, les réseaux et une participation à tous les niveaux, de la définition des politiques jusqu'à leur mise en œuvre<sup>1905</sup> ».

## ***B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE DANS LE CADRE D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL***

**955.** Le livre blanc sur la gouvernance européenne ne se contente pas de décliner une série de principes dont le respect est nécessaire en vue de concrétiser une bonne gouvernance. Il propose également une série d'actions visant à améliorer l'efficacité du système décisionnel communautaire (1). A cet égard, il ressort du livre blanc que ces améliorations sont envisagées dans la perspective d'un rôle prépondérant de la Commission dans la mise en œuvre d'une meilleure gouvernance (2).

### ***1. L'amélioration de l'efficacité du système décisionnel communautaire***

**956.** La Commission propose quatre « changements » qui sont accroître la participation des acteurs ; de meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats ; une contribution de l'Union européenne à la gouvernance mondiale et le recentrage des politiques et des institutions.

**957.** La première proposition avancée par la Commission dans son livre blanc, est la nécessité d'accroître la participation des acteurs car « la démocratie dépend de la capacité des citoyens de prendre part au débat public<sup>1906</sup> ». Ce qui importe, c'est donc le renforcement de la participation à

---

<sup>1904</sup> Commission européenne, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, 25 juillet 2001, COM (2001) 428 final, sp. p.13

<sup>1905</sup> ibidem

<sup>1906</sup> Commission européenne, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, précité, sp. p.14

l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne dans le cadre d'un fonctionnement décisionnel plus transparent. Le livre blanc propose ainsi d'améliorer le système de communication sur l'Europe afin de mieux atteindre les citoyens. A cet effet, il préconise une meilleure utilisation des nouvelles technologies et à ce titre, les institutions européennes doivent continuer de développer les sites Internet européens. A cet égard, le Conseil et le Parlement européen devraient rendre plus accessibles les informations concernant toutes les étapes du processus de codécision. De même, il appartient aux Etats membres de promouvoir le débat public sur ce qui touche à l'Europe. D'autre part, il est nécessaire de parvenir jusqu'aux citoyens au moyen d'une participation accrue des autorités régionales et locales aux politiques de l'Union européenne. En effet, « la manière dont l'Union fonctionne actuellement ne permet pas une interaction suffisante dans un partenariat à niveau multiple, dans lequel les gouvernements nationaux impliquent pleinement leurs villes et leurs régions dans la définition des politiques européennes<sup>1907</sup> ».

Dans ces conditions, la Commission propose d'organiser un dialogue systématique avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales, dans le respect des dispositions constitutionnelles et des systèmes administratifs nationaux. De même, la Commission prévoit l'introduction d'une plus grande flexibilité dans les modes d'application de la législation communautaire de manière à mieux prendre en compte les spécificités régionales et locales. A cet égard, le livre blanc suggère la conclusion de « contrats tripartites<sup>1908</sup> » entre la Commission, les Etats membres et les collectivités locales. Ces contrats permettraient à l'autorité subnationale désignée par l'Etat membre d'atteindre les objectifs de la législation primaire au moyen d'actions précises.

Par ailleurs, les politiques régionales et locales doivent être cohérentes et se conformer aux politiques de l'Union européenne. Dans cette perspective, la Commission s'engage à prendre en considération l'incidence territoriale des politiques communautaires dans des domaines tels que l'environnement, l'énergie ou les transports.

La Commission souhaite également que la société civile soit mieux impliquée dans le débat européen. Elle prévoit donc de mettre en place des partenariats dans certains domaines, en contrepartie de l'application par la société civile des principes de bonne gouvernance. De plus, le livre blanc exprime l'intention de la Commission de créer une base de données fournissant des informations « sur les acteurs de la société civile actifs au niveau européen<sup>1909</sup> ». La Commission insiste également sur le rôle que pourraient être amenés à jouer le Comité Economique et Social et le Comité des Régions dans le cadre d'une meilleure implication de la société civile.

---

<sup>1907</sup> *ibidem*, sp. p.15

<sup>1908</sup> *ibidem*, sp. p.16

<sup>1909</sup> Commission européenne, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, précité, sp. p.18

**958.** Ainsi, dans le cadre du renforcement de la culture de consultation et de dialogue le livre blanc « plutôt que d'institutionnaliser encore davantage cet appareil (consultatif), sous le couvert de « droits généraux à la consultation », prend le parti d'une rationalisation des processus de consultation, guidée par le principe de transparence<sup>1910</sup> ». A cet effet, le livre blanc précise qu'une telle culture « doit être soutenue par un code de conduite qui fixe des normes minimales<sup>1911</sup> ». Il s'agit par conséquent d'impliquer au maximum la société civile à la prise de décision communautaire. Toutefois la Commission, si elle évoque le rôle des partenaires sociaux et la nécessité pour le Conseil et le Parlement européen de réexaminer leurs relations avec la société civile, ne précise pas quelles sont les perspectives pour la réalisation d'une participation effective des citoyens « ordinaires », c'est-à-dire ceux qui ne font pas partie de groupes sociaux organisés et qui n'ont pas de ce fait, le monopole de la participation au système décisionnel communautaire.

**959.** Par conséquent, l'ambition du livre blanc sur la gouvernance européenne est de remettre en question le mode de la démocratie représentative dans l'Union européenne dans la perspective d'une sorte de « privatisation » du processus de décision. Ceci est d'ailleurs confirmé par l'idée que « nous devons cesser de penser en termes de pouvoirs hiérarchisés, séparés par le principe de subsidiarité », et que « l'Europe n'est pas administrée que par les institutions européennes, mais aussi par les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que par la société civile<sup>1912</sup> ».

## ***2. Le rôle prépondérant de la Commission dans la mise en œuvre d'une meilleure gouvernance européenne***

**960.** Dans la perspective d'instituer une nouvelle forme de gouvernance, le livre blanc insiste sur la nécessité d'améliorer la qualité de l'exécution de la législation européenne. A cet égard, on constate que tout au long du livre blanc le rôle de la Commission est prépondérant. Pour réaliser cet objectif, la Commission propose de combiner les instruments politiques et à cet effet, le livre blanc précise qu'il doit être souvent fait recours aux directives-cadre compte tenu de la flexibilité qu'elles offrent quant à leur mise en œuvre. Ainsi, le Conseil et le Parlement européen adopteront les lignes directrices de ces directives mais par contre c'est la Commission qui légifèrerait sur la substance spécifique de ces directives-cadre, car « il conviendrait de recourir davantage à une législation primaire limitée à des éléments essentiels en laissant à l'exécutif le soin de veiller aux modalités techniques par l'application de règles de droit dérivé<sup>1913</sup> ».

---

<sup>1910</sup> J. VIGNON, *Gouvernance européenne : « un livre blanc »*, précité, sp. p.45

<sup>1911</sup> Commission européenne, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, précité, sp. p.20

<sup>1912</sup> R. PRODI, *Donner forme à la nouvelle Europe*, Discours devant le Parlement européen, 15 février 2000

<sup>1913</sup> Commission européenne, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, précité, sp. p.25

Ainsi, le livre blanc précise à cet égard que lorsqu'il est nécessaire d'appliquer de manière uniforme des règles d'exécution il faudrait leur donner le caractère de règlements d'application, dont l'adoption incomberait à la Commission<sup>1914</sup> et qui seraient applicables tels quels dans les Etats membres. Il ne s'agirait donc plus d'une directive dont les délais liés à sa transposition dans les législations nationales sont très longs et ce, quel que soit la nature de l'acte législatif de base.

**961.** En définitive, au travers du livre blanc la Commission s'autoproclame en quelque sorte organe exécutif exclusif de l'Union européenne même si cette ambition semble quelque peu tempérée par le recours à la technique de corégulation. Cette technique est un outil associant les mesures législatives ou réglementaires contraignantes à des mesures prises par les opérateurs privés, afin de généraliser leur application. Toutefois, la Commission renforce ici son rôle de gardienne de l'intérêt général car elle limite le recours à cette méthode qui doit représenter « véritablement une valeur ajoutée », et « n'est adoptée qu'aux cas où des droits fondamentaux ou des choix politiques importants ne sont pas en jeu<sup>1915</sup> ». On peut donc supposer que c'est à la Commission qu'il appartiendra de valider les recours à la corégulation.

De même, la méthode ouverte de coordination qui est un instrument de coopération, permet de compléter ou de renforcer l'action communautaire au cas par cas, et confirme ainsi le rôle prépondérant de la Commission dans le processus décisionnel européen. En effet, la Commission est étroitement associée à cette méthode puisqu'elle y joue un rôle important de coordination. Toutefois, le livre blanc prend soin de préciser que cette méthode ne doit pas perturber l'équilibre institutionnel et notamment, « ne doit pas exclure le Parlement européen d'un processus politique européen (car) la méthode ouverte de coordination doit compléter et non remplacer l'action communautaire<sup>1916</sup> ». A cet égard, elle ne devra pas être utilisée lorsque « une action législative relevant de la méthode communautaire est possible<sup>1917</sup> » et ce, afin « de ne pas aboutir à la dilution de la réalisation d'objectifs communs énoncés dans le Traité ou de la responsabilité politique des institutions<sup>1918</sup> ».

Ainsi, ces méthodes de corégulation et de coordination offrent l'avantage d'une procédure décisionnelle plus rapide et essentiellement maîtrisée par la Commission, car c'est au Conseil et au Parlement européen qu'il reviendrait d'adopter la législation et les budgets.

**962.** Par ailleurs, le livre blanc envisage la possibilité de créer des agences de régulation européennes. Cependant, mêmes si ces agences seront autonomes elles resteront dépendantes de la

---

<sup>1914</sup> ibidem

<sup>1915</sup> Commission européenne, *Gouvernance européenne, un livre blanc*, précité, sp. p.25

<sup>1916</sup> ibidem, sp. p.26

<sup>1917</sup> ibidem

<sup>1918</sup> ibidem

Commission et de son pouvoir de délégation. De cette manière, la Commission montre qu'elle souhaite être moins liée par la comitologie en déléguant certaines politiques à des agences spécialisées. D'une certaine manière, cela renforce donc son rôle exécutif car par ailleurs elle souhaite réformer la comitologie dans la mesure où « un examen des comités existants devra donc être entrepris et la nécessité de leur maintien devra être appréciée<sup>1919</sup> ». En effet, la Commission estime que l'article 202 CE (ex-article 145 CE) qui permet au Conseil de soumettre à certaines modalités les compétences d'exécution de la Commission, est devenu obsolète depuis le renforcement de la procédure de codécision qui désormais place le Conseil et le Parlement européen sur un pied d'égalité dans le processus décisionnel communautaire. Dans ces conditions, le Conseil ne devrait pas détenir de façon exclusive un rôle de contrôle sur l'action exécutive de la Commission. Finalement, on peut penser qu'ici la Commission répond positivement au souhait du Parlement européen d'exercer un droit de contrôle sur l'action exécutive menée concrètement par la Commission. Serait ainsi mis en place, un nouvel équilibre institutionnel puisque par l'abolition des comités le pouvoir exécutif serait recentrer en totalité sur la Commission alors que pourtant, le rôle exécutif du Conseil est une des bases de la méthode communautaire.

**963.** Il ressort de ce livre blanc, que la Commission entend donner une nouvelle approche de la gouvernance au niveau européen en essayant d'impliquer de manière plus précise les acteurs non gouvernementaux dans le processus décisionnel communautaire. Cependant, un des objectifs majeurs qui semble avoir présidé à la rédaction de ce texte est la volonté de la Commission de s'affirmer au sein de l'équilibre institutionnel, en repositionnant son rôle face au Conseil et au Parlement européen. Elle tente ainsi d'élargir son propre rôle à celui d'un « leadership » dans la prise de décision, même si aujourd'hui la Commission manque d'une certaine légitimité pour agir avec efficacité dans le cadre régional et local.

**964.** Néanmoins, le livre blanc de la Commission a le mérite de réaffirmer l'importance du triangle institutionnel et d'ouvrir la voie à une réflexion d'ensemble sur la gouvernance dans l'Union européenne et ses institutions, même s'il n'aborde que très peu les problèmes institutionnels liés au futur élargissement pourtant fondamentaux. Dans ces conditions, il semblerait que la centralisation espérée par la Commission ne soit pas la meilleure réponse à ces problèmes car, comme en témoigne le non irlandais à la ratification du traité de Nice en 2001, l'enjeu d'une bonne gouvernance ou en tout cas acceptable pour tous, sera de gérer et de respecter la diversité entre les Etats membres.

---

<sup>1919</sup> *ibidem*, sp. p.36

## SECTION 2 : VERS UNE CONSTITUTIONNALISATION DE L'UNION EUROPÉENNE

965. A l'aube de l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux Etats, se trouve posée plus que jamais la question de l'avenir de la construction communautaire. L'Union est depuis longtemps confrontée à des défis qu'elle n'a que partiellement résolus, si bien qu'elle se trouve aujourd'hui dans une sorte d'« état d'urgence » car elle ne peut se dérober à l'impératif de l'élargissement.

Toutefois, l'architecture institutionnelle existante doit s'adapter afin que soient conciliés l'élargissement et la nécessité de parvenir à une volonté politique commune à tous les Etats membres. Se trouvent alors confrontés dans le débat, les partisans d'une « Europe à plusieurs vitesses » qui estiment les coopérations renforcées nécessaires en ce qu'elles introduisent un élément de flexibilité dans le fonctionnement communautaire, permettant ainsi aux Etats membres qui veulent aller plus loin et plus vite de ne pas être contraints dans leur progression par les autres. Et ceux qui n'admettent les coopérations renforcées que parce qu'elles sont un élément de souplesse, mais qui réclament une réforme fondamentale. Néanmoins, au travers de ces ambitions différentes on peut dire que ce qui rapproche les partisans de chacune de ces deux catégories c'est la nécessité de trouver un équilibre entre les volontés particulières des Etats membres et une construction européenne qui leur soit commune.

966. Dans cette perspective, les Etats doivent de manière concrète manifester leur appartenance à l'Union européenne et « le meilleur instrument de mesure-en même temps que le symbole nécessaire- de cette appartenance ne saurait être, tant pour les citoyens que pour les Etats, que l'adoption d'une Constitution<sup>1920</sup> ».

L'élaboration d'une constitution européenne n'est pas une idée nouvelle, et est souvent réapparue dans le débat communautaire depuis le projet de Traité du Parlement européen du 14 février 1984 qui avait le mérite de concilier dans un cadre juridique unique, les objectifs de l'Union européenne et l'acquis communautaire donnant ainsi naissance à une « stratégie de l'Union<sup>1921</sup> ». Les propositions suivantes s'inscrivent toutes dans la même volonté de donner un cadre unique plus cohérent et plus démocratique au système juridique communautaire. Ces projets sont donc la marque qu'aujourd'hui, l'Union européenne n'est plus seulement une communauté fonctionnelle mais qu'elle incarne aussi un véritable ordre politique. Toutefois, pour s'affirmer en tant que tel l'Union européenne a besoin d'une

---

<sup>1920</sup> Commissariat Général du Plan, *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du groupe présidé par J.L. Quermonne, La documentation française, 1999, sp. p.143

<sup>1921</sup> J.L. QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, 3<sup>ème</sup> éd., 1998, sp. p.26

constitution. Outre un simple texte technique réglant les compétences et le partage des pouvoirs entre les institutions, l'Union doit s'enrichir d'un texte de valeurs. Il est donc temps désormais pour l'Union européenne de mettre en œuvre un processus de réformation constitutionnelle (Paragraphe 1), qui facilitera l'approfondissement institutionnel indispensable aux vues du futur élargissement (Paragraphe 2).

### ***PARAGRAPHE 1 : LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROCESSUS DE RÉFORMATION CONSTITUTIONNELLE OU L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE L'UNION EUROPÉENNE***

967. Le débat sur une éventuelle constitution de l'Union européenne est ouvert depuis 1984, et a connu un regain d'actualité quelques temps avant le traité de Nice et se poursuit depuis lors. L'enjeu est ici de savoir dans quelle mesure un texte constitutionnel pourrait être intégré au processus communautaire, afin que « l'Union s'émancipe peu à peu des Etats signataires des traités fondateurs au point d'acquérir une identité propre dans le respect des identités nationales des Etats membres<sup>1922</sup> ». En effet, la méthode fonctionnaliste à la base de la construction européenne a aujourd'hui montré ses limites. Il existe dans l'ordre juridique communautaire trop de traités qui conduisent à rendre l'Europe difficilement compréhensible. La méthode diplomatique a donc fait son temps, et l'Union européenne doit développer un processus constituant. Elle doit approfondir sa construction en tenant compte de la volonté des citoyens. Celle-ci est claire : ils souhaitent une Europe simplifiée. En outre, cette volonté de donner à l'Union européenne une identité constitutionnelle est déjà depuis longtemps affirmée par la Cour de justice pour qui « la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité<sup>1923</sup> ». Aujourd'hui, compte tenu de la complexité du système décisionnel communautaire le moment est donc venu pour l'Union d'avancer selon la méthode constituante. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'a été interprétée la déclaration de Laeken du 15 décembre 2001. C'est pourquoi une Convention sur l'avenir de l'Europe a été convoquée (B), afin de répondre à cette nécessité de renforcer la charte constitutionnelle communautaire existante (A).

#### ***A. LE RENFORCEMENT DE LA CHARTE CONSTITUTIONNELLE COMMUNAUTAIRE***

968. G.Isaac disait que « les communautés européennes trouvent leur origine et leur statut dans un traité, acte de droit international et non dans une constitution, acte de droit interne<sup>1924</sup> ». Le

<sup>1922</sup> J. RAUX, *De Nice à Laeken : pour une approche structurante de la constitutionnalisation de l'Union européenne*, R.A.E., 2001-2002, p.61

<sup>1923</sup> CJCE 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement européen*, aff.294/83, précité

<sup>1924</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, précité, sp. p.324

problème est donc ici de savoir si au regard de la notion de constitution traditionnellement admise dans les Etats membres, l'Union européenne possède une constitution ou pourrait en posséder une. En effet, une définition générale de la constitution assimile celle-ci à l'existence d'un Etat et la fait apparaître comme la loi fondamentale de cet Etat. La constitution établit des règles déterminant la forme du gouvernement de l'Etat auquel elle s'applique, elle détermine les institutions qui le dirigent et fixe les modalités de l'exercice des pouvoirs dont elles sont investies. La constitution établit également une liste garantissant les droits des citoyens. Enfin, elle est soumise à l'approbation du peuple.

A priori, au regard de la spécificité de l'ordre juridique communautaire on pourrait naturellement estimer que l'Union européenne ne fonctionne pas dans un système constitutionnel et ne le peut pas. Mais les traités communautaires, dans la mesure où ils organisent la répartition des pouvoirs entre les institutions ont « un contenu substantiellement constitutionnel<sup>1925</sup> ». Dans ces conditions, le contenu des traités indique que l'Union européenne est fondée sur des éléments constitutionnels (1) qui permettent d'envisager l'évolution de la charte constitutionnelle existante vers une nouvelle étape dans l'intégration européenne (2).

### *1. Les fondements constitutionnels de l'Union européenne*

**969.** Si nous partons du constat fait par G. Scelle qu'« il y a constitution et normes constitutionnelles toutes les fois qu'il y a élaboration de règles normatives destinées à traduire les nécessités essentielles des rapports sociaux et à fournir [...] les moyens de mise en œuvre des ces règles fondamentales<sup>1926</sup> », on peut clairement affirmer que l'Union dispose d'une constitution matérielle (1.1.). Néanmoins, en l'état actuel du développement de la construction communautaire, elle ne dispose toujours pas d'une constitution « complète » (1.2.).

#### *1.1. Une constitution communautaire matérielle*

**970.** En tant qu'organisation internationale, l'Union européenne tient son origine de la volonté de ses Etats membres. Toutefois, si cette organisation revêt un caractère conventionnel « rien n'empêche les Etats d'adopter (...) des règles de nature constitutionnelle<sup>1927</sup> ». Par conséquent, « l'acte institutif d'une Organisation internationale est bien un traité international, fondé, en tant que tel, sur la volonté des contractants et donc soumis, au moment de sa formation, à leur volonté, mais il est par ailleurs destiné à devenir la constitution, c'est-à-dire l'acte de fondation de l'Organisation, auquel

---

<sup>1925</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p.35

<sup>1926</sup> G. SCELLE, *Le droit constitutionnel international*, Mélanges Carré de Malberg, sp. p.505, cité par D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, sp. p.36

<sup>1927</sup> G. GUILLERMIN, *Quelques réflexions sur la notion de constitution européenne*, document internet

celle-ci se rattache tout au long de son existence. On pourrait dire, par conséquent, que l'acte institutif revêt la forme du pacte, mais possède la substance de la constitution : né sur la base d'une convention, il dépasse, avec le temps, son origine formelle, jusqu'à devenir une constitution de durée déterminée dont le développement déborde le cadre à l'intérieur duquel elle avait été initialement conçue<sup>1928</sup> ».

L'affirmation par la Cour de justice d'une spécificité de l'ordre juridique communautaire (primauté, effet direct, autonomie) par rapport au droit international, a permis aux Communautés européennes de s'émanciper progressivement des organisations internationales. En effet, dans l'arrêt *Van Gend en Loos*<sup>1929</sup> la Cour de justice constata que « la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international au profit duquel les Etats membres ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les Etats membres, mais également leurs ressortissants ». Dans l'arrêt *Costa c/ Enel*<sup>1930</sup> la Cour affirma qu'« à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions ; qu'en effet, en instituant une communauté de durée illimitée, dotée d'attributions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale, et plus précisément de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des Etats à la Communauté, ceux-ci ont limité, bien, que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes ». La Cour précisa ensuite que les traités communautaires établissent « un ordre juridique nouveau qui règle les pouvoirs, droits et obligations ainsi que les procédures nécessaires pour faire constater et sanctionner toute évolution<sup>1931</sup> ».

**971.** C'est donc sur cette base que s'est progressivement installé dans l'ordre juridique communautaire un phénomène de constitutionnalisation, qui amena la Cour de justice à dégager des traités la structure constitutionnelle des Communautés européennes. Elle a développé dans sa jurisprudence les éléments de supranationalité contenus dans les traités, en instituant les principes de primauté du droit communautaire sur l'ordre juridique national et de son applicabilité immédiate et directe.

---

<sup>1928</sup> R. MONACO, *Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'organisations internationales*, dans Mélanges offerts à Ch. Rousseau, 1974, sp. p.154, cité par J.P. JACQUE, *La Constitution communautaire*, RUDH 1995, p.397, sp. 398

<sup>1929</sup> CJCE 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, précité

<sup>1930</sup> CJCE 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, aff. 6/64, précité

<sup>1931</sup> CJCE 13 novembre 1964, *Commission c/ Luxembourg*, aff.90 et 91/63

De même, elle a dégagé une jurisprudence garantissant au citoyen européen la reconnaissance et le respect des droits fondamentaux car « les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit, dont la Cour assure le respect. En assurant la sauvegarde de ces droits, elle est tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, de manière que ne saurait être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus par la constitution de ces Etats<sup>1932</sup> ». Les traités se sont par la suite fait l'écho de cette jurisprudence puisque l'article 6 UE paragraphe 2 (ex-article F) dispose que « l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaires ».

