

# 60 ans de relations interinstitutionnelles

**Paolo Ponzano**

*Professeur de Gouvernance européenne au Collège européen de Parme  
Ancien Directeur au Secrétariat Général de la Commission européenne*

## SOMMAIRE

- I. Introduction : le principe de l'équilibre institutionnel
- II. La dialectique « Commission – Conseil » et le premier renforcement des pouvoirs du Parlement européen (période 1958-1979).
- III. Le retour au vote majoritaire et la montée en puissance du Parlement européen (période 1979-1992)
- IV. La modification de jure de l'équilibre institutionnel (période 1993-2007)
  - a. Le traité de Maastricht
  - b. Les accords bilatéraux Commission/Parlement européen
  - c. Le contrôle de l'activité exécutive de la Commission
- V. Le fonctionnement pratique des procédures de décision
  - a. La procédure de codécision législative
  - b. L'exercice du droit d'initiative de la Commission et la « Better Regulation »
  - c. La montée en puissance du Conseil européen
- VI. L'évolution récente (période 2008-2017)
- VII. Conclusion

---

## I. Introduction : le principe de l'équilibre institutionnel

Comme la plupart des commentateurs et analystes de l'intégration européenne l'ont admis, le système institutionnel de l'Union européenne – de même que celui de la Communauté européenne – ne se fonde pas – contrairement aux systèmes nationaux – sur le principe de la séparation des pouvoirs décrit par Montesquieu et appliqué dans la quasi-totalité des régimes constitutionnels nationaux. Comme l'avait indiqué le vice-président de la Convention européenne Giuliano Amato dans son allocution liminaire le 28 février 2002 – « *Montesquieu n'a jamais visité Bruxelles* »<sup>1</sup>. En effet,

---

1. À l'issue de la Convention européenne, on peut conclure que « *Montesquieu a visité Bruxelles* » mais qu'il a finalement reconnu que le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas applicable au sein de l'Union européenne (voir en ce sens P. Ponzano « Les institutions de l'Union » dans *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, G. Amato, H. Bribosia et B. De Witte, Bruylant, 2007, p. 483.

contrairement au principe de la séparation des pouvoirs selon lequel aucune institution ne pourrait participer à la fois à l'exercice du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire, la Communauté européenne née du traité de Rome en 1958 a prévu la création d'une institution – la Commission européenne – qui participe à l'exercice des trois pouvoirs, même si elle n'a l'exercice exclusif d'aucun de ces trois. La Commission européenne participe à l'exercice du pouvoir législatif par le biais de la quasi-exclusivité de son droit d'initiative législative (dans le traité de Rome, tous les actes législatifs exigeaient une proposition préalable de la Commission, à l'exception de trois dispositions à caractère secondaire : les