De plus, le caractère constitutionnel des traités communautaires se révèle également à la lumière de principes structurels tels que l'équilibre institutionnel, la coopération loyale ou encore l'autonomie des institutions.

En outre, les traités ont renforcé et approfondi les compétences des institutions communautaires. Celles du Parlement européen avec l'instauration d'une procédure de codécision qui en fait l'égal du Conseil dans la procédure décisionnelle communautaire. Celles de la Cour de justice ont également été élargies dans le cadre de son rôle de gardienne des droits fondamentaux, puisqu'une partie du troisième pilier a été communautarisée et que la coopération Schengen a été intégrée dans le cadre communautaire. La Commission voit sa légitimité s'accroître au travers du renforcement des pouvoirs de son président.

Enfin le traité de Nice et notamment la déclaration n°23 sur l'avenir de l'Union, envisage des améliorations qui sont incontestablement d'ordre constitutionnel.

**972.** Par conséquent, il apparaît que « le traité dont la Cour a pour mission d'assurer l'application, s'il a bien été conclu sous la forme des traités internationaux et s'il en est un incontestablement, n'en constitue pas moins, du point de vue matériel, la charte de la Communauté, les règles de droit qui s'en dégagent constituant le droit interne de cette Communauté<sup>1933</sup> ». Le caractère constitutionnel a ainsi été consacré par la Cour de justice dans son arrêt *Les Verts*<sup>1934</sup> duquel il ressort que les traités communautaires ont une valeur juridique comparable à celle d'une constitution, dans la mesure où ni les Etats membres de la Communauté ni ses institutions

---

<sup>1932</sup> CJCE 13 décembre 1979, *Hauer*, aff.44/79, Rec. 1979, p.3744

<sup>1933</sup> CJCE 16 juillet 1956, *Fédéchar*, aff. 8/55, conclusions de l'Avocat général Lagrange, Rec. 1956, p.291

<sup>1934</sup> CJCE 23 avril 1986, Parti écologiste « *Les Verts* » c/ *Parlement européen*, aff. 294/83, précité

« n'échappent au contrôle de conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité ».

**973.** Néanmoins, qualifier les traités fondateurs de « charte constitutionnelle » ne signifie pas que l'on doit nécessairement les assimiler complètement à une constitution dans la mesure où ils n'en présentent que certains aspects. En effet, l'Union européenne n'étant pas elle-même un Etat souverain elle ne disposerait aujourd'hui que d'une « constitution partielle<sup>1935</sup> », laissant ouvert le processus de constitutionnalisation déjà enclenché.

### *1.2. Une constitution communautaire partielle*

**974.** Aujourd'hui, au regard de l'état de la construction européenne peut-on parler d'analogie entre la charte constitutionnelle communautaire et une constitution étatique classique prévalant en droit interne ? Nous savons qu' « en signant le traité de Rome, les Etats membres ont délibérément donné naissance à une Communauté de droit *sui generis*, dotée d'organes propres, indépendants d'eux, capable de générer des normes juridiques auxquelles ils se soumettent et qui peuvent s'appliquer directement à leurs citoyens<sup>1936</sup> ». Néanmoins, cela ne donne pas à l'Union européenne une constitution assimilable à celle d'un Etat dans la mesure où il lui manque aujourd'hui la plupart des éléments essentiels d'un Etat souverain.

**975.** L'Union européenne, dans la mesure où elle ne dispose pas actuellement des moyens propres à un Etat pour mettre en œuvre ses décisions, reste donc tributaire des Etats membres. De même, elle ne dispose pas des instruments de coercition que sont la police et l'armée et qui sont ceux d'un Etat. Par conséquent, de ce point de vue « l'Union européenne est, et demeurera sans doute, presque entièrement dépendante de ses Etats membres et de leurs instances législatives, exécutives, administratives et judiciaires, en premier lieu pour inspirer les règles qu'elle adopte et, en second lieu, pour appliquer ces règles et veiller à leur application<sup>1937</sup> ». D'autre part, si l'Union européenne est dépendante de ses Etats membres c'est également parce que ses pouvoirs viennent des transferts de souveraineté qu'ils ont opéré à son profit.

Dans ces conditions, même si elle en possède les caractéristiques l'Union européenne n'est pas un Etat nation. Elle ne possède pas « la compétence de la compétence » mais exerce les compétences que lui attribuent les traités, comme cela est prescrit à l'article 5 CE alinéa 1 (ex-article 3B) : « La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui

---

<sup>1935</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p.36

<sup>1936</sup> O.DUHAMEL, *Rapport sur la constitutionnalisation des traités*, Commission des affaires constitutionnelles, 12 octobre 2000, A5-0289/2000, sp. p.14

<sup>1937</sup> J.C. PIRIS, *L'Union européenne a-t-elle une Constitution ? Lui en faut-il une ?*, RTDE 1999, sp. p.609

assignés par le présent traité ». Donc, à la différence des Etats membres qui par définition sont souverains la Communauté européenne doit, chaque fois qu'elle exerce ses compétences, agir sur la base d'une disposition spécifique prévue par le traité et qui lui attribue une compétence précise.

Un autre argument qui est avancé pour démontrer que l'Union européenne n'est pas un Etat est le fait que la citoyenneté européenne instituée par le traité de Maastricht ne remplace pas la citoyenneté nationale, mais la complète comme cela est prévu par l'article 17 CE paragraphe 1 (ex-article 8 CE). Dans ces conditions, l'Union européenne rassemble à la fois les Etats membres et leurs citoyens si bien que les sujets de la charte constitutionnelle sont « non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants<sup>1938</sup> ». Cependant, se pose ici la question du pouvoir constituant qui préside à toutes les constitutions « traditionnelles », et qui actuellement semble au niveau européen faire défaut. « Le pouvoir constituant européen suppose en effet un peuple européen qui n'existe pas encore et qui n'est semble-t-il pas prêt d'exister<sup>1939</sup> ». Par conséquent, le pouvoir constituant est encore aujourd'hui concentré entre les mains des Etats membres, et si l'on tient compte du fait que « l'essence d'une véritable constitution, dans un système démocratique, suppose l'adoption par les citoyens, détenteurs du pouvoir constituant originaire, du texte constitutionnel<sup>1940</sup> », l'idée que la charte constitutionnelle de l'Union européenne ne peut être assimilée à une constitution que de manière partielle s'en trouve renforcée.

**976.** Au regard de ces divers éléments, on constate que l'Union européenne même si elle n'est pas un Etat souverain en comporte suffisamment de caractéristiques pour disposer aujourd'hui d'une véritable structure constitutionnelle. Effectivement, elle apparaît comme « un ensemble institutionnel doté d'une finalité propre qu'elle cherche à atteindre dans le respect des valeurs fondamentales<sup>1941</sup> ». Dans ces conditions, il ne faut pas nier la nécessité d'adopter un texte formalisant cette structure mais qui serait « un document *sui generis*, comme l'Union européenne est elle-même un ordre juridique *sui generis*<sup>1942</sup> ».

## ***2. La constitution européenne, nouvelle étape dans l'intégration européenne***

**977.** L'Union européenne repose aujourd'hui « sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit<sup>1943</sup> ». L'importance de ces principes amène à considérer qu'ils doivent être « en priorité scellés

---

<sup>1938</sup> CJCE 14 décembre 1991, *Espace économique européen*, avis 1/91, Rec. 1991, p. I-6079

<sup>1939</sup> G. GUILLERMIN, *Quelques réflexions sur la notion de constitution européenne*, document internet

<sup>1940</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, précité, sp. p.36

<sup>1941</sup> J.P. JACQUE, *La Constitution communautaire*, précité, sp. p.423

<sup>1942</sup> O.DUHAMEL, *Rapport sur la constitutionnalisation des traités*, précité, sp. p.12

<sup>1943</sup> Article 6 UE (ex-article F)

dans une constitution européenne<sup>1944</sup> ». A cet égard, dès l'année 2000 les représentants politiques des Etats membres se sont fait l'écho des initiatives parlementaires entreprises dès 1984 en matière de constitutionnalisation des traités en prenant position dans le débat, sans toutefois imposer de véritable solution. Plusieurs hypothèses en faveur d'une constitution européenne ont alors été avancées, et l'on constate que l'équilibre institutionnel ne sera pas épargné par la constitutionnalisation communautaire (1). Se trouve ainsi posée, la question de savoir pourquoi la solution d'une constitution serait préférable aux traités qui existent aujourd'hui (2.2.).

### *2.1. Une constitution européenne modifiant l'équilibre institutionnel existant*

**978.** L'an 2000 marque la réouverture du débat sur la nécessité de transformer la charte constitutionnelle de l'Union européenne en une constitution comme en connaissent les Etats membres. Des politiques ont donc formulé certaines hypothèses quant à la forme que pourrait prendre cette transformation.

Le 27 juin 2000 devant le Bundestag, le Président J. Chirac a proposé dans son discours<sup>1945</sup> la réorganisation des traités communautaires. Une telle réorganisation devrait avoir pour objectif de rendre la présentation de ces textes « plus cohérente et plus compréhensible pour le citoyen ». Il s'agirait ensuite de définir de façon claire la répartition des compétences « entre les différents niveaux de l'Europe ». Le Président Chirac déclare enfin qu' « à l'issue de ces travaux qui prendront sans doute quelques années, les gouvernements puis les peuples seraient appelés à se prononcer sur un texte que nous pourrions alors consacrer comme la première constitution européenne ».

En avril 2001, le Président de la République Fédérale d'Allemagne, J. Rau, a prononcé un discours dans lequel il estime que l'absence d'un peuple européen ne doit pas empêcher de renforcer la démocratie dans l'Union européenne. Pour ce faire, il faut élaborer une constitution européenne qui ne sera pas « la clé de voûte de l'édifice européen (mais) son assise ». Ce processus devrait conduire au développement d'une Fédération d'Etats-nations dont le but serait de légitimer démocratiquement l'action communautaire, et de leur garantir les compétences qu'ils veulent et doivent conserver. Par ailleurs, comme les autres projets la constitution européenne permettrait de délimiter plus clairement la répartition des compétences, et de décrire la nouvelle configuration des institutions communautaires.

Le groupe de réflexion sur l'avenir des institutions européennes mis en place par le Commissariat général au Plan et présidé par J.L. Quermonne, a plaidé en faveur de l'établissement d'un « Pacte

---

<sup>1944</sup> O.DUHAMEL, *Rapport sur la constitutionnalisation des traités*, précité, sp. p.11

<sup>1945</sup> intitulé « Notre Europe »

constitutionnel fondateur<sup>1946</sup> ». Ce texte aurait pour objectif de réformer et codifier les institutions, et de « doter l'Union européenne des principes, des organes et des procédures nécessaires au gouvernement d'une Union à dimension continentale<sup>1947</sup> ». De façon prémonitoire, ce projet envisageait déjà de confier l'élaboration d'une future constitution de l'Union à « une instance indépendante<sup>1948</sup> ». Ce Pacte devrait contenir trois séries de dispositions dont la première ferait « une référence explicites aux valeurs sur lesquelles l'Union européenne repose », la seconde contiendrait « la charte des droits civiques et sociaux et les principes directeurs des nouvelles politiques communes » et enfin, la troisième série de dispositions « définirait dans ses grandes lignes l'architecture institutionnelle de l'Union<sup>1949</sup> ». Par ailleurs, ces dispositions d'ordre constitutionnel ne pourraient être modifiées qu'à l'unanimité des Etats membres.

**979.** Finalement, il ressort des ces projets que la constitution européenne peut être principalement abordée sous deux angles distincts. D'une part, on peut ranger sous le terme de constitution européenne l'idée d'un « traité fondamental » prévoyant une attribution des compétences dans les domaines essentiels de la souveraineté à l'Union et surtout, envisageant la constitution d'un gouvernement européen qui réduirait le rôle de la Commission à celui d'un simple organe administratif et à côté duquel siègerait un parlement bicaméral.

D'autre part, la constitution au niveau européen pourrait prendre la forme d'un « traité constitutionnel ». Il s'agirait de réunir dans un texte unique les dispositions qui dans les traités communautaires actuels révèlent par leur contenu des éléments constitutionnels analogues à ceux d'une constitution dans les Etats membres, mais dont le mode d'adoption serait différent. En effet, l'élaboration d'un traité constitutionnel ne signifierait pas la mise en place d'un pouvoir constituant européen car en tant que texte fondamental de l'Union européenne, il devrait continuer à reposer sur l'accord unanime des Etats membres qui restent les seuls titulaires de la souveraineté. Avec ce type de texte, il y aurait une sorte de statu quo puisque la Commission conserverait sa place malgré la présence d'un gouvernement européen. Néanmoins, l'équilibre institutionnel serait marqué par la prédominance accordée au Conseil européen. Par ailleurs, les dispositions dont le contenu n'est pas d'ordre constitutionnel pourraient alors être rassemblées dans des textes distincts. Leur statut serait donc différent du traité constitutionnel car il bénéficierait d'une procédure de révision spécifique, ne nécessitant pas l'unanimité des Etats membres.

---

<sup>1946</sup> Commissariat Général du Plan, *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, précité, sp. p.136

<sup>1947</sup> *ibidem*, sp. p.137

<sup>1948</sup> *ibidem*

<sup>1949</sup> *ibidem*, sp. p.138

**980.** Par conséquent, tous les projets relatifs à l'établissement d'une constitution pour l'Union se rejoignent sur le fait qu'actuellement il n'est pas envisageable d'adopter une constitution au sens plein, c'est-à-dire au sens du droit public interne.

## *2.2. Une constitution européenne renforçant l'efficacité du système décisionnel communautaire*

**981.** Si l'on peut s'interroger sur le point de savoir pourquoi une constitution est préférable à un traité c'est parce qu'aujourd'hui plus que jamais, les citoyens européens ont besoin d'un symbole extériorisant leur appartenance à l'idée européenne.

A cet égard, il semblerait que la constitution soit en mesure de favoriser ce sentiment d'appartenance au système européen à l'inverse des traités communautaires. En effet, bien qu'ils reflètent l'existence d'un ordre juridique nouveau dont les règles s'appliquent directement aux citoyens européens, ces derniers n'ont pas le sentiment d'appartenir à un ensemble commun. Au contraire, leur attitude envers l'Europe est plutôt empreinte de méfiance comme l'a montré le faible taux de participation aux élections européennes du 13 juin 1999 qui était de 46%, ou encore le non irlandais à la ratification du traité de Nice le 7 juin 2001. Ceci témoigne donc du scepticisme des citoyens des Etats membres face à une construction communautaire qui paraît leur échapper totalement.

L'incompréhension de l'opinion publique européenne face au système juridique européen est en grande partie dû à la confusion des compétences et des responsabilités que les traités fondateurs suscitent, l'opacité de la législation communautaire qu'ils entraînent, leur illisibilité ou encore plus simplement l'absence de réelle démocratie qui s'en dégage. Une constitution et ce quelle que soit sa forme, pourrait rendre le système juridique communautaire plus compréhensible, plus lisible et plus cohérent aux yeux des citoyens européens. De même, elle permettrait à l'opinion publique européenne de se rendre compte de la dimension politique de l'Union européenne et de comprendre qu'elle n'est pas seulement une place économique.

**982.** Ainsi, dans un discours prononcé le 12 mai 2000<sup>1950</sup>, le ministre allemand des Affaires étrangères, J. Fischer, a donné son analyse du développement de la construction communautaire. Il propose « le passage de la Confédération de l'Union à l'entière parlementarisation dans une Fédération européenne qui devrait se fonder sur un traité constitutionnel ». Il s'agit ici de parfaire l'intégration politique de l'Europe, qui doit maintenir un partage de souveraineté avec les Etats nations. Dans la fédération, le triangle institutionnel existant aujourd'hui serait remplacé par un Parlement composé de deux chambres et le gouvernement de cette Fédération proviendrait soit d'un renforcement du Conseil européen, soit de la transformation de la Commission qui verrait son président directement élu. Le

---

<sup>1950</sup> « De la Confédération à la Fédération – réflexion sur la finalité de l'intégration européenne »

traité constitutionnel aurait donc pour conséquence d'établir un partage des compétences entre la Fédération et les Etats nations qui « avec (leurs) traditions culturelles et démocratiques demeurer(ont) irremplaçables ».

De même, le 28 juin 2000 un projet de constitution européenne élaboré par Alain Juppé et Jacques Toubon fut présenté devant le Sénat lors d'un colloque ayant pour thème : quelle constitution, pour quelle Europe ? La constitution envisagée est fondée sur trois axes majeurs. Le premier consisterait à « rendre la parole aux citoyens » c'est-à-dire que le texte constitutionnel serait élaboré par les peuples d'Europe, car serait créée une assemblée constituante européenne. Un rôle actif dans le processus communautaire serait donc donné aux citoyens européens. Ensuite, le projet prévoit que soient garantis les droits des Etats membres. Dans cette perspective est envisagée une définition de la collaboration institutionnelle permanente entre les Etats membres et l'Union européenne, qui passerait entre autres par l'institution de la possibilité pour un Etat de se retirer volontairement. Enfin, l'objectif majeur du projet constitutionnel proposé est la garantie de l'efficacité de l'Union qui reposera sur une clarification en profondeur des compétences et des responsabilités des institutions communautaires. Il s'agira ici d'instituer un véritable gouvernement dont le chef sera choisi par le Conseil européen pour trois ans.

Ces projets semblent donc répondre, dans une certaine mesure, à l'attente des citoyens qui désirent comprendre l'Europe.

**983.** Par ailleurs, le prochain élargissement dans la mesure où il va considérablement augmenter le nombre d'Etats membres, impose que des règles constitutionnelles soient prises car il sera plus difficile de prendre des décisions et surtout de les appliquer de la même façon dans tous les Etats membres. Dans le cadre de cet élargissement, une constitution apparaîtrait alors comme le symbole de « la cohésion de l'Union (qui) est la preuve intangible de l'homogénéité des Etats membres et de leurs citoyens. Elle ne vise pas l'uniformité, mais « l'unité dans la diversité » : une unité plurielle<sup>1951</sup> ».

**984.** Enfin, l'Union européenne est fondée sur la légitimité des peuples européens représentés par le Parlement européen, et sur celle des Etats membres représentés par le Conseil. Néanmoins, aujourd'hui les traités communautaires révèlent une insuffisance démocratique car ils ne prévoient pas de pouvoir constituant européen. La pratique communautaire exige le libre consentement des seuls Etats membres qui sont donc considérés comme « les maîtres des traités ». Ainsi, les traités requièrent l'accord unanime des Etats membres qui restent donc les titulaires de la

---

<sup>1951</sup> J. RAUX, *De Nice à Laeken : pour une approche structurante de la constitutionnalisation de l'Union européenne*, précité, sp. p.63

souveraineté. A l'inverse, une constitution pourrait être établie et révisée par un pouvoir constituant européen ne fonctionnant pas à l'unanimité et serait donc d'un point de vue démocratique, supérieure aux traités.

## ***B. LA CONVENTION EUROPÉENNE, INSTRUMENT DE LA CONSTITUTIONNALISATION COMMUNAUTAIRE***

**985.** Jusqu'au traité de Nice, les traités européens ont été conclus exclusivement par les Etats membres et entre les Etats membres. Toutefois, l'évolution de l'Union européenne montre notamment depuis le traité d'Amsterdam, les limites de l'efficacité du système des conférences intergouvernementales (1). En effet, le consensus qui préside à ces réunions empêche la mise en œuvre de réformes véritablement novatrices dans la mesure où chacun des Etats membres œuvre pour son propre intérêt national oubliant souvent qu'il était venu pour défendre l'intérêt communautaire. L'impuissance des Conférences intergouvernementales à donner des impulsions nouvelles à la construction européenne, a incité les gouvernements à faire appel à une Convention largement représentative des participants au projet européen qui devrait ainsi permettre d'engager les réformes institutionnelles nécessaires au bon déroulement du futur élargissement (2).

### ***1. La Conférence intergouvernementale, une méthode inappropriée aux nouvelles exigences de réforme institutionnelle***

**986.** Le traité de Nice qui est le fruit d'un « accord à l'arraché<sup>1952</sup> », témoigne des conflits entre « grands » et « petits » États qui ont présidé à la Conférence intergouvernementale. Il en est ressorti un compromis difficile, marquant la prédominance des intérêts nationaux sur l'intérêt général communautaire.

**987.** L'ordre du jour portait presque essentiellement sur le reliquat institutionnel d'Amsterdam et a été pour les États membres « l'occasion de se bagarrer sur des questions touchant à leurs personnels<sup>1953</sup> ». En ce qui concerne la composition de la Commission, « les États membres ont préféré faire d'elle le clone du Conseil (...) en combinant à cette fin deux principes également inappropriés : un principe de représentation des États, donc de renationalisation de l'institution, et un principe d'égalité absolue entre les États, parfaitement incongru si l'on songe à l'essentielle diversité des réalités que recouvre dans l'Europe d'aujourd'hui le concept d'État<sup>1954</sup> ». En effet, les conflits ont imposé que la Commission soit composée d'un commissaire par État jusqu'à 27 États membres, au-

---

<sup>1952</sup> J. CLOOS, *Nice : une étape obligée*, RMCUE n° 444, 2001, p.5

<sup>1953</sup> D. VIGNES, *Nice, une vue apaisée- Réponse à deux questions*, RMCUE n° 445, 2001, p.81

<sup>1954</sup> J.L. BOURLANGES, *Il ne faut pas ratifier Nice*, Le Monde , 13 décembre 2000

delà de ce seuil le nombre de commissaires sera fixé à l'unanimité par le Conseil. Ceux-ci seront choisis sur la base d'un mécanisme de rotation égalitaire par pays.

L'autre conflit présent dans les négociations du traité de Nice, portait sur la repondération des voix au Conseil qui, dans le mécanisme tel qu'il a été conçu à l'origine, ne marginalise pas les « petits » Etats membres mais ne leur donne pas non plus de voix prépondérantes, d'où leur dénonciation d'un déséquilibre qui nuirait à la légitimité du Conseil. L'enjeu pour la Conférence intergouvernementale de Nice était d'une part, de simplifier le système de repondération existant et d'autre part, de mettre en place une double majorité réunissant celle des Etats et celle de la population européenne, qui aurait eu l'avantage « d'être à la fois juste et transparente ; juste, parce qu'elle tenait compte de la double nature de l'Union (...) transparente parce qu'elle était purement mathématique et applicable sans marchandages nouveaux, quel que soit le nombre d'Etats<sup>1955</sup> ». Cependant, l'opposition sévère entre les « grands » et les « petits » Etats mais également entre les « grands », a abouti à un résultat compliquant le système existant. Les quinze chefs d'Etat ou de gouvernement ont dû faire face à la position de la France qui refusait de rompre l'équilibre des voix existant entre les quatre grands et défendait donc cette parité avec l'Allemagne, qui souhaitait de son côté plus de voix pour que soit reflétée sa supériorité démographique. Finalement, c'est la France qui eu gain de cause et dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005 un nouveau processus décisionnel sera mis en place<sup>1956</sup>. Pour atteindre la majorité qualifiée deux conditions devront être réunies. La décision devra atteindre le seuil de la majorité qualifiée<sup>1957</sup> qui doit représenter au moins 62% de la population des Etats membres et recueillir le vote favorable de la majorité des Etats membres.

Par ailleurs, la limitation du recours à l'unanimité nécessaire pour que l'Union européenne puisse « fonctionner de manière efficace avec un quasi-doublement de ses membres (...) <sup>1958</sup> », s'avère être à l'issue de la Conférence intergouvernementale de Nice relativement insuffisante. Une fois encore, l'on peut mettre en évidence dans ces négociations la prépondérance des intérêts nationaux sur l'intérêt général communautaire et « comme chacun, à commencer par la présidence elle-même, campait sur ses positions traditionnelles, le résultat final est l'addition de tous les blocages<sup>1959</sup> ». Même si le traité

---

<sup>1955</sup> J. CLOOS, *Nice : une étape obligée*, RMCUE n° 444, 2001, sp. p.7

<sup>1956</sup> Le nombre de voix attribué à chaque Etat dans le cadre de l'élargissement a été modifié et se définit comme suit : Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie : 29 voix ; Espagne et Pologne : 27 voix ; Roumanie : 14 voix ; Pays-Bas ; 13 voix ; Belgique, Grèce, Hongrie, Portugal et République Tchèque : 12 voix ; Autriche, Bulgarie et Suède : 10 voix ; Danemark, Finlande, Irlande , Lituanie et Slovaquie : 7 voix ; Chypre, Estonie, Lettonie, Luxembourg et Slovénie : 4 voix ; Malte : 3 voix

<sup>1957</sup> Dans une Union élargie à 27 membres le seuil de la majorité qualifiée sera de 73, 91% des voix

<sup>1958</sup> M. BARNIER, 7 jours Europe, n°400, 9 octobre 2000, sp. p.3

<sup>1959</sup> J. CLOOS, *Nice : une étape obligée*, RMCUE n° 444, 2001, sp. p.8

de Nice fait passer environ une trentaine de dispositions de l'unanimité à la majorité qualifiée, il reste que l'unanimité est maintenue pour certaines des dispositions de l'accord social, pour le fonctionnement des fonds structurels ou la fiscalité. L'unanimité est encore requise dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la santé et même en matière d'asile et d'immigration, où le passage à la majorité qualifiée est soumis à l'adoption préalable à l'unanimité d'une politique commune de l'asile. Cette démarche peu ambitieuse des Etats membres, démontre leur difficulté à prendre leur responsabilité dans le cadre de l'Union européenne c'est-à-dire à accepter le risque d'être mis en minorité.

**988.** Michel Barnier, commissaire européen chargé de la CIG, avait annoncé que l'on pourrait mesurer la qualité du traité de Nice selon quatre critères différents parmi lesquels notamment, l'absence de « reliquat » institutionnel comme cela avait été le cas avec le traité d'Amsterdam<sup>1960</sup>. Or, contrairement à ce qui avait pu être imaginé par les négociateurs, le nouveau traité de Nice comporte bien des « reliquats » car il existe un « après-Nice ». En effet, le Conseil européen a fixé une nouvelle Conférence intergouvernementale pour 2004 afin que soit étudié l'avenir de l'Union européenne élargie. Dans sa déclaration n°23, le traité de Nice appelle donc à un vaste débat sur le devenir constitutionnel de l'Union européenne.

Cette issue des Conférences intergouvernementales qui désormais se soldent avec des « reliquats », montre qu'aujourd'hui cette méthode « a épuisé ses effets utiles<sup>1961</sup> ». Par conséquent, la voie intergouvernementale peut-elle suffire à régler les problèmes que suscitent l'élargissement en cours ?

**989.** La méthode des conférences intergouvernementales pose le problème du vote à l'unanimité. En effet, dans une CIG on se trouve enfermé dans un processus de négociation où l'existence du droit de veto confère un réel droit de blocage aux Etats membres qui ont des positions divergentes. De plus, compte tenu de sa composition qui est exclusivement de nature intergouvernementale et ne contient aucun élément de la « société civile », la conférence intergouvernementale souffre d'un manque de légitimité. Cette absence d'élément démocratique a donc entraîné une mise en avant des intérêts nationaux, au détriment de la prédominance d' « un esprit communautaire<sup>1962</sup> ». Le Conseil européen a donc montré les limites de la conférence intergouvernementale : il était difficile de négocier des compromis sur les reliquats d'Amsterdam tout en essayant de formuler des propositions concrètes sur le fonctionnement du processus décisionnel dans une Europe élargie.

---

<sup>1960</sup> M. BARNIER, 7 jours Europe, n°408, 4 décembre 2000, sp. p.1

<sup>1961</sup> J. CLOOS, *Nice : une étape obligée*, RMCUE n° 444, 2001, sp. p.9

<sup>1962</sup> N. FONTAINE, *Ratifier Nice et vite inventer la nouvelle Europe*, Le Monde du 20 février 2001

Dans ces conditions, la construction européenne doit se poursuivre différemment et notamment en dehors de la seule voie diplomatique, car il faut éviter le risque de la renationalisation des intérêts. C'est de l'intérêt général communautaire dont il s'agit et par conséquent, il importe désormais de prendre en compte la citoyenneté européenne. C'est pourquoi aujourd'hui, la méthode de la convocation d'une Convention choisie par le Conseil européen lui-même dans un premier temps pour établir la charte des droits fondamentaux, semble être une solution mieux adaptée aux exigences d'efficacité et de démocratie que requiert actuellement l'Union européenne. La Convention chargée de mettre en œuvre une charte des droits fondamentaux est une méthode novatrice d'une part, parce qu'elle a une composition « hétérogène<sup>1963</sup> » et d'autre part, parce que son processus de décision est fondé sur la recherche du consensus. Ces deux éléments ont donc permis d'aboutir à un compromis cohérent, empreint d'une volonté commune d'avancer de sorte que les oppositions ont pu être laissées de côté.

**990.** La méthode de la convocation d'une Convention rend compte du caractère dynamique de l'Union européenne, dont le développement ne peut plus se faire dans le seul cercle fermé de la diplomatie. Diplomates, institutionnels et acteurs de la vie civile doivent se côtoyer pour donner vie à des réformes concrètes acceptables par tous. En outre, la Convention n'enlève en rien aux chefs d'Etat ou de gouvernement leur droit final de décision. Mais il réside alors ici peut-être un paradoxe dans la mesure où l'on peut valablement se poser la question de la valeur juridique des travaux effectués.

## ***2. La Convention européenne, remède aux nouvelles exigences de réforme institutionnelle***

**991.** Les résultats satisfaisants de la Convention pour l'élaboration de la charte des droits fondamentaux combinés à ceux plus médiocres du Conseil européen de Nice, ont incité les négociateurs à établir une méthode nouvelle de révision des traités fondateurs basée à la fois sur la méthode de la Conférence intergouvernementale et sur celle de la Convention. C'est à l'issue d'une réflexion menée tout au long de l'année 2001 au sein des institutions européennes, que le Conseil européen qui s'est tenu à Gand en octobre 2001 a pris acte du consensus qui s'est dégagé en faveur de la convocation d'une Convention chargée de préparer la Conférence intergouvernementale de 2004.

Cette Convention s'inscrit donc dans le processus constitutionnel initié par le traité de Nice au travers de sa déclaration n°23. Ainsi, le Conseil européen de Laeken de décembre 2001 a officiellement convoqué la Convention sur l'avenir de l'Europe. Si ce choix s'explique en partie par le succès de la première Convention, il ne doit pas pour autant faire oublier les différences qui séparent ces deux enceintes. Leur composition n'est pas la même car celle de la convention de 2002 est plus

---

<sup>1963</sup> La Convention était composée de représentants des Etats membres, des Parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission.

large. De même, leur mission est différente. Il s'agit aujourd'hui de préparer la révision des institutions communautaires qui s'avère déterminante pour la construction européenne.

**992.** En vertu de la déclaration de Laeken, la Convention européenne « aura pour tâche d'examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et de rechercher les différentes réponses possibles ». Pour ce faire, il est prévu que la Convention soit largement ouverte aux principaux acteurs du débat sur l'avenir de l'Union européenne. C'est le Conseil européen de Laeken qui en a fixé la composition et qui a désigné M. V. Giscard d'Estaing comme Président de la Convention, et MM. G. Amato et J.L. Dehaene comme Vice-Présidents. La Convention est composée de 15 représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres<sup>1964</sup>, de 13 représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays candidats<sup>1965</sup>, de 30 membres des parlements nationaux des Etats membres<sup>1966</sup>, de 26 membres des parlements nationaux des pays candidats<sup>1967</sup>, de 16 membres du Parlement européen et de deux représentants de la Commission. Il est également prévu que le Comité économique et social dispose de 3 représentants, que le Comité des régions en dispose de 6 et qu'avec le médiateur ils soient invités en tant qu'observateurs. Par ailleurs, la déclaration de Laeken prévoit que si les pays candidats peuvent participer aux délibérations ils ne peuvent en revanche empêcher un consensus qui se dégagerait entre les Etats membres.

Cette enceinte compte donc 105 membres titulaires, et au total ,c'est-à-dire avec les observateurs et les membres suppléants, 230. Toutefois, malgré la présence de membres des parlements nationaux qui ont l'avantage d'être en contact direct avec les électeurs, on peut regretter la faible représentation de la société civile. Cependant, pour favoriser cette participation (informelle) de la société civile au débat européen, la déclaration de Laeken a prévu la mise en place d'un forum. Aujourd'hui, 160 organisations s'y sont enregistrées et participent au débat en présentant des contributions. Elles sont représentatives « d'un large échantillon de la société civile<sup>1968</sup> », et la majorité représente des intérêts de portée européenne. Le forum est divisé en quatre catégories qui représentent les milieux politiques ou les collectivités publiques ; les milieux socio-économiques ; les milieux académiques et les cercles de réflexion et enfin les autres organisations telles que les Organisations Non Gouvernementales. Par le biais de ce forum, les représentants de la société civile tenteront donc de peser sur l'élaboration du projet de texte de la Convention européenne.

---

<sup>1964</sup> 1 par Etat

<sup>1965</sup> 1 par Etat

<sup>1966</sup> 2 par Etat

<sup>1967</sup> 2 par Etat

<sup>1968</sup> Convention européenne, doc. CONV.112/02

Dans le cadre de cette Convention, la présidence (præsidium) va jouer un rôle essentiel d'impulsion vis-à-vis de la Convention et lui fournir une base de travail. Sa composition a été déterminée par la déclaration de Laeken et comprend un Président, deux Vice-Présidents et neuf membres issus de la Convention : les représentants de chacun des pays qui exerceront la présidence pendant la durée de la Convention<sup>1969</sup>, deux représentants des parlements nationaux, deux représentants du Parlement européen et les deux représentants de la Commission. Toutefois, la présence des deux Vice-Présidents aux côtés du Président peut être contestable dans la mesure où elle lui fait perdre un peu de l'autorité qui devrait être la sienne. Néanmoins, c'est la présidence qui fournit la base de travail et à cet égard, le Président Giscard d'Estaing a indiqué dans son discours d'ouverture que les travaux de la Convention comporteraient trois phases : une première phase d'écoute, une seconde d'étude (« la recherche de réponses aux différentes questions posées par la déclaration de Laeken ») et une troisième de rédaction (« la démarche vers une Constitution pour les citoyens européens »). Dès le mois de juin 2002, dix groupes de travail ont été mis en place de manière à approfondir certaines questions particulières qui le seraient difficilement en séance plénière.

**993.** D'autre part, en ce qui concerne le mandat confié à la Convention européenne le Conseil européen ne lui impose pas de traiter uniquement les quatre thèmes évoqués par le traité de Nice dans la déclaration sur l'avenir de l'Union européenne. Au contraire, il est laissé à la Convention toute liberté pour définir ces thèmes. A cet égard, la déclaration de Laeken envisage même comme option que la Convention adopte « un texte constitutionnel ». Par conséquent, la Convention européenne dispose d'un mandat extrêmement ouvert lui offrant « l'opportunité inédite de se pencher sur les résultats de la construction européenne « sans aucun tabou »<sup>1970</sup> ». Néanmoins, en ce qui concerne l'adoption du document final la liberté laissée à la Convention sera peut-être délicate à gérer, car la déclaration de Laeken ne précise rien d'autre que l'obligation pour la Convention d'établir « un document final qui pourra comprendre soit différentes options, en précisant le soutien qu'elles ont recueilli, soit des recommandations en cas de consensus ». Toutefois, après plusieurs mois d'après travaux la Convention européenne a rendu lors du Conseil européen de Thessalonique de juin 2003, son projet de constitution européenne.

## ***PARAGRAPHE 2 : L'ÉLABORATION D'UNE CONSTITUTION COMMUNAUTAIRE OU LA RÉNOVATION DU CADRE INSTITUTIONNEL EUROPÉEN***

**994.** Il ressort des différents projets proposés dans le cadre du processus de constitutionnalisation du droit communautaire, une nécessité d'approfondir l'intégration politique de

---

<sup>1969</sup> l'Espagne, le Danemark et la Grèce

<sup>1970</sup> F. DELOCHE-GAUDEZ, *Quelles difficultés pour la nouvelle Convention européenne ?*, article publié sur internet sur le site du Groupement d'études et de recherche Notre Europe.

l'Union européenne. Pour ce faire l'Union européenne doit être en mesure d'offrir aux citoyens plus de clarté, de simplicité ou de démocratie dans le respect des identités nationales.

**995.** La Convention européenne a donc pour objectif d'établir une constitution, qui pourrait devenir la constitution de l'Union européenne. Après huit mois seulement de travaux elle était déjà en mesure de proposer une architecture de cette constitution. Si bien que parallèlement, d'autres propositions de constitution furent avancées (A). Aujourd'hui, le projet existe concrètement et vient d'être soumis aux chefs d'Etat et de gouvernement réunis lors du Conseil européen de Thessalonique les 19 et 20 juin 2003. On constate alors que la réforme institutionnelle était déjà en germe depuis longtemps, car l'avant-projet de novembre 2002 est confirmé par le texte présenté en 2003. Dans ces conditions et aux vues de l'enthousiasme suscité par ce texte, on peut valablement dire que désormais seule une constitution peut devenir l'instrument de la grande réforme institutionnelle nécessaire à une Union élargie (B).

### ***A. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME DU SYSTÈME INSTITUTIONNEL EUROPÉEN***

**996.** Dans la perspective de la déclaration de Laeken qui parle de « rechercher les différentes réponses possibles », le Præsidium souhaite dégager pour le mois de juin 2003 un consensus autour d'un projet de traité constitutionnel qui donnerait ainsi à la Conférence intergouvernementale prévue pour 2004, une orientation déterminante. Cette réflexion collective doit donc permettre la naissance d'un nouveau texte fondateur. Le 28 octobre 2002, le Président de la Convention Giscard d'Estaing a présenté à ce titre un avant-projet de traité constitutionnel (1), qui a suscité l'élaboration d'autres propositions (2).

#### ***1. L'avant-projet de traité constitutionnel***

**997.** Dans l'objectif d'avancer sur les traces de J. Monnet et de R. Schuman et afin de simplifier la structure juridique de l'Union européenne, le Président de la Convention sur l'avenir de l'Europe a présenté le 28 octobre 2002 un avant projet de traité constitutionnel qui s'insère dans le processus de constitutionnalisation de l'union européenne engagé par le traité de Nice. Ainsi, huit mois après sa mise place la Convention propose un texte unique composé de trois parties, respectivement relatives aux dispositions de nature constitutionnelle, aux politiques de l'Union et leur mise en œuvre et aux clauses finales de continuité. Pour le Président Giscard d'Estaing, cette structure juridique est désormais acquise même si l'ensemble devra être complété par un petit nombre de protocoles<sup>1971</sup>.

---

<sup>1971</sup> V. GISCARD D'ESTAING, compte-rendu présenté au Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002

Lors de la présentation de l'avant-projet, la Présidence a tenu à préciser que « l'objectif de ce texte est d'illustrer l'articulation d'un traité éventuel. Dans la première partie, l'inclusion ou non de certains articles, ainsi que le contenu plus précis de plusieurs d'entre eux, restent à déterminer en fonction des travaux de la Convention. Par conséquent, l'inclusion de certains articles dans ce texte n'entend pas préjuger des résultats des débats de la Convention ».

**998.** L'article 1<sup>er</sup> du futur traité constitutionnel consacre « une Union d'Etats européens, conservant leur identité nationale, qui coordonne étroitement leurs politiques au niveau européen, et qui gère sur le modèle fédéral, certaine compétence commune ». Cet article préconise par conséquent une conciliation entre d'une part, les négociateurs partisans de la méthode intergouvernementale et d'autre part, ceux qui souhaitent une Europe fédérale. Il n'est pas question d'ériger un « Super Etat » fédéral mais une Union d'Etats européens dont l'identité nationale sera préservée. A cet égard, V. Giscard d'Estaing propose aux conventionnels de choisir entre quatre dénominations pour l'entité qui naîtra de ce projet<sup>1972</sup>. On constate que cette question n'est pas dénuée de tout intérêt politique car les anglais ont déjà affirmé qu'ils ne se prononceraient pas en faveur de la dénomination « Etats-Unis d'Europe », compte tenu du caractère fédéral qu'elle suggère.

D'autre part, cette entité sera explicitement dotée de la personnalité juridique<sup>1973</sup>. Par ailleurs, au vu des conclusions du groupe de travail il est probable qu'il s'agisse d'une personnalité juridique unique, c'est-à-dire absorbant celle des Communautés Européennes.

**999.** De plus, avec ce traité constitutionnel les européens disposeraient d'une double nationalité<sup>1974</sup>, c'est-à-dire à la fois nationale et européenne. Ainsi, la double nationalité remplacerait le caractère complémentaire de l'actuelle citoyenneté européenne. En outre, la constitution énumère les droits attachés à cette citoyenneté et établit un principe de non-discrimination en fonction de la nationalité. Par ailleurs, la Constitution européenne intégrerait la charte des droits fondamentaux proclamés par le traité de Nice<sup>1975</sup>.

**1000.** Dans le compte-rendu sur l'avancement des travaux de la Convention, V. Giscard d'Estaing a indiqué que « la substance de la charte ne serait pas modifiée (mais que) quelques adaptations techniques serviraient à la rendre juridiquement plus claire. » En ce qui concerne l'adhésion à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, une clause du traité constitutionnel permettrait d'adhérer à cette convention.

---

<sup>1972</sup> Il s'agit de Communauté Européenne, Union Européenne, Etats Unis d'Europe ou Europe Unie.

<sup>1973</sup> Article 4 du traité constitutionnel

<sup>1974</sup> Article 5 du traité constitutionnel

<sup>1975</sup> Article 6 du traité constitutionnel

**1001.** L'avant-projet de traité constitutionnel prévoit également que « toute compétence non attribuée par la Constitution à l'Union demeure de la compétence des Etats membres<sup>1976</sup> ». De même, il établit explicitement la primauté du droit de l'Union qui de la sorte ne serait plus un principe général du droit, mais un principe constitutionnel. A cet égard, le principe de souveraineté se trouve renforcé dans la mesure où des règles de contrôle seraient instaurées permettant aux parlements nationaux de donner l'alerte au cas où une action européenne serait en fait du ressort des Etats membres. Cette disposition pourrait donc en quelque sorte endiguer l'ingérence de l'Union Européenne dans la plupart des domaines. Par ailleurs, la Constitution énumèrera la liste des compétences exclusives et des compétences partagées avec les Etats membres. Néanmoins, dans le compte-rendu sur l'avancement des travaux il est précisé que la politique monétaire de l'Euro est de la compétence exclusive de l'Union, et que les politiques économiques restent de la compétence des Etats membres.

**1002.** Par ailleurs, le projet de traité constitutionnel établit une structure institutionnelle unifiée qui abandonnerait ainsi la structure en trois piliers existant depuis le traité sur l'Union Européenne<sup>1977</sup>. D'autre part, dans le cadre d'une réforme institutionnelle il est proposé pour le Conseil européen l'adoption d'une présidence permanente<sup>1978</sup>.

Dans le cadre de l'exercice des compétences, une simplification de la procédure législative et des instruments juridiques dont l'Union européenne dispose est prévue<sup>1979</sup>. A cet égard, il existerait la loi européenne, la loi-cadre européenne, le règlement européen, la décision européenne ainsi que les recommandations et les avis. De plus, la procédure de codécision deviendrait la règle générale la Constitution prévoyant des cas spécifiques pour lesquels les lois européennes et les lois-cadres européennes seraient adoptées par le Conseil<sup>1980</sup>.

Par ailleurs, en ce qui concerne le troisième pilier celui-ci serait supprimé avec en contrepartie l'établissement d'une liste de crimes graves et transfrontaliers pour servir de base juridique à une législation qui serait adoptée par la procédure de codécision. Le traité constitutionnel affirmerait la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, et confirmerait et coordonnerait les rôles d'Europol et d'Eurojust<sup>1981</sup>.

---

<sup>1976</sup> Article 8 du traité constitutionnel

<sup>1977</sup> Article 14 de l'avant projet de traité constitutionnel

<sup>1978</sup> Article 145bis de l'avant projet de traité constitutionnel

<sup>1979</sup> Article 24 de l'avant projet de traité constitutionnel

<sup>1980</sup> Article 25 de l'avant projet de traité constitutionnel

<sup>1981</sup> Articles 30 et s. de l'avant projet de traité constitutionnel

**1003.** En outre, l'avant projet de traité présenté par V. Giscard d'Estaing prévoit « la possibilité d'instituer un Congrès des Peuples européens<sup>1982</sup> » qui serait par conséquent, un nouvel organe regroupant le Parlement européen et les députés des parlements nationaux. De cette manière, ces derniers pourraient directement prendre part au processus décisionnel communautaire. Néanmoins, le rôle de ce nouvel organe n'est pas véritablement circonscrit et son institution dérange les « petits » Etats soucieux d'une perte d'influence du Parlement européen. Ils considèrent également que ce Congrès des peuples européens iraient à l'encontre du souci de simplification du fonctionnement institutionnel. Toutefois, il a été répondu à cet égard par N. Lenoir, ministre française déléguée aux Affaires étrangères, qu' « il ne s'agirait pas d'un organe parallèle au Parlement européen mais d'une assemblée non permanente se réunissant à des occasions solennelles ».

**1004.** Enfin, dans ces propositions pour une future Constitution européenne il est pour la première fois suggéré l'instauration d'un droit de sécession<sup>1983</sup>. Ce droit permettrait alors à tout Etat membre de l'Union européenne de s'en retirer volontairement. La Constitution prévoirait à cet égard les conséquences institutionnelles d'un tel retrait.

## ***2. Des propositions en marge de l'avant-projet de la Convention européenne centrées sur un remaniement institutionnel***

**1005.** En marge du projet de traité constitutionnel, deux propositions ont été présentées devant la Convention européenne. Il s'agit du projet de constitution européenne rédigé par la Commission et présentée le 5 décembre 2002 (2.1.), et de la contribution franco-allemande présentée le 15 janvier 2003 devant la Convention européenne (2.2.).

### *2.1. Le projet de constitution européenne de la Commission*

**1006.** C'est dans le plus grand secret que le président de la Commission R. Prodi a fait rédiger un projet de constitution européenne baptisé « Pénélope ». Pour justifier l'existence d'un tel texte, un conseiller du président de la Commission a précisé qu'il s'agissait « d'une opération politique : la Commission européenne n'a que deux représentants au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Or nous sommes entrés dans la phase cruciale des décisions. Il fallait que nous soyons présents avec un texte de référence qui, d'une manière ou d'une autre, fera date<sup>1984</sup> ».

---

<sup>1982</sup> Articles 19 de l'avant projet de traité constitutionnel

<sup>1983</sup> Article 46 de l'avant projet de traité constitutionnel

<sup>1984</sup> Propos cités dans l'article de A. LEPARMENTIER et L. ZECCHINI, *La constitution secrète de R. Prodi suscite un tollé*, Le Monde du 6 décembre 2002

Ce projet est celui d'une constitution fédérale qui marque notamment, la volonté de faire de la Commission un exécutif responsable devant le Conseil et le Parlement européen ou de créer un ministre européen des Affaires étrangères. Ce projet a donc essentiellement pour objectif de contrer les pays qui souhaiteraient la nomination d'un président de l'Union européenne issu des gouvernements. Pour R. Prodi, il est essentiel de « simplifier le mode de fonctionnement des institutions européennes et d'accroître leur efficacité. Le statu quo n'est pas une option, encore moins dans la perspective de l'élargissement. Les dirigeants nationaux devraient respecter leur engagement à faire de l'Europe une superpuissance : il est essentiel de parler d'une seule voix pour défendre le modèle social européen dans un monde globalisé et pour promouvoir nos valeurs<sup>1985</sup> ».

Dans son préambule, le projet de R. Prodi tient à développer « un modèle européen de société » et se montre « soucieux de léguer aux générations futures un environnement sauvegardé, un héritage culturel intact, des conditions de vie et d'emploi meilleures ». Ce modèle européen de société est fondé sur le partage solidaire entre les Etats et les peuples européens d' « une même communauté de valeurs », et sur l'engagement « à promouvoir la paix, la sécurité et le progrès dans l'Europe et dans le monde<sup>1986</sup>. » A cet égard, le projet tient compte notamment « des spécificités des Etats membres pour leur sécurité interne et externe et leurs services publics<sup>1987</sup> ». De plus, l'Union s'engage à promouvoir ce modèle de société « par un développement durable des activités économiques et sociales, un épanouissement des cultures des Etats membres, une protection élevée de l'environnement et une solidarité entre toutes ses régions centrales, périphériques ou insulaires (...)»<sup>1988</sup>.

**1007.** Ces propositions militent donc contre l'intergouvernementalisme actuel qui serait, selon R. Prodi, « une source d'inefficacité ». Dans cette perspective, le projet du président de la Commission prévoit notamment la généralisation de la procédure de codécision à l'ensemble de la législation européenne. Parallèlement, le seuil de la majorité qualifiée serait réputé atteint si une décision recueille au moins la majorité des membres du Conseil représentant les gouvernements des Etats membres dont la population excède la moitié de la population totale de l'Union européenne<sup>1989</sup>. Cela n'exclut cependant pas la possibilité d'une majorité qualifiée renforcée, atteinte si au moins les trois quart des membres du Conseil représentent les gouvernements des Etats membres dont la population excède les deux tiers de la population totale de l'Union européenne, pour des domaines relativement sensibles. Cette généralisation de la codécision entraînerait donc une modification de l'équilibre institutionnel existant, car cela imposerait une parité décisionnelle entre le Conseil et le

---

<sup>1985</sup> Propos cités dans *R. Prodi propose une constitution fédéraliste pour l'Europe*, [www.aidh.org](http://www.aidh.org)

<sup>1986</sup> Article 1<sup>er</sup> du projet de constitution européenne

<sup>1987</sup> Article 4 du projet de constitution européenne

<sup>1988</sup> Article 9 du projet de constitution européenne

<sup>1989</sup> Article 44-1 du projet de constitution européenne

Parlement européen. De plus, cette proposition envisage de renforcer l'autorité du président de la Commission conférant alors à celle-ci une position de véritable garant de l'intérêt général communautaire, responsable à la fois devant le Parlement européen et les gouvernements.

Toutefois, comme l'a rappelé R Prodi ainsi que M. Barnier représentant de la Commission à la Convention européenne, ce texte n'engage pas le collège des commissaires puisqu'il n'a pas été soumis à débat devant lui et donc n'a pas été approuvé par lui.

## *2.2. La contribution franco-allemande sur l'architecture institutionnelle de l'Union européenne*

**1008.** Le 15 janvier 2003, la France et l'Allemagne ont adressé au président V. Giscard d'Estaing une contribution commune relative à l'architecture institutionnelle de l'Union européenne. Dans cette proposition, la France et l'Allemagne se sont prononcées en faveur d'une double présidence pour l'Union européenne élargie espérant de la sorte « contribuer à une avancée décisive dans la discussion sur cette question centrale ».

**1009.** Dans le préambule, il est indiqué que la France et l'Allemagne souhaitent « réussir une réforme des institutions qui répondent à trois exigences : clarté, légitimité et efficacité ». Afin d'atteindre ces objectifs, un renforcement du triangle institutionnel mais préservant son équilibre ainsi qu'une réforme fondamentale de la représentation extérieure de l'Union européenne sont nécessaires. A cet égard, la contribution est divisée en six chapitres correspondant respectivement au Conseil européen, à la Commission européenne, au Parlement européen, au Conseil, à l'action extérieure de l'Union et aux parlements nationaux.

La contribution prévoit donc, outre l'élection d'un président du Conseil européen que « le traité constitutionnel doit confirmer la Commission européenne dans son rôle de moteur de la construction européenne, de gardienne des traités ainsi que dans sa vocation à incarner l'intérêt général européen ». Elle serait chargée de l'exécution de la législation, du suivi et du contrôle de la bonne application des décisions du Conseil par les Etats membres. Ceci suppose donc une « simplification radicale » de la comitologie. Son rôle en matière de politique économique serait également renforcé par la surveillance du pacte de stabilité et de croissance, par la possibilité de constater l'existence ou le risque de déficits publics excessifs.

Par ailleurs, en ce qui concerne la nomination du président de la Commission la contribution franco-allemande inverse le processus actuel et confère au Parlement européen le choix initial, car l'objectif est de renforcer la légitimité de la Commission. Néanmoins, cela peut conduire à une politisation de la Commission. En outre, le président de la commission aura t-il nécessairement la confiance des Etats membres indispensable au fonctionnement de l'Union européenne ? Pour le président de la Convention, « il faut distinguer deux choses : la manière de rechercher le président

possible et la manière de l'investir. Dans les Etats nationaux les premiers ministres ne sont jamais choisis par les parlements. Ils sont confirmés ou investis par eux. Je crois qu'il est parfaitement légitime que le Parlement européen ratifie le choix du président de la Commission. La question de savoir comment pourraient être sélectionnés ou présentés les candidats à la présidence mérite qu'on réfléchisse davantage ».

Cependant, cette proposition donnerait trop de poids au Parlement européen de sorte que les « petits » Etats, compte tenu de leur faible représentation, pèseraient peu sur le choix du président de la Commission. Ceci irait donc à l'encontre de l'idée selon laquelle la Commission est protectrice des petits Etats par rapport au Parlement européen, au sein duquel le poids des « grands » se ressent beaucoup.

**1010.** D'autre part, la proposition prévoit un renforcement du pouvoir de codécision du Parlement européen. En effet, « toute extension du pouvoir majoritaire du Conseil doit s'accompagner automatiquement d'un pouvoir de codécision conféré au Parlement européen ».

**1011.** De plus, le Conseil exercerait des responsabilités opérationnelles accrues dans le deuxième et le troisième pilier ce qui imposerait une direction plus stable. Ses décisions devront laisser à la Commission ainsi qu'aux Etats membres une large capacité d'exécution et de mise en œuvre afin qu'il ne se concentre que sur l'essentiel. Pour accroître son efficacité, le Conseil devrait prendre ses décisions à la majorité qualifiée. De même, une séparation devrait être opérée entre les tâches opérationnelles qui exigent efficacité et rapidité dans la prise de décision, et les tâches législatives qui supposent la généralisation de la procédure de codécision et la publicité des débats du Conseil.

**1012.** L'Union européenne semble donc poursuivre aujourd'hui une voie véritablement politique qu'il lui appartient désormais de formaliser. La constitutionnalisation de l'Union semble être par conséquent acquise, même si à l'heure actuelle les propositions sont encore en discussion afin que soit modernisée dans les meilleures conditions la méthode communautaire inspirée par les Pères fondateurs. C'est donc sur leurs traces qu'a marché la Convention européenne en renouvelant par le biais de son projet de constitution, le fonctionnement de l'ordre juridique communautaire.

## ***B. LA CONSTITUTION EUROPÉENNE, INSTRUMENT DE LA RÉNOVATION DU SYSTÈME INSTITUTIONNEL COMMUNAUTAIRE***

**1013.** Le débat engagé à la suite du Conseil européen de Laeken au sein de la Convention pour l'avenir de l'Europe, s'est achevé le 20 juin 2003 par la présentation au Conseil européen de Thessalonique d'un projet de constitution européenne. C'est en effet à l'issue de quinze mois de

travaux difficiles, qu'un consensus a pu être obtenu sur « une œuvre commune<sup>1990</sup> » importante qui propose des solutions institutionnelles dans le cadre d'une Europe élargie à vingt-cinq Etats membres.

Lors du Conseil européen de Thessalonique ce texte a été considéré comme « une bonne base de départ pour la Conférence intergouvernementale<sup>1991</sup> », qui devrait être convoquée par la présidence italienne dès octobre 2003. Les Etats membres seront alors amenés à statuer sur ce nouveau projet dès la fin de l'année 2003, car ce texte si historique qu'il soit, ne reste qu'une proposition et peut donc être à tout moment modifié. C'est donc dans des délais assez brefs qu'il sera examiné, afin d'être porté à la connaissance des citoyens avant le 13 juin 2004, date des élections européennes. A cet égard, la Convention propose que soit organisé dans chaque Etat membre un référendum permettant la ratification de cette constitution européenne, qui se substituera dès lors aux traités déjà existants.

Ce projet de traité instituant une constitution pour l'Europe, marque ainsi une nouvelle étape dans le développement de la construction communautaire. Notamment, il met en place un équilibre institutionnel modernisé (1), enrichi d'un mécanisme décisionnel simplifié (2).

### *1. Un équilibre institutionnel modernisé*

**1014.** Avec le projet de constitution européenne, il s'agit moins d'altérer l'équilibre institutionnel existant que de le moderniser, l'actualiser par rapport à l'évolution de l'Union européenne. En effet, les conventionnels semblent avoir tiré parti de tous les progrès réalisés au niveau institutionnel. Ils tiennent compte de la place stratégique tenue par le Conseil européen dans le processus décisionnel puisqu'ils lui accordent le rang d'institution (1.1.). De même, les conventionnels confortent la nouvelle puissance du Parlement européen dans la mesure où ils revalorisent son rôle (1.2.). La Commission n'est pas oubliée non plus puisqu'elle aussi voit son rôle confirmé (1.3.). Le Conseil quant à lui, apparaît plutôt comme le « grand perdant » de ce projet (1.4.).

#### *1.1. L'élévation du Conseil européen au rang d'institution communautaire*

**1015.** La Constitution européenne, si elle devait entrer en vigueur en l'état actuel de la proposition dont elle fait l'objet, reconnaîtrait l'existence de cinq institutions dans l'ordre juridique communautaire. Parmi celles-ci, le Conseil européen, actuellement organe paracommunautaire car non prévu par les traités constitutifs mais né d'une initiative politique, se substituerait à la Cour des comptes. Ce remaniement institutionnel permettrait alors deux choses.

---

<sup>1990</sup> Discours de Valéry Giscard d'Estaing devant la Convention pour l'avenir de l'Europe le vendredi 13 juin 2002

<sup>1991</sup> Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003, Conclusions de la présidence point I.5

D'une part, la polémique concernant le rang institutionnel de la Cour des comptes deviendrait caduque<sup>1992</sup>. D'autre part, le Conseil européen en tant qu'organe essentiel dans le dispositif communautaire verrait son statut politique dépassé pour devenir une institution communautaire à part entière. Il se voit par conséquent parfaitement intégré au système communautaire<sup>1993</sup>. Toutefois, malgré cette intégration aux mécanismes du traité le Conseil européen conserve son rôle premier qui est celui de donner des impulsions et de définir les priorités politiques générales de l'Union européenne<sup>1994</sup>. En aucun cas il n'acquiert de compétence législative<sup>1995</sup>. Enfin, le Conseil européen ne décidera pas à la majorité qualifiée mais par consensus, sans que la constitution ne donne d'autres précisions<sup>1996</sup>.

**1016.** Néanmoins, cette élévation au rang d'institution apparaît finalement logique dans la mesure où l'un des objectifs de la Constitution est la clarification de la structure de l'Union européenne. Par conséquent, en faisant disparaître l'actuelle architecture en trois piliers et en regroupant dans un même texte le traité de l'Union européenne et les traités communautaires, le Conseil européen trouve tout naturellement sa place dans la catégorie suprême des institutions aux côtés du Parlement européen, du Conseil, de la Commission et de la Cour de justice.

### *1.2. La revalorisation du rôle du Parlement européen*

**1017.** En ce qui concerne le Parlement européen, le projet de constitution se révèle relativement innovant. En effet, l'article I-19 paragraphe 1 prévoit que « le Parlement européen exerce conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire (...) ». Cela signifie que désormais le Parlement européen contrôlera l'ensemble du budget. Ainsi, contrairement à la situation actuelle l'Assemblée contrôlera et votera aussi bien les dépenses non obligatoires<sup>1997</sup> que les dépenses obligatoires.

En matière législative, le rôle du Parlement européen vis-à-vis du Conseil est renforcé dans la mesure où plus de matières sont portées au vote à la majorité qualifiée. Ceci devrait donc permettre d'éviter les blocages encourus avec le vote à l'unanimité. Il faut souligner toutefois à cet égard, que les critiques adressées à l'encontre du maintien du droit de veto au Conseil sont peut-être à relativiser. En

---

<sup>1992</sup> voir supra, sp. p. 31

<sup>1993</sup> Article I-18 paragraphe 2 du projet de constitution européenne

<sup>1994</sup> Article I-20 paragraphe 1 du projet de constitution européenne

<sup>1995</sup> ibidem

<sup>1996</sup> Article I-20 paragraphe 4 du projet de constitution européenne

<sup>1997</sup> Aujourd'hui le Parlement européen a un droit de décision finale uniquement sur les dépenses non obligatoires.

effet, si l'on supprime définitivement le vote à l'unanimité l'équilibre des pouvoirs tel qu'il existe au sein du triangle institutionnel sera une nouvelle fois bouleversé...

**1018.** De plus, le Parlement européen va jouer un rôle central dans l'investiture de la Commission puisqu'il va élire le président de la Commission en fonction du résultat des élections européennes<sup>1998</sup>, et approuver la constitution du collège<sup>1999</sup>. De cette manière, le Parlement européen agira à la façon d'un parlement national appelé à investir son gouvernement. Toutefois, dans la mesure où le Parlement européen ne peut qu'accepter ou rejeter la proposition faite par le Conseil européen on peut se demander s'il s'agit réellement d'une élection.

**1019.** Enfin, dans la mesure où il est vice président de la Commission le ministre des Affaires étrangères sera responsable devant le Parlement européen pour sa gestion budgétaire.

### *1.3. La confirmation du rôle de la Commission*

**1020.** Pour la première fois, le statut de garante de l'intérêt général communautaire est officiellement reconnu à la Commission puisque le projet de constitution dispose que « la Commission européenne promeut l'intérêt général communautaire<sup>2000</sup> ». En outre, le monopole d'initiative dont elle dispose devient la règle générale en matière décisionnelle puisque « sauf dans les cas où la Constitution en dispose autrement, un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque la Constitution en dispose ainsi<sup>2001</sup> ». A cet égard, le pouvoir d'initiative de la Commission se voit étendu compte tenu de la communautarisation du troisième pilier.

**1021.** En outre, la position de la Commission se voit également renforcée par le fait qu'il lui appartient d'assurer la représentation extérieure de l'Union européenne pour toutes les questions ne concernant pas la politique étrangère et de sécurité commune<sup>2002</sup>. D'autre part, dans la mesure où le ministre des Affaires étrangères qui est aussi vice-président de la Commission<sup>2003</sup> dispose d'un droit d'initiative relativement autonome en matière de politique étrangère<sup>2004</sup>, on peut dès lors considérer que le poids de la Commission en matière de relations extérieures est sensiblement renforcé.

---

<sup>1998</sup> Article I-26, paragraphe 1 de constitution européenne

<sup>1999</sup> Article I-26, paragraphe 2 de constitution européenne

<sup>2000</sup> Article I-25, paragraphe 1 de constitution européenne

<sup>2001</sup> Article I-25, paragraphe 2 de constitution européenne

<sup>2002</sup> Article I-25, paragraphe 1 de constitution européenne

<sup>2003</sup> Article I-27, paragraphe 3 de constitution européenne

<sup>2004</sup> Article I-27, paragraphe 2 de constitution européenne

**1022.** Enfin, est proposé ce que beaucoup attendaient déjà depuis longtemps à savoir le remaniement de la taille et de la composition de la Commission. Le projet de la Convention européenne prévoit qu'à partir de 2009 la Commission compte quinze membres ayant droit de vote. Il y aura alors treize commissaires européens ainsi que le président de la Commission et le ministre des Affaires étrangères agissant en sa qualité de vice-président<sup>2005</sup>. Le président nommera également des commissaires qui ne disposeront pas du droit de vote. Pour que toutes les nations puissent être représentées au sein de la Commission, il sera institué un « système de rotation égale entre les Etats membres<sup>2006</sup> » qui sera établi par une décision européenne adoptée par le Conseil européen.

Par conséquent, la nouvelle composition de la Commission même si elle est plutôt mal accueillie par cette dernière qui estime « la composition de la Commission risque d'affaiblir le fonctionnement de l'institution (...)»<sup>2007</sup>, devrait avoir le mérite de rationaliser ses actions et ce, en dépit de l'inégalité entre commissaires.

#### *1.4. L'affaiblissement du rôle du Conseil*

**1023.** L'accroissement des pouvoirs du Parlement européen a eu pour effet en contrepartie de réduire sensiblement ceux du Conseil. En effet, le projet de constitution prévoit une diminution significative des matières où le vote se déroule à l'unanimité. Désormais, la plupart des décisions devront être adoptées à la majorité qualifiée ce qui signifie que le Conseil perd son statut d'enceinte d'expression des souverainetés nationales. Car, si tel était le cas avec la prévalence du recours au droit de veto il n'en est plus rien dans un système décisionnel où le vote majoritaire devient la règle.

**1024.** D'autre part, le projet prévoit que les différentes formations du Conseil seront présidées par un ministre représentant des chefs d'Etat ou de gouvernement, pour une durée d'au moins un an selon un système de rotation égale entre les Etats membres<sup>2008</sup>. Cependant, en ce qui concerne le Conseil des affaires étrangères il est prévu qu'il soit présidé par le ministre des Affaires étrangères<sup>2009</sup>. Or, celui-ci appartient déjà à la fois à la Commission puisqu'il en est d'office le vice-président<sup>2010</sup>, et au Conseil européen puisque c'est lui qui nomme le ministre des Affaires étrangères<sup>2011</sup>.

---

<sup>2005</sup> Article I-25, paragraphe 3 de constitution européenne

<sup>2006</sup> *ibidem*

<sup>2007</sup> Convention sur l'avenir de l'Europe : Projet de traité constitutionnel, Déclaration de la Commission, 13 juin 2003, précité

<sup>2008</sup> Article I-23 paragraphe 4 du projet de constitution européenne

<sup>2009</sup> Article I-23 paragraphe 2 du projet de constitution européenne

<sup>2010</sup> Article I-25 paragraphe 3 du projet de constitution européenne

<sup>2011</sup> Article I-27 paragraphe 1 du projet de constitution européenne

**1025.** Avec ces nouvelles dispositions, le Conseil perdrait du pouvoir qui était le sien jusqu'à présent. Les fonctions du Parlement européen qui vis-à-vis de celui du Conseil deviennent plus importantes tendent à minimiser son rôle. D'autre part, on peut penser que la présence du ministre des Affaires étrangères à la présidence du Conseil des affaires étrangères aura pour conséquence d'introduire un important élément de supranationalité dans une structure qui par essence, est intergouvernementale.

## ***2. Un mécanisme décisionnel simplifié***

**1026.** Dans le but d'améliorer l'efficacité du système décisionnel communautaire dans une Union élargie, la Convention a proposé certaines innovations telles que la généralisation de la procédure de codécision et du vote à la majorité qualifiée (2.1.), ou bien la simplification des instruments juridiques (2.2.).

### *2.1. La généralisation de la procédure de codécision*

**1027.** Dans le projet de constitution européenne, la procédure de codécision se voit généralisée à soixante dix domaines contre trente quatre actuellement, et deviendra ainsi dès 2009 le mode ordinaire d'adoption de la loi européenne<sup>2012</sup>. Ainsi, par exemple dans le domaine sensible de la justice et des affaires intérieures où seul le Conseil décide, les parlementaires européens légifèreront conjointement avec le Conseil.

**1028.** En outre, un autre point positif de la réforme institutionnelle envisagée tient à une distinction plus claire entre les fonctions législatives du Conseil et ses autres fonctions. En effet, l'article I-22 paragraphe du projet de Constitution européenne distingue la fonction législative du Conseil de ses fonctions budgétaires, de définition de politiques et de coordination. De plus, le projet insiste sur le fait que les fonctions législative et budgétaire sont exercées conjointement avec le Parlement européen<sup>2013</sup>. Dans cette perspective, il est envisagé que le mode de délibération ordinaire au Conseil soit celui de la majorité qualifiée<sup>2014</sup>. Néanmoins, dans certains domaines sensibles tels que la politique étrangère et de sécurité commune, la fiscalité ou bien encore la sécurité sociale c'est le principe d'unanimité qui prévaut encore.

Dans un nouveau système décisionnel où le vote majoritaire deviendrait la règle générale, peut-on envisager que le Conseil des ministres devienne une institution supranationale ? Sans aller jusque là et nier ainsi l'essence même du système communautaire, nous pensons que l'Union européenne se dirige

---

<sup>2012</sup> Article I-33, paragraphe 1 de constitution européenne

<sup>2013</sup> Article I-22, paragraphe 1

<sup>2014</sup> Article I-22, paragraphe 3

désormais vers un système politique fédéral et ce, même si le gouvernement britannique a obtenu de la Convention un compromis sur l'article I-1 qui contient non pas la mention « sur un mode fédéral », mais la mention « sur un mode communautaire ».

**1029.** Cette généralisation de la majorité qualifiée a donc entraîné une redéfinition de ce mode de délibération, marquant ainsi une étape clé dans le processus de réformation institutionnelle engagé par la Convention européenne. Jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2009, le système de pondération des voix mis en place par le traité de Nice restera applicable. Au-delà de cette date, la majorité qualifiée sera simplifiée puisque les décisions en Conseil des ministres seront prises par la majorité des Etats représentant 60% de la population de l'Union européenne<sup>2015</sup>. Ce système qui met fin à la complexité des calculs héritée du traité de Nice dans la mesure où chaque pays pèsera selon sa démographie, fait craindre aux petits Etats la domination des grands et notamment de l'Allemagne qui compte environ quatre vingt millions d'habitants.

## *2.2. La simplification des instruments juridiques*

**1030.** Au sein de la Convention européenne un large consensus s'est formé autour de l'idée d'une simplification juridique. En effet, le besoin s'est fait ressentir de réduire le nombre des actes juridiques existants et d'en changer la dénomination. Dans son projet de constitution, la Convention a par conséquent pratiquement réduit de moitié le nombre de ces actes. Ainsi l'article I-32, paragraphe 1 prévoit cinq catégories d'actes au lieu des dix en vigueur aujourd'hui.

Se substituerait au règlement, la loi européenne qui à l'instar du règlement est un acte législatif à portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable en droit interne.

De même, la loi-cadre européenne remplacerait la directive dans les mêmes conditions. C'est-à-dire qu'elle lie l'Etat destinataire quant au résultat à atteindre, mais les autorités nationales compétentes ont toute latitude quant au choix et à la forme des moyens pour sa transposition.

On constate que la terminologie employée ici est relativement similaire à celle employée dans les Etats membres. Cependant, on peut dire qu'elle est peut-être usurpée dans la mesure où en droit communautaire contrairement au droit interne, la loi n'est pas adoptée par une assemblée souveraine.

**1031.** Le projet prévoit également l'existence d'un règlement européen distinct du règlement actuel. Ce règlement n'est pas un acte législatif de portée générale. C'est, si l'on veut se référer à la tradition juridique existant en droit interne, une sorte de décret d'application. Ainsi, le règlement européen est un acte d'application de la loi ou de la loi-cadre. Cet acte pourra soit être obligatoire dans

---

<sup>2015</sup> Article I-24, paragraphe 1

tous ses éléments, soit laisser aux Etats membres compétence quand au choix de la forme et des moyens des moyens de mise en œuvre.

Il existe une autre sorte d'acte d'exécution des actes législatifs : la décision européenne. Elle est obligatoire dans tous ses éléments, et lorsqu'elle désigne ses destinataires elle n'est obligatoire que pour eux.

L'article I-32 prévoit une dernière catégorie d'actes, qui est celle des recommandations et des avis. Ces actes sont adoptés par les institutions communautaires et n'ont aucun effet contraignant.

**1032.** Une dernière catégorie d'actes est prévue par l'article I-35 du projet de constitution : le règlement délégué. En fait, la loi européenne ou la loi-cadre européenne pourront déléguer à la Commission, dans certains cas, le pouvoir d'édicter des règlements susceptibles de compléter ou de modifier certains de leurs éléments.

Dans tous les cas prévus par la constitution, les lois et les lois-cadres seront adoptées conjointement par le Parlement européen et le Conseil sur proposition de la Commission.

**1033.** Avec ce projet de Constitution européenne, l'équilibre institutionnel se trouve une fois encore soumis à l'épreuve de la modification. Si cette constitution est adoptée telle qu'elle a été proposée par la Convention européenne, alors l'équilibre institutionnel se trouvera modifié en faveur du Parlement européen mais aussi de la Commission. Par conséquent, les relations interinstitutionnelles devraient avoir un caractère plus fédéral. En effet, le Conseil des ministres dans ce mécanisme décisionnel perd de son pouvoir hégémonique dans la mesure où désormais, la procédure de codécision devient la règle générale offrant ainsi au représentant du peuple européen l'occasion de faire explicitement entendre ses décisions.

## CONCLUSION

« En presque un demi-siècle, nous avons accumulé une étonnante richesse d'expérience institutionnelle et législative et nous avons développé un style de politique unique au monde<sup>2016</sup> ». En effet depuis l'origine, la dynamique de l'Union européenne est fondée sur le délicat équilibre entre la recherche de l'intérêt général communautaire et la défense des intérêts nationaux des Etats membres. L'équilibre institutionnel mis en place par les Pères fondateurs se traduit par une répartition complexe des compétences entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

Toutefois, le développement de la construction communautaire a fait évoluer cette situation et aujourd'hui la clé de l'équilibre institutionnel réside dans un partage délicat des tâches entre la Commission et le Parlement européen d'une part, et le Conseil et le Conseil européen d'autre part.

**1035.** Ce nouvel équilibre, qui a semblé pendant un temps être l'apanage de l'intergouvernementalisme a généré des processus décisionnels lourds, d'autant plus que l'Union européenne a subi plusieurs élargissements successifs. Ainsi, conçue à l'origine pour six Etats membres l'Union européenne qui compte quinze membres, montre aujourd'hui à l'aube du plus grand élargissement de son histoire, des signes d'essoufflement et c'est à tous les niveaux du triangle institutionnel que la difficulté est perceptible.

Effectivement, la faiblesse des structures de coordination du Conseil rend la hiérarchisation des priorités délicate d'autant plus que faute de pouvoir réellement s'entendre sur des projets communs, les Etats membres profitent du semestre de présidence pour mener à bien leurs propres chantiers nationaux. La Commission a également rencontré des difficultés dans son rôle de moteur de l'Union européenne notamment parce que sous la Commission Santer, les responsabilités étaient morcelées. Enfin, malgré son impressionnante évolution le Parlement européen n'a pas encore su convaincre de son intérêt et de son rôle l'ensemble de la population de l'Union comme le montre la faible participation aux élections européennes.

Par conséquent, il en résulte un appareil institutionnel affaibli, confus aux yeux des citoyens européens qui ne voient dans l'Union européenne qu'une entité « avide » de tout contrôler et qui n'affiche peut-être pas tous les résultats attendus par eux.

---

<sup>2016</sup> R. PRODI., *Vers une union plus étroite ? La structure institutionnelle de l'Union européenne et le rôle des citoyens européens*, Dialogue international, 13 juin 2003, article disponible sur le site internet de la Commission

**1036.** Dans ces conditions, ne peut-on penser que l'Europe est « en partie victime de ses propres succès<sup>2017</sup> » ? En effet, dans la mesure où l'Union européenne ne répond pas au schéma de l'organisation internationale classique ses domaines d'activités se sont étendus sans qu'aucune limite ne lui ait été imposée, si ce n'est le désaccord des Etats membres face au transfert de souveraineté en ce qui concerne certains droits régaliens comme par exemple le pouvoir fiscal. De plus, le succès de son intégration économique a poussé les Etats voisins des six Etats fondateurs à entrer dans cette Union.

De cette manière, l'Union européenne s'est certes enrichie mais elle s'est aussi déployée d'une manière telle que son système décisionnel est devenu moins opérant. Il est donc désormais impératif qu'elle s'engage dans la voie d'une réforme de son système institutionnel en crise depuis le traité de Maastricht car dans la perspective de l'élargissement de 2004, une révision s'impose sous peine d'une paralysie de son fonctionnement.

Toutefois, le défi de l'élargissement ne doit pas nécessairement conduire à une remise en cause radicale de l'équilibre institutionnel qui existe aujourd'hui et qui n'a pu être acquis qu'au prix de difficiles compromis. Notamment, la Commission dans la mesure où elle représente la clé de voûte du système institutionnel communautaire ne doit pas être soumise au contrôle exclusif soit du Parlement européen soit du Conseil européen, au risque de compromettre l'équilibre du triangle institutionnel. En effet, la Commission est un élément essentiel et nécessaire dans le compromis qui existe entre le Parlement européen et le Conseil. L'enjeu aujourd'hui, est donc de remédier au statu quo institutionnel qui existe depuis le traité d'Amsterdam sans toutefois bouleverser irréversiblement l'équilibre institutionnel. Il s'agit ainsi non seulement, de répondre aux problèmes de taille et de composition de la Commission, de pondération des voix au Conseil et d'extension de la majorité qualifiée mais aussi et surtout, de simplification de l'Union européenne afin de la rendre moins opaque et plus compréhensible. Ainsi, la préparation institutionnelle de l'Union européenne au futur élargissement de 2004 suppose de redynamiser les rapports existants entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

**1037.** C'est dans cette optique que doit être placée la volonté nouvelle des dirigeants européens de doter l'Union d'une véritable constitution, afin que soit défini son modèle politique. En effet, il est désormais acquis pour tous les chefs d'Etat et de gouvernement que le pouvoir européen doit être clairement identifiable.

Si donc jusqu'à présent les Quinze montraient un certain empressement à tenter de sauvegarder au sein de l'ordre juridique communautaire l'idée de souveraineté nationale, ils ont aujourd'hui pris

---

<sup>2017</sup> R. DEHOUSSE, 1999 : *An I du parlementarisme européen*, article publié sur Internet, 10 p., sp. p.2

conscience du défi qui s'impose à eux et devant lequel ils se doivent de ne plus reculer. Désormais donc, les Quinze doivent donner un modèle politique à l'Union européenne pour qu'elle puisse réellement s'accomplir. Et cela ne pourra passer que par la constitutionnalisation du traité et la réforme du système institutionnel existant.

**1038.** Ainsi, la Convention européenne dans le projet de constitution soumis au Conseil européen au mois de juin 2003 a-t-elle proposé de réformer le système institutionnel actuel. D'une part, ce projet répond aux nécessités institutionnelles « techniques », mais en créant un gouvernement européen il induit un nouvel équilibre institutionnel. En effet, le Parlement européen est renforcé et conforté dans son rôle d'assemblée législative. La Commission est officiellement reconnue comme le centre d'impulsion de l'Union européenne, et légitimée aux yeux des citoyens européens du fait que son président soit élu par le Parlement européen. Néanmoins, à ce renforcement du pôle supranational répond l'affaiblissement du Conseil des ministres, organe intergouvernemental aux côtés du Conseil européen. En effet, le Conseil voit sa puissance tempérée essentiellement pour deux raisons. D'une part, la procédure législative de droit commun devient la codécision et dans ces conditions le Parlement européen devient un législateur à part entière aux côtés du Conseil. De plus, la réduction des matières nécessitant le vote à l'unanimité va réduire considérablement les risques de blocages durant la procédure décisionnelle. Dans ces conditions, le Conseil et le Parlement européen qui sont connus pour leurs fréquentes oppositions vont devoir collaborer étroitement l'un avec l'autre et aboutir à des compromis. De cette manière, il sera donné au représentant du peuple européen l'occasion de faire explicitement entendre ses décisions. Cette situation est d'autant plus vraie que de par le rôle central que va jouer le Parlement européen dans l'investiture de la Commission, l'alliance entre ces deux institutions devrait se renforcer.

La seconde raison qui tend à prouver l'affaiblissement certain du Conseil, est la consécration du Conseil européen au rang d'institution. Ce qui faisait jusqu'alors la force du Conseil des ministres c'était qu'il représentait à lui seul de manière officielle les Etats membres. Or, désormais avec l'apparition à ses côtés du Conseil européen il ne détient plus l'ensemble de la puissance intergouvernementale. Enfin et surtout, est supprimée la présidence tournante de l'Union européenne qui désormais deviendra permanente.

Ainsi, il est évident que l'équilibre institutionnel dans le cadre de ce projet subit des modifications. D'un côté, l'instauration d'une présidence permanente du Conseil européen renforce le caractère intergouvernemental du système institutionnel communautaire. Mais d'un autre côté, la règle du vote à la majorité qualifiée par défaut renforce le caractère supranational de la prise de décision. Dans ces conditions, peut-être que l'équilibre institutionnel a trouvé son « assiette » ?

**1039.** Avec ce projet de constitution européenne, l'équilibre institutionnel se trouve une nouvelle fois soumis à l'épreuve de la modification. Si cette constitution est adoptée telle qu'elle a été proposée par la Convention européenne, alors l'équilibre institutionnel se trouvera modifié en faveur du Parlement européen mais aussi de la Commission. Par conséquent, les relations interinstitutionnelles devraient avoir un caractère plus fédéral.

Cette nouvelle configuration donnée à l'équilibre institutionnel montre ainsi la dynamique dans laquelle s'inscrit le développement de l'Union européenne, qui est celle d'une plus grande intégration politique. Elle nous fait aussi comprendre que l'équilibre institutionnel est le reflet de l'évolution de la construction communautaire, et que tant que celle-ci n'aura pas atteint sa maturité cet équilibre ne pourra rester immuable. En effet, l'équilibre institutionnel n'a pas vocation à rester intangible parce qu'il est soumis à l'importance qui est donnée à un moment précis à la représentation de tel ou tel intérêt politique. Aujourd'hui, il semble que l'intérêt du peuple européen l'emporte sur celui des souverainetés nationales mais le futur reste imprévisible. Est-ce alors à dire que l'équilibre institutionnel ne serait en fait qu'une affaire de circonstances ?

## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES GÉNÉRAUX

- ABELES M., *En attente d'Europe*, Question de politique, Hachette, 1996, sp. pp. 63-104
- BLANQUET M., *L'article 5 du traité CEE : recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, Paris, L.G.D.J., 1994
- BLUMANN C., *La fonction législative communautaire*, Paris, L.G.D.J., 1995
- BOULOUIS J., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 6<sup>ème</sup> édition, 1997
- BOULOUIS J. et CHEVALIER R.M., *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, Dalloz, 1994
- CALDAGUES M., *Mesures d'exécution de la législation communautaire : le risque de confusion des pouvoirs*, les rapports du Sénat, 1994, 41 p.
- CHAUCHAT M., *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, L.G.D.J., 1989, sp. pp.147-203
- Commentaire J.MEGRET , *Le droit de la Communauté européenne et de l'Union européenne*, volume 9, 2<sup>ème</sup> Ed°, 2000
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du groupe de réflexion sur la réforme des institutions européennes, Paris, La Documentation française, 1999
- CONSTANTINESCO V. et SIMON D. (sous la direction de), *Le COREPER dans tous ses Etats*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2000
- CROISAT M. et QUERMONNE J.L., *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 2<sup>ème</sup> édition, 1999

- DUTHEIL DE LA ROCHERE J., *La hiérarchie des normes*, dans *La révision du Traité sur l'Union européenne, perspective et réalité*, Rapport du groupe français d'étude pour la Conférence intergouvernementale de 1996, P.Manin (sous la direction de), Paris, Pedone, 1996, pp.41-60
- GAILLARD M., *La coopération interparlementaire*, dans *L'Union européenne, carrefour de coopération*, J. Auvret-Finck (sous la direction de), LGDJ Paris 2002, pp.183-197
- HUIBAN O., *Les accords interinstitutionnels*, dans *Problèmes actuels de droit communautaire*, Paris, L.G.D.J., 1998, pp.91-168
- ISAAC G., *Droit communautaire général*, Paris, Dalloz, 7<sup>ème</sup> édition, 1999
- JACQUE J.P., *Cours de droit institutionnel de l'Union européenne*, 2001, Dalloz, 663 p.
- JORDA J., *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, P.U. Aix-Marseille, 2001, 685 p.
- LE PICARD O., ADLER J.C. et BOUVIER N., *Lobbying, règles du jeu*, éd. d'Organisation, 2000, sp. pp.14-33 et pp. 102-145
- LOUIS J.V. et WAELBROECK D.(sous la direction de), *La Commission au cœur du système institutionnel des Communautés européennes*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1989
- LOUIS J.V. et WAELBROECK D.(sous la direction de), *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1988
- LOUIS J.V. et WAELBROECK D.(sous la direction de), *L'Union européenne et l'avenir de ses institutions*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1996
- MOREAU DEFARGES P., *Les institutions européennes*, Paris, A. Colin, 4<sup>ème</sup> édition, 1999
- PRELOT M., *Histoire des idées politiques*, Paris, Dalloz, 3<sup>ème</sup> édition, 1966
- QUERMONNE J.L., *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 3<sup>ème</sup> édition, 1998
- RIDEAU J., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, L.G.D.J., 3<sup>ème</sup> édition, 1999
- SAURON J.L., *Droit communautaire et décision nationale*, Paris, L.G.D.J., 1998

- SIMON D., *Le système juridique communautaire*, Paris, Presses Universitaires de France, 2<sup>ème</sup> édition mise à jour 1998
- TAULEGNE B., *Le Conseil européen*, Paris, PUF, 1993
- TIZZANO A., *La hiérarchie des normes communautaires*, dans *La Conférence intergouvernementale sur l'Union européenne : répondre aux défis du XXIème s.*, 1996, A.MATTERA (sous la direction de), pp. 76-87

## **DICTIONNAIRES ET ENCYCLOPÉDIES**

- BIEBER R. et M. HAAG, *Le Parlement européen*, Juris-Classeur Europe, 1991, fascicule 210, pp.1-24
- BLUMANN C., *Comitologie*, Dictionnaire juridique des Communautés européennes, A. BARAV et C.PHILIP (sous la direction de), Paris, Presses Universitaires de France, 1<sup>ère</sup> édition, 1993, pp.188-198
- BRADLEY K.ST.C., *Parlement européen*, Dictionnaire juridique des Communautés européennes, A. BARAV et C.PHILIP (sous la direction de), Paris, Presses Universitaires de France, 1<sup>ère</sup> édition, 1993, pp.741-750
- CONSTANTINESCO V., *Conseil européen*, Droit communautaire, 15 avril 1992, pp.1-6
- JACQUE J.P., *Parlement européen*, Répertoire communautaire Dalloz, octobre 1997, pp.1-16
- JACQUE J.P., *Le Conseil européen*, Juris –Classeur Europe, fascicule 221, 1997, pp.1-5
- JACQUE J.P., *Conseil des ministres*, Répertoire communautaire Dalloz, juin 1995, pp.1-22
- KOVAR R., *Actes juridiques communautaires unilatéraux*, Répertoire communautaire Dalloz, mai 1998, pp.1-32
- MANIN P., *Article 210*, Traité instituant la CEE, Commentaires article par article, V. CONSTANTINESCO, J.P. JACQUE, R. KOVAR et D. SIMON (sous la direction de), Paris, Economica, 1992, pp. 1299 et s.
- MASCLET J.C., *Règlement*, Répertoire communautaire Dalloz, mars 1997, pp. 1-16
- RIGAUX A., *Comité des représentants permanents*, Droit communautaire, 1<sup>er</sup> janvier 1993 pp.1-9

- SCHMITTER C., *Comité des représentants permanents (coreper)*, Dictionnaire juridique des Communautés européennes, A. BARAV et C. PHILIP (sous la direction de), Paris, Presses Universitaires de France, 1<sup>ère</sup> édition, 1993, pp.177-183
- SORASIO D., *Commission*, Répertoire communautaire Dalloz, février 1995, pp.1-22
- THIAVILLE D., *Déclarations communes du Parlement européen, du Conseil et de la Commission*, Dictionnaire juridique des Communautés européennes, A. BARAV et C. PHILIP (sous la direction de), Paris, Presses Universitaires de France, 1<sup>ère</sup> édition, 1993, pp.341-346

### **MÉLANGES**

- CAPOTORTI F., *Le statut juridique du Conseil européen à la lumière de l'Acte unique, du droit international au droit de l'intégration*, Liber Amicorum P. Pescator, Nomos Baden Baden, 1987, pp.79-96
- JACQUE J.P., *L'évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, dans Mélanges offerts à P. TEITGEN, 1984, Pedone, pp.183-208
- MELCHIOR M., *Les communications de la Commission, contribution à l'étude des actes communautaires non prévu par les traités*, dans Mélanges F. Dehousse, volume II, éd. Labor, 1979, pp.243-258
- NOEL E., *Réflexions sur le processus de décision dans le Conseil des communautés européennes*, dans Mélanges offerts à P. TEITGEN, 1984, Pedone, pp.345-354
- TINDEMANS L., *Le Conseil européen : un premier bilan, quelques réflexions*, dans Mélanges F. Dehousse, volume II, éd. Labor, 1979, pp.167-173

### **REVUES DE DROIT COMMUNAUTAIRE**

#### **ANNUAIRE EUROPÉEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

- RIDEAU J., *La comitologie*, volume X, 1987, pp.739-758

#### **CAHIERS DE DROIT EUROPÉEN**

- KOVAR R., *La déclaration n°16 annexée au traité sur l'Union européenne : chronique d'un échec annoncé ?*, 1997, pp.3-11
- KARAGIANNIS S., *Le président de la Commission dans le traité d'Amsterdam*, 2000, pp.9-55
- MANGAS MARTIN A., *La participation du Comité des Représentants permanents au processus de décision communautaire*, 1980, pp.25-53
- MORAND C.A., *Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire*, 1970, pp.623-644
- NOEL E., *Quelques réflexions sur la préparation, le déroulement et les répercussions de la réunion tenue à Paris par les Chefs de gouvernements (9-10 décembre 1974)*, 1975, pp.3-13
- PESCATORE P., *L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome*, 1978, pp.387-406
- THILL M., *Le défaut de qualité du Parlement européen pour agir en annulation au titre de l'article 173 du Traité CEE : l'arrêt de la Cour de justice du 27 septembre 1988 et ses implications sur d'autres aspects du contentieux communautaire*, n°1/2, 1989, pp.365-391
- VAN RIJN T.P.J.N., *Le Comité des Représentants permanents dans les Communautés élargies*, 1972, pp.637-661
- LASALLE C., *L'initiative parlementaire dans la procédure normative communautaire*, 1971, pp.127-145

## EUROPE

- Anonyme. *Compétence d'exécution de la Commission : la Cour précise l'étendue des compétences d'exécution reconnues à la Commission et censure un dispositif de sanctions pécuniaires pour violation du principe de proportionnalité*, n°287, octobre 2000, p.10
- BERROD F., *Nouvelle comitologie : une simplification pas toujours réussie*, n°319, octobre 1999, pp.7-8
- CLERGERIE J.L., *Le recours aux accords interinstitutionnels dans le cadre de l'Union économique et monétaire*, juin 1999, chronique n°7, pp.4-6

- MONJAL PY., *La qualité de législateur du Conseil des ministres de l'Union européenne selon son règlement intérieur : dilution ou fondation d'une notion*, février 2000, chronique n°2, pp.3-7
- MONJAL PY., *Les accords externes conclus par la Communauté européenne : des actes judiciairement contestables, remarques sur la décision C-189/97 de la Cour de justice du 8 juillet 1999, Parlement européen c/ Conseil*, octobre 1999, chronique n°10, pp.4-6
- PETIT Y., *A propos du rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen sur la maladie de la « vache folle »* juin 1997, chronique n°7, pp.4-8
- PIETRI M., *Comitologie : la Cour confirme que la Commission dispose d'une certaine marge de manœuvre afin de permettre la prise de décision*, n°6, janvier 2000, p.12

#### **REVUE D'INTÉGRATION EUROPÉENNE**

- JACQUE J.P., *Conquêtes et revendications : l'évolution des pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement européen depuis 1979*, n°2/3, 1983, VI, Canada, pp.155-185

#### **REVUE DES AFFAIRES EUROPÉENNES**

- CIAVARINI AZZI G., *Comitologie : le voile se lève ...*, 2001-2002, pp.16-28
- MATTEI JB., *La pratique décisionnel de la Communauté européenne au quotidien*, n°1, 1993, pp.49-52
- MEYRONNEINC G., *Tendance, les lobbies en questions : du dialogue démocratique à la suspicion d'influence*, 1996, pp.47-51
- RAUX J., *De Nice à Laeken : pour une approche structurante de la constitutionnalisation de l'Union européenne*, 2001-2002, pp.61-74
- RIDEAU J., *Les groupes d'intérêt dans le système institutionnel communautaire*, n°3, 1993, pp.49-73
- RIDEAU J., *La fonction législative dans les communautés européennes*, n°1, 1995, pp.63-82

#### **REVUE DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE**

- HARDEN I., *A l'écoute des griefs des citoyens de l'Union européenne : la mission du médiateur européen*, n°3, 2001, pp.573-616

### REVUE DU MARCHÉ COMMUN

- AYRAL M., *Essais de classification des groupes et comités*, 1975, pp.330-339
- BERGER C., *Un exemple de concertation réussie : le règlement n° 3972/86 du Conseil*, n°305, mars 1987, pp.161-164
- BO BRAMSEN C., *Le Conseil européen : son fonctionnement et ses résultats de 1975 à 1981*, octobre 1982, pp.624-642
- BOULOUIS J., *La qualité du Parlement européen pour agir en annulation*, n°324, février 1989, pp.119-122
- DENIAU X., *Le vote au sein du Conseil des ministres des Communautés européennes. Théorie et pratique*, n°279, juillet-août 1984, pp.316-318
- DEWOST J.L. et LEPOIVRE M., *La déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire, signée le 30 juin 1982*, 1982, pp.514-525
- EHLERMANN C.D., *Compétence d'exécution conférée à la Commission – La nouvelle décision-cadre du Conseil*, n°316, avril 1988, pp.232-239
- FOYER J., *Le contrôle des parlements nationaux sur la fonction normative des institutions communautaires*, 1979, pp.161-168
- NICOLL W., *L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire*, n° 319, juillet-août 1988, pp.373-379
- NICOLL W., *L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire*, n°319, juillet-août 1988, pp.373-379
- NICOLL W., *La procédure de concertation entre le Parlement européen et le Conseil*, n° 293, janvier 1986, pp.11-15
- NICOLL W., *Les procédures Luns/Westerterp pour l'information du Parlement européen*, n°300, septembre-octobre 1986, pp.475-476

- NICOLL W., *Qu'est-ce-que la comitologie ?* n°306, avril 1987, pp.185-187
- REICH C., *Le Parlement européen et la « comitologie »*, n°336, avril 1990, pp.319-323
- SAINT-MIHIEL(de) P., *Le projet de traité instituant l'Union européenne*, n°276, avril 1984, pp.149-152

**REVUE DU MARCHÉ COMMUN ET DE L'UNION EUROPÉENNE**

- BACHE J.P. et JOURET P., *Le budget de la Communauté après Maastricht*, n°359, juin 1992, pp.559-572
- BAVIERA S., *Les pétitions au Parlement européen et le médiateur européen*, n°445, février 2001, pp.129-135
- BAZIADOLY S., *Le refus de la décharge par le Parlement européen*, n° , janvier 1992, pp. 58-73
- CEREXHE E., *La problématique institutionnelle des Communautés*, n°238, juillet 1980, pp.282-288
- CHAMBAULT J.F., *L'ouverture du recours en annulation au parlement européen : aboutissement et cohérence d'une décennie de jurisprudence*, n°343, janvier 1991, pp.40-48
- CHARRIER C., *La Communauté de droit, une étape sous-estimée de la construction européenne*, n°400, juillet - août 1996, pp.521-533
- ENSKOG D., *Censure de la Commission : une première étape ?*, n°426, mars 1999, pp.149-151
- MOUSSIS N., *La construction européenne et le citoyen : déficit démocratique ou déficit d'information ?*, n°436, mars 2000, pp.153-159
- NUTTENS J.D., *La « comitologie » et la Conférence intergouvernementale*, n°397, avril 1996, pp.314-327
- REGNIER – HELDMAIER C., *La distinction DO-DNO, instrument de lutte pour le pouvoir budgétaire*, n°375, février 1994, pp.94-102
- REICH C., *La mise en œuvre du traité sur l'Union européenne par les accords interinstitutionnels*, n° 375, février 1994, pp.81-85

- REICH C., *Le traité d'Amsterdam et le champ d'application de la procédure de codécision*, n°413, décembre 1997, pp.665-669
- REICH C., *Qu'est-ce-que...le déficit démocratique ?*, n°343, janvier 1991, pp.14-18
- RODRIGUES S., *La nouvelle Commission Prodi face à ses engagements. Est-ce la fin de la crise ?*, n°433, novembre – décembre 1999, pp.678-682
- RODRIGUES S., *Quelques réflexions juridiques à propos de la démission de la commission européenne, de la responsabilité des institutions communautaires comme « manifestation ultimes de la démocratie » ?*, n°430, juillet-août 1999, pp.472-483
- RODRIGUES S., *La paix des braves à propos du nouvel accord-cadre « Commission-Parlement européen »*, n° 442, octobre-novembre 2000, pp.590-594
- SAURON J.L., *La fonction présidentielle de l'Union européenne : le cas de la présidence française de l'Union européenne du second semestre 2000*, n°441, septembre 2000, pp.518-523

#### **REVUE DU MARCHÉ UNIQUE EUROPÉEN**

- DELMAS-DARROZE S., *Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne*, n°4, 1999, pp.143-182
- LOUIS J.V., *Une crise salutaire ?*, n°1, 1999, pp.5-14
- MATTINA E., *La représentation démocratique de l'Union européenne*, n°3, 1997, pp.5-15
- SAURON J.L., *Comitologie : comment sortir de la confusion*, n°1, 1999, pp.31-67
- PETITE M., *Avis de temps calme sur l'article 189 A paragraphe 1 : point d'équilibre entre le droit d'initiative de la Commission et le pouvoir décisionnel du Conseil*, n°3, 1998, pp.197-206

#### **REVUE TRIMESTRIELLE DE DROIT EUROPÉEN**

- BLUMANN C., *Le Conseil européen*, 1976, pp.1-20
- BLUMANN C., *Le Parlement européen et la comitologie : une complication pour la Conférence intergouvernementale de 1996*, n°1, janvier-mars 1996, pp.1-24

- BLUMANN C., *Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'acte unique européen*, n°1, janvier-mars 1988, pp.23-58
- BOULOUIS J., *Les avis de la Cour de justice des Communautés sur la compatibilité avec le Traité CEE du projet d'accord créant l'Espace économique européen*, n°3, juillet –septembre 1992, pp.457-463
- GAUDIN H., *Amsterdam : l'échec de la hiérarchie des normes ?*, n°1, janvier-mars 1999, pp. 1-20
- GEORPOULOS T., *La Commission après le traité de Nice : métamorphose ou continuité ?*, n°3, juillet-septembre 2001, pp.597-608
- GODET R., *Le nouveau « code de procédure budgétaire » de l'Union européenne, L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire du 6 mai 1999*, n°2, avril-juin 2000, pp. 273-298
- KORTENBERG H., *Comitologie : le retour*, n°3, juillet-septembre 1998, pp.317-327
- LIPSIUS J., *La Conférence intergouvernementale de 1996*, n°2, avril –juin 1995, pp.175-206
- MONJAL P.Y., *La conférence intergouvernementale de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires*, n°4, octobre-décembre 1996, pp.681-716
- MONJAL P.Y., *Le droit dérivé de l'Union européenne en quête d'identité, à propos de la première décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 29 mai 2000*, n°2, avril-juin 2001, pp.335-369
- PIRIS J.C., *Après Maastricht, les institutions sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes ?*, n°1, janvier-mars 1994, pp.1-37
- SAURON J.L., *Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France*, n°2, avril-juin 1999, pp.171-199
- TOURNEPICHE A.M., *La clarification du statut juridique des accords interinstitutionnels*, n°2, avril – juin 2002, pp. 209-222

**LES PETITES AFFICHES**

- BRUCHERT F., *Le rôle des accords entre institutions communautaires pour la solution des litiges dans le cadre du budget communautaire*, 17 septembre 1997, n°112, pp. 45-47
- CADET J., *Description des mécanismes de prise de décision par les institutions européennes*, 17 mars 1997, n°33, pp.8-22

**POUVOIRS**

- NICOLAS V., *Le désordre normatif*, n°69, 1994, pp.35-48

**REGARDS SUR L'ACTUALITÉ**

- CLAMEN M., *Lobbies et lobbying : Bruxelles sous influence*, n° 230, avril 1997, pp. 82-87

**REVUE ADMINISTRATIVE**

- STIRN B., *Quelques réflexions à partir de l'examen par le Conseil d'Etat des projets communautaires en application de l'article 88-4 de la Constitution*, 1994, pp.93-95

**REVUE DE DROIT PUBLIC**

- CLERGERIE J.L., *L'improbable censure de la Commission européenne*, n°1/3, 1995, pp.201-220
- RULLIER B., *L'article 88-4 : un premier bilan*, 1994, pp.1679-1717

**REVUE FRANÇAISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL**

- RULLIER B., *L'application de l'article 88-4 de la Constitution au premier semestre 1994*, pp.155-175
- VERDIER M.F., *La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 nécessaire à la ratification du Traité de Maastricht et l'extension des pouvoirs des assemblées parlementaires françaises*, 1994, sp.pp.1137-1155

**REVUE DE LA RECHERCHE JURIDIQUE**

- CAREMIER B., *« L'eurocratie » : une fonction publique à la croisée du politique et de l'administratif*, 1997, pp.229-286

- FERAL P.A., *Le Comité des régions de l'Union européenne : trois années d'activités et les perspectives de la Conférence intergouvernementale*, 1997, pp.303-313
- MONJAL P.Y., Remarques sur l'emploi de la notion de fonction législative en droit communautaire, n°3, 1998, pp. 1117-1162

## **REVUE DE DROIT INTERNATIONAL**

### **ANNUAIRE FRANÇAIS DE DROIT INTERNATIONAL**

- ISAAC G., *L'insertion du Parlement européen dans le système juridictionnel des communautés européennes*, XXXII, 1986, pp.794-809

### **JOURNAL DU DROIT INTERNATIONAL**

- CONSTANTINESCO V. , *Commentaire de l'arrêt CJCE Parlement européen c/ Conseil soutenu par le Royaume Uni et la commission du 22 mai 1991*, n°2, 1991 pp.451-455
- GUILLERMIN G., *Le principe de l'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, n°2, 1992, pp.319-346

### **REVUE UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME**

- JACQUE J.P., *La Constitution de la Communauté européenne*, 1995, pp.397-423

## **REVUE DE DROIT ÉTRANGER**

### **COMMON MARKET LAW REVIEW**

- LENAERTS K., *Some reflections on the separation of powers in the European community*, 1991, pp.10-35

### **RIVISTA DI DIRITTO EUROPEO**

- NOEL E. et ETIENNE M.H., *Le comité des représentants permanents et l'approfondissement des communautés*, 1972, pp.27-50

## **PUBLICATIONS SUR INTERNET**

### **PUBLICATIONS D'ARTICLES**

- BADINTER R., *La présidence à deux têtes*, Le Monde (version électronique), 12 février 2003, 2p.
- BARRAU A., *Parlement européen-parlements nationaux : Chercher un meilleur équilibre*, Europ Magazine, Eté 2000, pp.105-106
- BERANGER C. et TERZIU L., *Parlements : trouver un terrain d'entente*, vie quotidienne, 3p.
- CHEVALIER J.P., *Les Accords Interinstitutionnels en matière budgétaire : une pièce maîtresse de l'évolution du système financier européen*, 15 p.
- DEHOUSSE R., *1999 : An I du parlementarisme européen*, 10 p.
- GUILLERMIN G., *Un système institutionnel sophistiqué*, 6 p.
- PASQUA S. et V. REY., *Entretien avec J.Vignon*, Verba Volant, n°10, mai 2001, 2 p.
- STUART G., *Les parlements nationaux ont un rôle clé à jouer dans la démocratie de l'Union européenne*, 4 p.
- VON ALEMANN F., *Les accords interinstitutionnels dans l'Union européenne, zone grise des traités ou expression d'une nouvelle forme de gouvernance ?*, 20 p.

### **PUBLICATIONS DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES**

#### **COMMISSION EUROPEENNE :**

- Commission Européenne, *Gouvernance européenne un Livre Blanc*, 25 juillet 2001, COM (2001) 428 final, 40 p.
- Secrétariat général de la Commission, *La Commission et les groupes d'intérêt*

#### **PARLEMENT EUROPEEN**

- NAPOLITANO G. (rapporteur), *document de travail sur les relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne*,

Commission des affaires constitutionnelles, 23 janvier 2002, FINAL A5-0023/2002, PE 304.30230 p.

**PUBLICATIONS DE LA CONVENTION EUROPÉENNE**

- BADINTER R., Projet de Constitution européenne, CONV 317/02, 30 septembre 2002
- CONTRIB 1 CONV 12/02, Contribution d'un membre de la convention sur l'idée d'une constitution pour l'Union européenne et sur une deuxième chambre européenne, Bruxelles, 19 mars 2002
- Contribution de D. SPOEL, La Convention : se prépare-t-on à un sprint final ?, 24 novembre 2002
- Contribution de M. Hubert HAENEL à l'occasion de la rencontre du Parlement européen avec les parlements nationaux, *Un nouveau rôle pour les parlements nationaux dans l'Union européenne*, Bruxelles, 8 juillet 2002
- Groupe de travail IV « Parlements nationaux », intervention de Michel Barnier du 10 juillet 2002, 10 p.
- Note de synthèse de la réunion du 22 juillet 2002 du groupe de travail I « Subsidiarité », CONV 219/02, 5 p.
- Note de synthèse de la réunion du groupe de travail IV « Parlements nationaux » du 19 septembre 2002, CONV 290/02, 8 p.
- Projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe, CONV 820/03
- Rapport du groupe de travail « Parlements nationaux » présidé par Mme G. Stuart et présenté à la Convention européenne les 28 et 29 octobre 2002, *Les Parlements nationaux mieux informés, plus impliqués*
- Rapport final du Groupe de travail IV sur le rôle des parlements nationaux, Bruxelles, 22 octobre 2002, CONV 353/02

**PUBLICATIONS DES INSTITUTIONS FRANÇAISES**

**SENAT**

- BADRE D., *Budget européen*, Rapport d'information n°489, 1997-1998, Délégation du Sénat pour l'Union européenne
- HOEFFEL D., *Une deuxième chambre européenne*, Rapport d'information n° 381, 13 juin 2001

## TABLE DES ARRÊTS DE JURISPRUDENCE CITÉS

### ARRÊTS DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

#### 1954

CJCE 21 décembre 1954, *France c/ Haute Autorité*, aff.1/54, Rec.1954, p.7, p.27

#### 1957

CJCE 12 juillet 1957, *Algéra*, aff. jtes 7/56, 3/57 à 7/57, Rec.1957, p.81, **pp.22 ; 116**

#### 1958

CJCE 13 juin 1958, *Méroni*, aff. 9/56, Rec.1958, p.11, **pp.23 ; 26 ; 43 ; 53 ; 162 ; 252**

#### 1959

CJCE 20 mars 1959, *Firma Nold*, aff.18/57, Rec.1959, p.89, **p.406**

CJCE avis 1/59 du 17 décembre 1959, *Procédure de révision au titre de l'article 95 alinéas 3 et 4 CECA*, Rec.1959, p.533, **pp.23 ; 26**

#### 1960

CJCE 10 mai 1960, *Allemagne c/ Haute Autorité*, aff. 19/58, Rec.1960, p.471, **pp.27 ; 51**

#### 1962

CJCE 14 décembre 1962, *Fédération nationale de la boucherie*, aff.19/62, Rec.1962, p.943, **p.406**

#### 1963

CJCE 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, Rec.1963, p.3, **pp.71 ; 400-401 ; 421**

CJCE 15 juillet 1963, *Plauman*, aff.25/62, Rec.1963, p.199, **p.393**

#### 1964

CJCE 12 mai 1964, *Wagner c/ Fohrmann*, aff.101/63, Rec.1964, p.383, **p.85**

CJCE 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, aff. 6/64, Rec.1964, p.1141, **pp.71 ; 109 ; 400 ; 403 ; 421**

CJCE 13 novembre 1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, aff. jtes 90 et 91/63, Rec.1964, p.1217, **pp.109 ; 396**

### 1965

CJCE 1<sup>er</sup> décembre 1965, *Schwarze*, aff.1/65, Rec.1965, p.1081, **p.75**

### 1967

CJCE 15 mars 1967, *Cimenteries e.a. c/ Commission*, aff. jtes 8 à 11/66, Rec.1967, p.93, **p.130**

### 1968

CJCE 19 décembre 1968, *Salgoil*, aff.13/68, Rec.1968, **p.401**

### 1969

CJCE 13 février 1969, *Walt Wilhelm*, aff. 14/68, Rec. 1969, p.1, **p.401**

CJCE 9 juillet 1969, *Italie c/ Commission*, aff.1/69, Rec.1969, p.277, **p.151**

CJCE 12 novembre 1969, *Stauder*, aff.29/69, rec.1969, p.419, **p.72**

### 1970

CJCE 17 février 1970, *Commission c/ Italie*, aff.31/69, Rec.1970, p.34, **p.104**

CJCE 15 juillet 1970, *ACF Chemiefarma c/ Commission*, aff.41/69, Rec.1970, p.661, **pp. 143-144 ; 361**

CJCE 10 octobre 1970, *Variola*, aff.34/73, Rec.1970, p.990, **p.393**

CJCE 18 novembre 1970, *Chevalley*, aff.15/70, Rec.1970, p.975, **pp.76 ; 93 ; 95**

CJCE 17 décembre 1970, *Internationale Handelgesellschaft*, aff.11/70, rec.1970, p.1135, **pp.77 ; 446**

CJCE 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, Rec. 1970, p.1161, **pp.26 ; 41 ; 144-146 ; 149-151 ; 163 ; 168 ; 170 ; 361 ; 393**

CJCE 17 décembre 1970, *Otto Scheer*, aff.30/70, Rec.1970, p.1197, **pp.104 ; 144-146 ; 149 ; 159**

### 1971

CJCE 11 février 1971, *Norddeutsches*, aff.39/70, Rec.1971, p.49, **p.154**

CJCE 10 mars 1971, *Tradax*, aff.38/70, Rec.1971, p.145, **p.145**

CJCE 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil, Accord européen sur les transports routiers*, aff.22/70, Rec.1971, p.263, **pp.23 ; 27 ; 45 ; 117 ; 208 ; 252 ; 397**

CJCE 14 décembre 1971, *Commission c/ France*, aff.7/71, rec.1971, p.1003, **p.72**

CJCE 14 décembre 1971, *Politi*, aff.43/71, Rec.1971, p.1039, **p.402**

**1973**

CJCE 7 février 1973, *Commission c/ Italie*, aff. 39/72, Rec. 1973, p.101, **pp.25 ; 393**

CJCE 14 mars 1973, *Westzucker*, aff.57/72, Rec.1973, p.321, **p.149**

CJCE 12 juillet 1973, *Massey-Ferguson*, aff.8/73, Rec.1973, p.897, **pp.132 ; 134**

CJCE 24 octobre 1973, *Balkan*, aff.5/73, Rec.1973, p.1091, **p.131**

**1974**

CJCE 16 janvier 1974, *Rheinmühlen*, aff.166/73, Rec.1974, p.33, **p.75**

CJCE 4 décembre 1974, *Van Duyn*, aff. 41/74, Rec.1974, p.1337, **pp.72 ; 394 ; 402**

CJCE 10 décembre 1974, *Charmasson*, aff.48/74, Rec.1974, p.1383, **p.390**

**1975**

CJCE 30 octobre 1975, *Rey Soda*, aff.23/75, Rec.1976, p.1279, **pp.148-149 ; 152**

**1976**

CJCE 3 février 1976, *Manghera e.a.*, aff.59/75, Rec.1976, p.91, **pp.392 ; 396**

CJCE 26 février 1976, *SADAM e.a.*, aff. jtes 88 à 90/75, Rec.1976, p.323, **pp.293 ; 296 ; 301**

CJCE 15 juin 1976, *Mills c/ BEI*, aff.110/75, Rec.1976, p.1613, **p.37**

CJCE 2 novembre 1976, *Petersen*, aff.102/75, Rec. 1976, p.1777, **p.119**

**1977**

CJCE avis du 26 avril 1977, *Projet d'accord relatif à l'institution d'un fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, avis 1/76, Rec.1976, p.741, **p.71**

CJCE 5 octobre 1977, *Denkavit*, aff.5/77, Rec.1977, p.1555, **pp.163 ; 170**

CJCE 23 novembre 1977, *Enka*, aff.38/77, Rec.1977, p.2203, **pp.388 ; 394**

**1978**

CJCE 31 janvier 1978, *Zerbone*, aff.94/77, Rec.1978, p.99, **p.154**

CJCE 3 mai 1978, *Töpfer*, aff. 122/77, Rec.1978, p.1019, **p.28**

CJCE 25 mai 1978, *HNL c/ Conseil et Commission*, aff.83 et 94/76, 4,15 et 40/77, Rec.1978, p.1209, **p.53**

CJCE 15 juin 1978, *Defrenne*, aff.149/77, Rec.1978, p.1365, **p.77**

**1979**

CJCE 29 mars 1979, *Nippon Seiko KK e.a. c/ Conseil et Commission*, aff.119/77, Rec.1979, p.1303, **pp.144 ; 153**

CJCE 5 avril 1979, *Ratti*, aff.148/78, Rec.1979, p.1629, **p.402**

CJCE 27 septembre 1979, *Eridania*, aff.203/78, Rec.1979, p.2749, **pp.148 ; 160**

CJCE avis 1/79 du 4 octobre 1979, *Accord international sur le caoutchouc naturel*, Rec.1980, p.2871, **pp.24 ; 26**

CJCE 13 décembre 1979, *Hauer*, aff.44/79, Rec.1979, p.3727, **pp.72 ; 451**

### 1980

CJCE 18 mars 1980, *Valsabbia c/ Commission*, aff. jtes 154/78 et s., Rec.1980, p.907, **p.25**

CJCE 26 juin 1980, *Pardini*, aff.808/79, Rec.1980, p.2103, **pp.146-147**

CJCE 29 octobre 1980, *Roquette*, aff. 138/79, Rec.1980, p.3333, **pp.23 ; 46 ; 82 ; 91 ; 102 ; 111 ; 354 ; 358-359 ; 382 ; 422 ; 458**

CJCE 29 octobre 1980, *Maïzena*, aff.139/79, Rec.1980, p.3393, **pp.91 ; 354 ; 422**

### 1981

CJCE 15 septembre 1981, *Lord Bruce of Donington*, aff.208/80, Rec.1981, p.2205, **pp.86; 111**

### 1982

CJCE 4 février 1982, *Adam c/ Commission*, aff.828/79, Rec.1982, p.629, **p.361**

CJCE 4 février 1982, *Battaglia c/ Commission*, aff.1253/79, Rec.1982, p.297, **p.358**

CJCE 29 avril 1982, *Merkur Gmbh c/ Hauptzollamt*, aff.147/81, p.1389, **p.149**

CJCE 6 juillet 1982, *France, Italie et Royaume-Uni c/ Commission*, aff.188/80 à 190/80, Rec.1982, p.2545, **p.51**

CJCE 9 juillet 1982, *Becker*, aff.8/81, Rec.1982, p.53, **p.401**

### 1983

CJCE 10 février 1983, *Luxembourg c/ Parlement européen*, aff.230/81, Rec.1983, p.255, **pp.87 ; 106 ; 114 ; 120 ; 304**

CJCE 23 mars 1983, *Procédure pénale c/ P. Cousin e.a.*, aff.162/82, Rec.1983, p.1101, **p.152**

CJCE 11 mai 1983, *Klöckner Werke AG c/ Commission*, aff.244/81, Rec.1983, p.1451, **p.100**

### 1984

CJCE 19 janvier 1984, *Advernier*, aff.211/80, Rec.1984, p.131, **p.451**

CJCE 10 avril 1984, *Von Colson et Kamann*, aff.14/83, Rec.1984, p.1891, **pp.104 ; 388**

CJCE 15 mai 1984, *Zuckerfabrick*, aff.121/83, Rec.1984, p.2039, **p.146; 150; 152**

### 1985

CJCE 22 mai 1985, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.13/83, Rec.1985, p.1513, **p.93**

CJCE 11 décembre 1985, *Commission c/ Grèce*, aff.192/84, Rec.1985, p.3967, **p.105**

### 1986

CJCE 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement européen*, aff.294/83, Rec.1986, p.1339, **pp.74 ; 78 ; 80 ; 88-89 ; 94 ; 96-97 ; 109-110 ; 421 ; 494**

CJCE 30 avril 1986, *Pays-Bas c/ Conseil*, aff.C-58/94, Rec.1996, p.I-2169, **p.110**

CJCE 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, aff.34/86, Rec.1986, p.2155, **pp.89 ; 344-346 ; 452**

CJCE 10 juillet 1986, *Wybot*, aff. 149/85, Rec. 1986, p.2391, **pp.24 ; 86**

CJCE 23 septembre 1986, *AKZO Chemie c/ Commission*, aff.5/85, Rec.1986, p.2585, **pp.110 ; 115 ; 485**

### 1987

CJCE 24 février 1987, *Deufil c/ Commission*, aff.310/85, Rec.1987, p.901, **p.397**

CJCE 11 mars 1987, *Vandemoortele c/ Commission*, aff.27/85, Rec.1987, p.1129, **pp.147 ; 152**

CJCE 26 mars 1987, *Commission c/ Conseil*, aff.45/86, Rec.1987, p.1493, **pp.122 ; 133 ; 135**

CJCE 9 juillet 1987, *Allemagne e.a. c/ Commission*, aff. jtes 281,283,284,285 et 287/85, Rec.1987, p.3203, **pp.92 ; 134**

### 1988

CJCE 23 février 1988, *Royaume-Uni et Irlande du Nord c/ Conseil*, aff.68/86, Rec.1988, p.855, **pp.81 ; 110 ; 114 ; 397**

CJCE 12 juillet 1988, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.377/87, Rec.1988, p.4017, **p.95**

CJCE 14 juillet 1988, *Fédiol*, aff.188/85, Rec.1988, p.4221, **pp.296-297**

CJCE 22 septembre 1988, *Commission c/ Grèce*, aff. jtes C-213/88 et C-39/89, Rec.1991, p.I-5643, **p.105**

CJCE 22 septembre 1988, *France c/ Parlement européen*, aff. jtes 358/85 et 51/86, Rec.1988, p.4821, **p.89**

CJCE 27 septembre 1988, *Commission c/ Conseil*, aff.165/87, Rec.1988, p.5545, **p.125 ; 360**

CJCE 27 septembre 1988, *Grèce c/ Conseil*, aff.204/86, Rec.1988, p.5323, **p.107 ; 452**

CJCE 27 septembre 1988, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.302/87, Rec.1988, p.5615, **pp.94-97 ; 173**

### 1989

CJCE 30 mai 1989, *Commission c/ Conseil*, aff.242/87, Rec.1989, p.1425, **p.135**

CJCE 29 juin 1989, *Vreugdenhil*, aff.22/88, Rec.1989, p.2049, **pp.53 ; 152-153 ;**

CJCE 24 octobre 1989, *Commission c/ Conseil*, aff.16/88, Rec.1989, p.3457, **p.151**

CJCE 13 décembre 1989, *Grimaldi*, aff. C-322/88, Rec.1989, p.4407, **p.395**

### 1990

CJCE 22 mars 1990, *Le Pen*, aff. C-201/89, Rec.1990, p.I-1183, **p.89**

CJCE 29 mars 1990, *République Hellénique c/ Conseil*, aff. C-62/88, Rec.1990, p.I-1527, **pp.122 ; 129**

CJCE 22 mai 1990, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, Rec.1990, p.I-121, **pp.24 ; 27 ; 42 ; 79-80 ; 84 ; 97-98**

### 1991

CJCE 19 mars 1991, *France c/ Commission*, aff. C-202/88, Rec.1991, p. I-1223, **p.51**

CJCE 7 mai 1991, *Nakajima c/ Conseil*, aff. C-69/89, Rec.1991, p.I-2069, **p.113**

CJCE 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil*, aff. C-300/89, Rec.1991, p.I-2867, **pp.47-48 ; 122 ; 126-128**

CJCE 11 juin 1991, *Royaume-Uni e.a. c/ Conseil*, aff. jtes C-51/89, C-90/89 et C-94/89, Rec.1991, p.I-2757, **p.135**

CJCE 4 octobre 1991, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-70/88, Rec.1991, p.I-4529, **p.123**

CJCE 13 novembre 1991, *Francovitch*, aff. C-6/90, Rec.1991, p.I-5403, **p.388**

CJCE 13 novembre 1991, *France c/ Commission*, aff. C-303/90, Rec.1991, p.I-5315, **pp. 153-154 ; 398**

CJCE 14 décembre 1991, *Espace économique européen*, avis 1/91, Rec.1991, p.I-6084, **p.390**

### 1992

CJCE 23 janvier 1992, *Commission c/ Conseil*, aff. C-301/90, Rec.1992, p.I-221, **p.294**

CJCE 13 mars 1992, *Vreugdenhil*, aff.C-282/90, Rec.1990, p.I-1937, **pp.24 ; 26-27 ; 53**

CJCE 16 juillet 1992, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-65/90, Rec.1992, p.I-4593, **p.359 ; 362**

CJCE 27 octobre 1992, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-240/90, Rec.1992, p.I-5383, **p.144 ; 146-147 ; 158**

CJCE 2 décembre 1992, *SGEEM et R. Etroy c/ BEI*, aff. C-370/89, Rec.1992, p.I-621, **p.37**

### 1993

CJCE 25 mai 1993, *SGEEM et R. Etroy c/ BEI*, aff. C-370/89, Rec.1993, p.I-2583, **p.37**

CJCE 16 juin 1993, *France c/ Commission*, aff. C-325/91, Rec.1993, p.I-3283, **p.389**

CJCE 30 juin 1993, *Parlement européen c/ Commission et Conseil*, aff. jtes C-181 et C-248/91, Rec.1993, p.I-385, **p.397**

CJCE 1<sup>er</sup> juillet 1993, *Van Cant*, aff. C-154/92, Rec.1993, p.I-3811, **p.403**

CJCE 5 octobre 1993, *Molewijk e.a.*, aff. jtes C-13 à C-16/92, Rec.1993, p.I-4751, **p.362**

### 1994

CJCE 2 mars 1994, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-316/91, Rec.1994, p.I-625, **p.47**

CJCE 18 mai 1994, *Codorniu*, aff. C-309/89, Rec.1994, p.I-1853, **p.406**

CJCE 1<sup>er</sup> juin 1994, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. c-388/92, Rec.1994, p.I-2067, **p.456**

CJCE 15 juin 1994, *Commission c/ BASF e.a.*, aff. C-137/92, Rec.1994, p.I-2555, **p.113**

CJCE 14 juillet 1994, *Facini Dori*, aff. C-91/92, Rec.1992, p.I-3325, **p.394**

CJCE 9 août 1994, *France c/ Commission*, aff. C-327/91, Rec.1994, p. I-3641, **pp.48-49; 118**

CJCE 5 octobre 1994, *Allemagne c/ Conseil*, aff. C-280/93, Rec.1994, p.I-4973, **p.362**

### 1995

CJCE 13 janvier 1995, *Roujansky c/ Conseil*, aff. C-253/94, Rec.1995, p.I-7, **p.210**

CJCE 13 janvier 1995, *Bonnamy c/ Conseil*, aff. C-264/94, Rec.1995, p.I-15, **p.210**

CJCE 30 mars 1995, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-65/93, Rec.1995, p.I-634, **pp.100 ; 107 ; 359-360**

CJCE 10 mai 1995, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-417/93, Rec.1995, p.I-1185, **pp.47 ; 82 ; 361- 362**

CJCE 5 juillet 1995, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-21/94, Rec. 1995, p.I-1827, **p.47**

CJCE 17 octobre 1995, *Pays-Bas c/ Commission*, aff. C-478/93, Rec.1995, p.3081, **pp.147 ; 152 ; 154**

### 1996

CJCE 7 mars 1996, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-360/93, Rec.1996, p.I-1195, **pp.125 ; 126**

CJCE 19 mars 1996, *Commission c/ Conseil*, aff. C-25/94, Rec.1996, p.I-1469, **pp. 233 ; 250-251 ; 453**

CJCE 28 mars 1996, *Avis sur l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme*, avis 2/94, Rec.1996, p.I-1759, **pp.131 ; 133 ; 446**

CJCE 30 avril 1996, *Pays-Bas c/ Conseil*, aff.C-58/94, Rec.1996, p.I-2169, **pp.113-114 ; 454**

### 1997

CJCE 13 mars 1997, *Directeur général des douanes et droits indirects c/ Eridania Béghin-Say SA*, aff. C-103/94, Rec.1997, p.I-1453, **p.153**

CJCE 10 juin 1997, *Parlement européen c/ Conseil*, aff.C-392/95, Rec.1997, p.I-3213, **p.82 ; 362**

CJCE 11 novembre 1997, *Eurotunnel*, aff. C-408/95, Rec.1997, p.I-6315, **pp.47 ; 362**

### 1998

CJCE 12 mai 1998, *Royaume-Uni c/ Commission*, aff. C-106/96, Rec.1998, p.I-2729, **pp.333 ; 342**

CJCE 28 mai 1998, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-22/96, Rec.1998, p.I-3231, **p.135**

CJCE 19 novembre 1998, *Portugal c/ Commission*, aff.C-159/96, Rec.1998, p.I-7379, **p.152**

CJCE 16 décembre 1998, *Vorderbrüggen*, aff. C-374/96, Rec.1998, p.I-8385, **pp.147-148**

### 1999

CJCE 23 février 1999, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-42/97, Rec.1999, p.I-869,

CJCE 25 février 1999, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. jtes C-164 et 165/97, Rec.1999, p.I-1139, **pp.122 ; 124 ; 136**

CJCE 18 novembre 1999, *Commission c/ Conseil*, aff. C-209/97, Rec.1999, p.I-8067, **p.136**

### 2000

CJCE 4 avril 2000, *Commission c/ Conseil*, aff. C-269/97, Rec.2000, p.I-2257, **pp.126-128 ; 373-374**

CJCE 6 avril 2000, *Espagne c/ Commission*, aff. C-443/97, Rec.2000, p.I-2415, **p.113**

CJCE 6 juillet 2000, *Molkereigenossenschaft*, aff. C-356/97, Rec.2000, p.I-5461, **p.149**

### 2001

CJCE 30 janvier 2001, *Espagne c/ Conseil*, aff. C-36/98, Rec.2001, p.I-779, **p.124**

CJCE 13 décembre 2001, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-93/00, Rec.2001, p.I-10119, **p.51**

## ORDONNANCES DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

### 1975

CJCE 22 octobre 1975, *National Carbonising Company limited c/ Commission*, aff.109/75, Rec.1975, p.1193, **pp.40-41**

### 1986

CJCE 4 juin 1986, *Groupe des Droites européennes*, aff.78/85, Rec.1986, p.1753, **p.89**

### 1993

CJCE 10 juin 1993, *The liberal democrats*, aff. C-41/92, Rec.1993, p.I-3153, **p.90**

### 1995

CJCE 23 novembre 1995, *Asocarne c/ Conseil*, aff. C-10/95, Rec.1995, p.I-4149, **p.406**

### 2001

CJCE 10 mai 2001, *Fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France e.a. c/ Conseil*, aff. C-345/00 P, rec.2001, p.I-3811, **p.54**

ARRÊTS DU TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE

1992

TPI 11 février 1992, *Anastasia Panagiotopoulou c/ Parlement européen*, aff. T-16/90, Rec.1992, p.II-89, **p.105**

1996

TPI 12 décembre 1996, *AIUFFASS c/ Commission*, aff. T-380/94, Rec.1996, p.II-2169, **p.397**

1999

TPI 19 juillet 1999, *Rothmans c/ Commission*, aff. T-188/97, Rec.1999, p.II-2463, **p.190**

## INDEX

---

### A

Accords interinstitutionnels · 292-293, 297,  
309, 326-327, 330, 342-346, 438-465

définition · 440-443

formalisation · 443-449

valeur juridique · 453-454

valeur politique · 450-453

Acte unique européen · 8-9, 103, 155-156,  
195-196, 219

Actes hors nomenclature · 396-398

Arrêt définitif du budget · 344-346

Autonomie des institutions · 109-120

Autorité investie du pouvoir de nomination ·  
*Voir* Fonction publique communautaire

Avis · 394-395

Avis conforme (procédure de l') · *Voir*  
Procédures législatives

---

### B

Banque centrale européenne · 33-34

Banque européenne d'investissement · 36-37

Base juridique · 120-136

contentieux · 129-136

notion · 121-129

---

### C

Censure de la Commission · 481-490

conditions · 482-484

effets · 484-490

Centre de gravité (théorie du) · *Voir* Base  
juridique, notion

Chambre européenne (seconde) · 275-279

Cocor (Commission de coordination) · *Voir*  
Coreper

Codécision (procédure de) · *Voir* Parlement  
européen, pouvoir législatif

Comitologie · 138-191

Commission

désignation · 311-318

pouvoir d'exécution · 155-166

pouvoir d'initiative · 293-309

Commissions temporaires d'enquête · 474-477

Compromis de Luxembourg · 8, 13, 15-16, 67

Concertation (procédure de) · 337-340

Conseil européen · 13, 16, 192-228, 517-518

actes · 200-210

compétences · 211-221

nature juridique · 193-200

présidence · 199-200

relations avec les institutions  
communautaires · 222-228

Constitutionnalisation de l'Union européenne ·  
492-523

constitution européenne · 499-503, 509

fondements constitutionnels de l'Union  
européenne · 495-499

Convention européenne · 503-509

Coopération interinstitutionnelle · *Voir*

Accords interinstitutionnels

Coopération politique européenne · 9,217-221

Coreper (Comité des Représentants

permanents) · 230-258,432

fondement juridique · 231-233

organisation · 234-237

rôle · 238-245

Cour des comptes · 28,31,35,40

---

## D

Débats de politique générale · 469-473

Décision · 394

Décision-cadre · 386-388

Déclaration commune · *Voir* Accords

interinstitutionnels

Déclaration interinstitutionnelle · *Voir* Accords

interinstitutionnels

Délégation de pouvoirs exécutifs · 42-45

Dépenses budgétaires · 327-334

dépenses non obligatoires · 327,331-334

dépenses obligatoires · 327,329-331

Directive · 393-394,402-403,407-410

---

## E

Effet direct du droit communautaire · 400-403

Équilibre institutionnel (principe de l') · 500-

503, 513-523

fonctions · 42-54

principe général · 25-26

principe non-écrit · 22-25

signification · 54-82

valeur juridique · 26-28

Exécutif communautaire · 524-539

---

## F

Fonction exécutive · 142-160

limites · 150-155

mise en oeuvre · 155-160

notion · 143-150

Fonction législative · 404-410

Fonction publique communautaire · 118-119

---

## G

Gouvernance · 539-548

Gouvernement de l'Union européenne · 529-538

Groupes d'intérêt · 424-430

notion · 425-428

règlementation · 428-430

---

## H

Hiérarchie des normes · 384-423

---

## I

Initiative parlementaire (droit d') · 301-308

Institutions · 29 *Voir* également Autonomie des institutions

notion · 29-34

Intervention du Parlement européen (droit d') · 91-92

---

## L

Lex specialis · *Voir* Base juridique, notion

Lobbying · 423-436

Loi communautaire · 411-423,522

---

**M**

Médiateur européen · 35-36,477-481

---

**O**

Objectifs essentiels (théorie des) · *Voir* Base juridique, notion

Organes communautaires · 34-39

---

**P**

Parlement européen

dénomination · 286-287

droit d'information · 291-292

légitimation active · 92-99

légitimation passive · 86-90

pouvoir budgétaire · 326-350

pouvoir d'approbation de la Commission · 315-321

pouvoir de contrôle politique · 465-490

pouvoir de décharge · 346-350

pouvoir législatif · 350-383

Parlements nationaux · 259-285

article 88-4 de la Constitution française · 262-265,268-269

COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) · 271-275

Présidence permanente bicéphale · 537-538

Présidence permanente du Conseil européen · 530-531

Primauté du droit communautaire · 403-404

Principe de coopération loyale · 99-108

Procédures législatives

avis conforme · 367-368

codécision · 368-383,521

consultation · 351-364

coopération · 365-367

---

**Q**

Questions parlementaires · 466-469

heure des questions · 468-469

questions écrites · 467

questions orales · 468

---

**R**

Recommandation · 394-395

Reconsultation · *Voir* Procédures législatives, consultation

Règlement · 393,402,407-410

Règlement intérieur · 110-114

notion · 110-112

statut juridique · 112-114

Rejet du projet de budget · 334-336

Représentation des Communautés européennes · 115-118

Retrait d'une proposition (droit de) · *Voir* Commission, pouvoir d'initiative

---

**S**

Séparation des pouvoirs (théorie de la) · 55-60

Séparation des pouvoirs dans l'ordre juridique communautaire · *Voir* signification du principe de l'équilibre institutionnel

---

**T**

Traité d'Amsterdam · 11,13,245,272,319

Traité de fusion · 20,233,311-312

Traité de Maastricht · 9-13,40,103,219,260-262,288,314

Traité de Nice · 13,103,321

Traités budgétaires · 49,326-327,346-347

Traités constitutifs

de Paris · 5-6,17,25,40,231

de Rome · 7,15,232,351

Triangle institutionnel · 13,15

Tribunal de première instance · 8-9,32-33

Trilogues · 442

## TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction</i> _____	<i>1</i>
<i>Première partie : Un principe déséquilibré</i> _____	<i>15</i>
<b>Titre 1 : L'affirmation du principe de l'équilibre institutionnel</b> _____	<b>17</b>
<b>Chapitre 1 : Un principe de nature constitutionnelle</b> _____	<b>19</b>
<b>Section 1 : Le contenu du principe de l'équilibre institutionnel</b> _____	<b>20</b>
Paragraphe 1 : La définition du principe de l'équilibre institutionnel _____	21
A. L'apparition du principe de l'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Cour de justice _____	21
1. Un principe jurisprudentiel _____	21
1.1. Un principe non écrit _____	21
1.2. Un principe général _____	25
2. La valeur juridique du principe de l'équilibre institutionnel _____	26
B. L'organisation des rapports interinstitutionnels _____	28
1. L'incertitude de la notion d'institution _____	29
1.1. Les critères applicables à la notion d'institution _____	29
1.2. Les organes communautaires distincts des institutions communautaires _____	34
2. La notion d'institution appliquée au principe de l'équilibre institutionnel _____	39
Paragraphe 2 : Les fonctions du principe de l'équilibre institutionnel _____	41
A. L'encadrement de la répartition institutionnelle des compétences _____	42
1. La délimitation des compétences exécutives attribuées aux institutions communautaires _____	42
2. L'extension de la délimitation des compétences attribuées aux institutions communautaires _____	46
B. La protection de la répartition institutionnelle des compétences _____	49
1. L'exclusivité des compétences des institutions communautaires _____	49
2. Une protection déniée aux particuliers _____	53
<b>Section 2 : La signification du principe de l'équilibre institutionnel</b> _____	<b>54</b>
Paragraphe 1 : Un principe ambigu _____	55
A. L'ambiguïté du contenu du principe _____	55
1. La séparation des pouvoirs héritée des philosophes _____	56
1.1. La séparation des pouvoirs chez Locke _____	56
1.2. La séparation des pouvoirs selon Montesquieu _____	58

2. La séparation des pouvoirs dans les Communautés européennes _____	60
2.1. Les tentatives de réduire le quadripartisme communautaire à un tripartisme classique ____	60
2.2. La spécificité de la séparation des pouvoirs dans l'ordre juridique communautaire ____	62
B. L'ambiguïté de l'énoncé du principe _____	64
1. Un équilibre institutionnel qui n'est pas une égalité de pouvoirs _____	65
2. Un équilibre institutionnel qui est une balance des intérêts _____	66
2.1. L'évolution de la balance des intérêts dans les relations Conseil - Commission _____	66
2.2. La balance des intérêts rétablie en faveur du Parlement européen _____	68
Paragraphe 2 : Un principe de protection juridictionnelle _____	69
A. Le rôle de la Cour de justice dans le principe de l'équilibre institutionnel _____	70
1. Un rôle normatif _____	70
2. Un rôle constitutionnel _____	73
2.1. Le statut de la Cour de justice _____	73
2.2. Les fonctions de la Cour de justice _____	74
B. Le contrôle juridictionnel du principe de l'équilibre institutionnel _____	77
1. La nécessité d'une sanction juridictionnelle (pour assurer le respect du principe de l'équilibre institutionnel) _____	77
2. La place particulière accordée au principe de l'équilibre institutionnel dans le contentieux de l'annulation _____	81
<b>Chapitre 2 : Un principe de nature évolutive _____</b>	<b>83</b>
<b>Section 1 : La dynamique du principe de l'équilibre institutionnel _____</b>	<b>83</b>
Paragraphe 1 : La reconnaissance du statut juridictionnel du Parlement européen ____	84
A. L'assujettissement du Parlement européen au contrôle juridictionnel _____	84
1. La légitimation passive du Parlement européen dans le cadre du contrôle de validité ____	85
2. La légitimation passive du Parlement européen dans le cadre du contrôle de légalité ____	86
2.1. La légitimation passive du Parlement européen dans le cadre du recours en annulation _	86
2.2. La légitimation passive du Parlement européen dans le cadre du recours en carence ____	89
B. La participation du Parlement européen au contrôle juridictionnel _____	90
1. Le droit d'agir dans le cadre d'instruments mineurs du contrôle de légalité _____	91
1.1. Le droit d'intervention _____	91
1.2. La légitimation active dans le cadre du recours en carence _____	92
2. La légitimation active du Parlement européen dans le cadre du recours en annulation ____	93
2.1. L'équilibre institutionnel n'est pas une condition déterminante de l'accès direct du Parlement européen à la Cour de justice _____	94
2.2. L'équilibre institutionnel est une condition déterminante de l'accès direct du Parlement européen à la Cour de justice _____	97

Paragraphe 2 : La reconnaissance du principe de coopération loyale entre les institutions	99
A. La signification du principe de coopération loyale entre les institutions	99
1. Un principe issu de l'organisation institutionnelle établie par le traité	100
2. Un principe qui renforce la position du Parlement européen au sein du système décisionnel communautaire	101
B. La consécration du principe de coopération loyale par la Cour de justice	103
1. L'obligation de coopération loyale prescrite aux États membres par l'article 10 CE	103
2. La systématisation de l'article 10 CE aux institutions communautaires	105
<b>Section 2 : La traduction du principe de l'équilibre institutionnel</b>	<b>108</b>
Paragraphe 1 : L'autonomie des institutions communautaires	108
A. La signification de l'autonomie des institutions communautaires	109
1. La notion de règlement intérieur	109
1.1. La traduction du pouvoir d'auto-organisation des institutions	110
1.2. Le statut juridique du règlement intérieur	112
2. La répartition interne des compétences	114
B. Les manifestations de l'autonomie des institutions communautaires	115
1. La représentation des Communautés européennes	115
2. La fonction publique communautaire	118
3. La fixation du siège du Parlement européen	119
Paragraphe 2 : Le choix de la base juridique	120
A. Le principe du choix de la base juridique	121
1. Les éléments du choix de la base juridique	121
1.1. La théorie du centre de gravité	121
1.2. La théorie des objectifs essentiels	124
2. L'application de la « lex specialis »	126
B. Le contenu de la base juridique	129
1. L'absence de dispositions d'habilitation	129
1.1. L'imprécision de certaines dispositions du traité	129
1.2. Le recours à l'article 308 CE (ex-article 235 CE)	130
2. Le fondement des compétences et des pouvoirs des institutions	133
<b>Titre 2 : L'altération du principe de l'équilibre institutionnel</b>	<b>137</b>
<b>Chapitre 1 : Les manifestations de l'interétatisme</b>	<b>138</b>
<b>Section 1 : La comitologie ou une nouvelle approche de l'équilibre institutionnel</b>	<b>138</b>
Paragraphe 1 : La problématique institutionnelle induite de la comitologie	140
A. Le concept d'exécution appréhendé au travers de la comitologie	142

1. Le contenu de la notion d'exécution _____	143
1.1. La définition de la notion d'exécution _____	143
1.2. Les limites de la notion d'exécution _____	150
2. La mise en œuvre de la notion d'exécution _____	155
B. Le déséquilibre institutionnel appréhendé au travers de la comitologie _____	161
1. L'affaiblissement de la Commission _____	161
1.1. Un affaiblissement résultant d'une jurisprudence paradoxale _____	161
1.2. Un affaiblissement résultant de la décision du Conseil 87/373 du 13 juillet 1987 _____	163
2. Les insuffisances de la comitologie _____	167
2.1. L'absence de transparence du processus décisionnel _____	167
2.2. La remise en cause de l'indépendance des comités _____	168
Paragraphe 2 : Les solutions à la problématique institutionnelle induite de la comitologie _____	169
A. Les implications institutionnelles de la comitologie _____	172
1. Les revendications exécutives du Parlement _____	172
1.1. Les critiques parlementaires _____	172
1.2. Un conflit provisoirement réglé par le modus vivendi du 20 décembre 1994 _____	176
2. Les revendications d'un contrôle démocratique parlementaire _____	179
B. Le compromis institutionnel _____	181
1. La nouvelle décision comitologie du 28 juin 1999 _____	182
1.1. Le contexte de l'adoption de la nouvelle décision comitologie du 28 juin 1999 _____	182
1.2. L'adoption de la nouvelle décision comitologie du 28 juin 1999 _____	185
2. La portée de cette décision _____	187
2.1. Les résultats mitigés de la nouvelle décision comitologie du 28 juin 1999 _____	187
2.2. L'accord entre le Parlement européen et la Commission du 10 octobre 2000 _____	189
<b>Section 2 : La remise en cause de l'équilibre institutionnel par le Conseil européen _____</b>	<b>191</b>
Paragraphe 1 : Le Conseil européen générateur d'un autre intergouvernementalisme _____	193
A. La nature juridique ambiguë du Conseil européen _____	193
1. Le Conseil européen n'est pas une institution communautaire _____	194
1.1. L'impossible assimilation du Conseil européen aux institutions communautaires _____	194
1.2. L'impossible identification organique du Conseil européen au Conseil de l'Union européenne _____	196
2. Le Conseil européen est un organe politique communautaire _____	197
2.1. Le fonctionnement du Conseil européen, premier indice de sa nature politique _____	198
2.2. La présidence du Conseil européen, second indice de sa nature politique _____	199
B. La valeur juridique incertaine des actes du Conseil européen _____	200

1. La typologie spécifique des actes pris par le Conseil européen _____	201
1.1. Les actes pris par le Conseil européen dans le domaine communautaire _____	201
1.2. Les actes pris par le Conseil européen dans le domaine de la coopération politique européenne _____	204
1.3. Les actes du Conseil européen communs à ses divers domaines d'intervention _____	206
2. la valeur juridique des actes pris par le Conseil européen _____	207
2.1. L'effectivité juridique des actes pris par le Conseil européen _____	207
2.2. Le contentieux des actes pris par le Conseil européen _____	209
Paragraphe 2 : Le Conseil européen révélateur d'un nouvel équilibre institutionnel ____	210
A. Le dédoublement fonctionnel du Conseil européen _____	210
1. Les compétences du Conseil européen dans le domaine communautaire _____	211
1.1. Les fonctions générales d'impulsion et d'orientation politique _____	211
1.2. Les fonctions spécifiques issues des traités _____	215
2. Les compétences du Conseil européen dans le domaine de la coopération politique _____	217
2.1. L'émergence de la coopération politique européenne _____	218
2.2. Les domaines de la coopération politique européenne _____	219
B. La mutation de l'équilibre institutionnel communautaire induite par le Conseil européen _____	221
1. La synergie entre le Conseil européen et le Conseil des ministres de l'Union européenne _	222
1.1. La remise en cause de l'autorité politique et décisionnelle du Conseil européen _____	222
1.2. La différenciation introduite au sein du Conseil des ministres _____	223
2. La synergie entre le Conseil européen et la Commission _____	224
3. La synergie entre le Conseil européen et le Parlement européen _____	226
<b>Chapitre 2 : La confirmation de l'interétatisme _____</b>	<b>229</b>
<b>Section 1 : La reconnaissance de l'influence politique du Coreper _____</b>	<b>229</b>
Paragraphe 1 : Une instance de coordination fondamentale _____	230
A. La consécration juridique du Coreper _____	231
1. Le fondement juridique du Coreper _____	231
1.1. Un organe subsidiaire... _____	231
1.2. ... devenu un organe principal _____	233
2. L'organisation du Coreper _____	234
2.1. La composition du Coreper _____	234
2.2. La structure du Coreper _____	236
B. Un lieu privilégié de coopération _____	237
1. L'affirmation du rôle de coopération entre les niveaux nationaux et européens _____	238

1.1. Une instance de coopération entre l'administration communautaire et l'administration nationale _____	238
1.2. Une instance de coopération entre les différentes politiques communautaires _____	241
2. La limitation du rôle de coopération inter-piliers _____	242
2.1. La limitation du rôle du Coreper dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune _____	242
2.2. La limitation du rôle du Coreper dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale _____	244
Paragraphe 2 : Une instance décisionnelle prépondérante _____	246
A. Le rôle du coreper dans le système décisionnel communautaire _____	246
1. La participation du Coreper au processus décisionnel communautaire _____	246
1.1. La préparation des travaux du Conseil _____	247
1.2. L'exécution des mandats _____	250
1.3. L'adoption de décisions de procédure _____	250
2. La nature juridique de la participation du Coreper au processus décisionnel _____	251
B. Le rôle du Coreper dans l'équilibre institutionnel _____	252
1. Les relations Coreper-Commission _____	253
2. Les relations Coreper-Parlement européen _____	256
<b>Section 2 : La reconnaissance de la participation des parlements nationaux dans l'activité communautaire _____</b>	<b>259</b>
Paragraphe 1 : Le renforcement du contrôle des parlements nationaux sur l'activité communautaire gouvernementale _____	260
A. La reconnaissance du contrôle parlementaire sur l'activité européenne gouvernementale _____	260
1. Les dispositions communautaires prévoyant le contrôle des parlements nationaux sur les politiques européennes de leur gouvernement _____	260
2. La mise en œuvre du contrôle parlementaire sur l'activité gouvernementale communautaire dans l'ordre juridique français _____	262
B. Un contrôle parlementaire renforcé depuis le traité d'Amsterdam _____	265
1. Les améliorations apportées au mécanisme de transmission des propositions d'actes communautaires _____	265
2. Le renforcement du contrôle parlementaire par la révision de l'article 88-4 de la Constitution _____	268
Paragraphe 2 : Le renforcement du contrôle des parlements nationaux sur l'activité normative communautaire _____	270
A. Le développement de la coopération interparlementaire _____	270

1. L'institutionnalisation de la coopération interparlementaire _____	271
2. L'improbable développement de la coopération interparlementaire _____	275
B. Le développement du contrôle du respect du principe de subsidiarité _____	279
1. Le contrôle ex ante : le renforcement de l'application du principe de subsidiarité lors de la phase d'élaboration et de proposition _____	281
2. Le contrôle ex post : l'ouverture du droit de saisine de la Cour de justice aux parlements nationaux _____	283
<b><i>Deuxième partie : Un principe rééquilibré</i></b> _____	<b>286</b>
<b><i>Titre 1 : L'amorce d'un nouvel équilibre institutionnel</i></b> _____	<b>288</b>
<b>Chapitre 1 : L'émergence d'un processus de rééquilibrage institutionnel</b> _____	<b>289</b>
<b>Section 1 : Le resserrement des relations Parlement-Commission</b> _____	<b>289</b>
Paragraphe 1 : Le droit d'initiative de la Commission à l'épreuve du Parlement européen	292
A. Le monopole d'initiative de la Commission _____	293
1. Le pouvoir d'initiative de la Commission _____	293
1.1. Un pouvoir de proposition exclusif dans le domaine normatif, budgétaire et relatif à la conclusion des accords internationaux _____	293
1.2. La valeur juridique de l'initiative de la Commission _____	296
2. Les limites au pouvoir d'initiative de la Commission _____	298
2.1. Des limites d'ordre juridique _____	298
2.2. Des limites d'ordre politique _____	300
B. L'altération du monopole d'initiative de la Commission en faveur du Parlement européen _____	301
1. L'origine du droit d'initiative parlementaire dans la procédure décisionnelle communautaire _____	301
1.1. Le droit d'initiative contre le droit de proposition _____	302
1.2. L'origine du pouvoir d'initiative du Parlement européen _____	303
2. L'influence du développement du droit d'initiative parlementaire dans la procédure décisionnelle communautaire _____	304
2.1. Le développement de l'initiative parlementaire _____	304
2.2. L'influence du Parlement européen sur le droit de proposition de la Commission _____	306
Paragraphe 2 : l'affirmation de la légitimité démocratique du Parlement européen _____	310
A. L'association du Parlement européen à la désignation de la Commission et de son président _____	311
1. Les revendications parlementaires à l'origine de l'association au choix de la Commission et de son Président _____	311

1.1. Les règles contenues dans le traité de fusion du 8 avril 1965 _____	311
1.2. L'émergence de propositions de réformes du système de désignation de la Commission _____	312
2. L'approbation parlementaire de la Commission et de son Président _____	315
2.1. La modernisation du système de nomination au profit du Parlement européen dans le traité de Maastricht _____	315
2.2. L'amélioration du système de nomination dans le traité d'Amsterdam _____	316
B. Le renforcement du contrôle a priori du Parlement européen _____	318
1. Le Parlement européen à l'égal du Conseil _____	318
2. L'implication du Parlement européen dans la mise en œuvre de la politique de la Commission _____	321
<hr/>	
<b>Section 2 : Le rééquilibrage des relations Parlement-Conseil _____</b>	<b>325</b>
Paragraphe 1 : Un rééquilibrage effectif dans le domaine budgétaire _____	326
A. Le pouvoir d'adoption du budget, une « arme » politique du Parlement européen _____	329
1. Un pouvoir politique _____	329
1.1. Un pouvoir politique dans le cadre des DO _____	329
1.2. Un pouvoir politique dans le cadre des DNO _____	331
1.3. Un pouvoir politique dans le cadre du rejet du projet de budget _____	334
2. Un pouvoir conflictuel _____	337
2.1. La procédure de concertation, garantie d'une collaboration entre les institutions _____	337
2.2. Les accords interinstitutionnels, reflet du nouvel équilibre institutionnel _____	340
B. L'arrêt définitif du budget et la décharge sur son exécution, pouvoirs secondaires mais exclusifs du Parlement européen _____	344
1. L'arrêt définitif du budget _____	344
1.1. La constatation de l'arrêt définitif du budget _____	344
1.2. La contestation de l'arrêt unilatéral du budget _____	345
2. Le pouvoir de décharge _____	346
2.1. La dévolution du pouvoir de décharge au Parlement européen _____	346
2.2. Le refus de la décharge _____	348
Paragraphe 2 : Un rééquilibrage progressif dans le domaine législatif _____	350
A. L'extension limitée du pouvoir législatif dans les procédures originaires _____	351
1. Le rôle majeur du Parlement européen dans la procédure de consultation _____	351
1.1. La mise en œuvre de la procédure de consultation _____	352
1.2. La portée de la procédure de consultation sur les institutions communautaires _____	358
2. Le rôle partagé du Parlement européen avec le Conseil dans les procédures de coopération et d'avis conforme _____	364
2.1. La procédure de coopération _____	365

2.2. La procédure de l'avis conforme _____	367
B. La procédure de codécision ou l'aménagement de l'équilibre institutionnel au profit du Parlement européen _____	368
1. L'intégration de la procédure de codécision dans le système décisionnel communautaire _	369
1.1. Historique de la codécision _____	369
1.2. Les modalités de la procédure de codécision _____	371
2. L'impact de la procédure de codécision sur le système décisionnel communautaire _____	378
2.1. L'impact institutionnel de la procédure de codécision _____	378
2.2. L'impact sur le déficit démocratique _____	381

## **Chapitre 2 : Les effets du rééquilibrage institutionnel sur le système juridique communautaire**

---

**384**

### **Section 1 : Les conséquences sur la hiérarchie des normes communautaires dérivées**

---

**384**

Paragraphe 1 : la complexité du système normativo-institutionnel communautaire _____	391
A. la confusion normative communautaire opérée par les institutions _____	391
1. La multiplicité normative communautaire _____	392
1.1. Les actes communautaires prévus par les traités _____	392
1.2. Les actes communautaires non prévus par les traités _____	396
2. L'incertaine hiérarchie des normes communautaires _____	398
2.1. Les répercussions dans l'ordre juridique communautaire _____	399
2.2. Les répercussions dans l'ordre juridique national _____	400
B. la « structuration » normative communautaire opérée par la Cour de justice _____	404
1. L'émergence d'une fonction législative dans le système institutionnel communautaire ____	404
1.1. La délimitation organique de la fonction législative _____	404
1.2. La délimitation matérielle de la fonction législative _____	406
2. La redéfinition des instruments législatifs dans le système institutionnel communautaire __	407
2.1. La dichotomie initiale entre règlement et directive _____	407
2.2. Le rapprochement entre règlement et directive _____	409
Paragraphe 2 : L'improbable réforme du système normativo-institutionnel communautaire	
_____	410
A. L'opportunité d'une loi communautaire _____	411
1. Les propositions de création d'une loi communautaire _____	411
1.1. Les projets institutionnels favorables à la loi communautaire _____	411
1.2. Les projets étatiques favorables à la loi communautaire _____	415
2. Le concept de loi communautaire _____	417
B. L'échec de la loi communautaire _____	419
1. Les limites de la loi communautaire _____	419

1.1. La limite institutionnelle du concept de loi communautaire _____	419
1.2. La limite constitutionnelle du concept de loi communautaire _____	421
2. La relative banalisation de la hiérarchie des normes dans le traité d'Amsterdam _____	422
<b>Section 2 : Les conséquences sur le développement du lobbying en droit communautaire _</b>	<b>423</b>
Paragraphe 1 : L'implication des groupes d'intérêt dans l'activité décisionnelle communautaire _____	424
A. L'institutionnalisation des groupes d'intérêt dans l'ordre juridique communautaire __	425
1. La notion de groupes d'intérêt _____	425
2. La réglementation des groupes d'intérêt _____	428
B. La reconnaissance du rôle des groupes d'intérêts auprès des institutions et des organes communautaires _____	430
1. La phase politique informelle dans le cadre du pouvoir de proposition de la Commission _	431
2. La phase politique informelle dans le cadre du pouvoir de décision du Conseil et du Parlement européen _____	432
3. La phase politique informelle dans le cadre de la consultation du Comité économique et social _____	434
<b>Titre 2 : La mise en place d'un réel équilibre politique _____</b>	<b>437</b>
<b>Chapitre 1 : Un équilibre dans l'organisation actuelle du pouvoir _____</b>	<b>438</b>
<b>Section 1 : L'instauration d'un dialogue politique entre les institutions communautaires _</b>	<b>438</b>
Paragraphe 1 : La mise en œuvre d'accords interinstitutionnels entre les institutions communautaires _____	439
A. Le rôle des accords interinstitutionnels _____	439
1. La définition des accords interinstitutionnels _____	440
1.1. Une nouvelle forme de coopération élaborée _____	440
1.2. La procédure de conclusion des accords interinstitutionnels _____	441
2. La formalisation des accords interinstitutionnels _____	443
2.1. Les accords interinstitutionnels de première génération _____	444
2.2. Les accords interinstitutionnels de seconde génération _____	447
B. La portée des accords interinstitutionnels _____	449
1. La valeur politique des accords interinstitutionnels _____	450
2. La valeur juridique des accords interinstitutionnels _____	453
Paragraphe 2 : Les conséquences des accords interinstitutionnels sur l'équilibre institutionnel _____	455
A. L'amélioration de l'équilibre institutionnel existant _____	455
1. L'amélioration de l'efficacité du système décisionnel communautaire _____	455

2. L'amélioration de la prise en compte des pouvoirs du Parlement européen _____	457
B. La concrétisation de l'évolution de l'équilibre institutionnel par la création de nouvelles alliances _____	459
1. L'accord-cadre du 5 juillet 2000 ou la nouvelle alliance entre le Parlement européen et la Commission _____	460
2. L'accord-cadre du 5 juillet 2000 ou la remise en cause par le Conseil de l'alliance entre le Parlement européen et la Commission _____	463
<b>Section 2 : L'affirmation du pouvoir de contrôle politique du Parlement européen sur les institutions exécutives _____</b>	<b>465</b>
Paragraphe 1 : L'information, nécessaire instrument du contrôle du Parlement européen _____	466
A. L'importance du contrôle « permanent » _____	466
1. Les questions parlementaires _____	466
1.1. Les questions écrites _____	467
1.2. Les questions orales _____	468
1.3. L'heure des questions _____	468
2. Les débats de politique générale _____	469
2.1. Les débats sur les rapports et programmes de la Commission _____	470
2.2. Les débats sur les rapports et communications du Conseil _____	471
2.3. Les débats sur la politique étrangère et de sécurité commune et sur la coopération policière et judiciaire en matière pénale _____	472
B. Le renforcement du contrôle « permanent » _____	473
1. Les commissions temporaires d'enquête _____	474
2. Le médiateur européen _____	477
Paragraphe 2 : La censure de la Commission, principal instrument du pouvoir de sanction du Parlement européen _____	481
A. Les conditions de la censure _____	481
1. Les conditions d'objet de la motion de censure _____	482
2. Les conditions de forme de la motion de censure _____	483
B. L'improbabilité de la censure _____	484
1. L'incertitude de la démission collective de la Commission _____	485
2. L'inadaptation du mécanisme de censure _____	486
<b>Chapitre 2 : Un équilibre dans le cadre de la gouvernance de l'Union européenne _____</b>	<b>491</b>
<b>Section 1 : Vers un gouvernement de l'Union européenne _____</b>	<b>492</b>
Paragraphe 1 : La reconnaissance d'un exécutif communautaire _____	493
A. La confusion des pouvoirs ou le déficit identitaire de l'Union européenne _____	493
1. Une structure politique inachevée _____	494

2. L'imperfection du mode de gouvernement actuel _____	496
B. La « physionomie » d'un futur gouvernement européen ou une meilleure lisibilité des institutions _____	498
1. La solution nationale ou le Conseil européen en tant qu'expression du gouvernement européen _____	499
1.1. Une présidence permanente du Conseil européen _____	499
1.2. Un gouvernement mixte _____	501
2. La solution supranationale ou la Commission en tant qu'expression du gouvernement européen _____	502
3. La solution communautaire ou la nécessité d'un compromis _____	504
3.1. Présidence bicéphale contre présidence monocéphale _____	504
3.2. L'Union européenne sur la voie d'un système de présidence permanente bicéphale ____	506
Paragraphe 2 : La reconnaissance de nouvelles exigences de gouvernance _____	508
A. La gouvernance européenne ou la revitalisation du système décisionnel communautaire _____	509
1. La gouvernance européenne ou le partage strict du pouvoir législatif et exécutif _____	510
2. Les principes d'une « bonne gouvernance » nécessaires au renforcement de la prise de décision communautaire _____	511
B. La mise en œuvre de la gouvernance européenne dans le cadre d'un nouvel équilibre institutionnel _____	513
1. L'amélioration de l'efficacité du système décisionnel communautaire _____	513
2. Le rôle prépondérant de la Commission dans la mise en œuvre d'une meilleure gouvernance européenne _____	515
<b>Section 2 : Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne _____</b>	<b>518</b>
Paragraphe 1 : La mise en œuvre d'un processus de réformation constitutionnelle ou l'avenir institutionnel de l'Union européenne _____	519
A. Le renforcement de la charte constitutionnelle communautaire _____	519
1. Les fondements constitutionnels de l'Union européenne _____	520
1.1. Une constitution communautaire matérielle _____	520
1.2. Une constitution communautaire partielle _____	523
2. La constitution européenne, nouvelle étape dans l'intégration européenne _____	524
2.1. Une constitution européenne modifiant l'équilibre institutionnel existant _____	525
2.2. Une constitution européenne renforçant l'efficacité du système décisionnel communautaire _____	527
B. La Convention européenne, instrument de la constitutionnalisation communautaire ____	529

1. La Conférence intergouvernementale, une méthode inappropriée aux nouvelles exigences de réforme institutionnelle _____	529
2. La Convention européenne, remède aux nouvelles exigences de réforme institutionnelle__	532
Paragraphe 2 : L'élaboration d'une constitution communautaire ou la rénovation du cadre institutionnel européen _____	534
A. Les propositions de réforme du système institutionnel européen _____	535
1. L'avant-projet de traité constitutionnel _____	535
2. Des propositions en marge de l'avant-projet de la Convention européenne centrées sur un remaniement institutionnel _____	538
2.1. Le projet de constitution européenne de la Commission _____	538
2.2. La contribution franco-allemande sur l'architecture institutionnelle de l'Union européenne _____	540
B. La constitution européenne, instrument de la rénovation du système institutionnel communautaire _____	541
1. Un équilibre institutionnel modernisé _____	542
1.1. L'élévation du Conseil européen au rang d'institution communautaire _____	542
1.2. La revalorisation du rôle du Parlement européen _____	543
1.3. La confirmation du rôle de la Commission _____	544
1.4. L'affaiblissement du rôle du Conseil _____	545
2. Un mécanisme décisionnel simplifié _____	546
2.1. La généralisation de la procédure de codécision _____	546
2.2. La simplification des instruments juridiques _____	547
<b>Conclusion</b> _____	<b>549</b>
<b>Bibliographie</b> _____	<b>553</b>
<b>Table des arrêts de jurisprudence cités</b> _____	<b>568</b>
<b>Index</b> _____	<b>577</b>
<b>Table des matières</b> _____	<b>581</b>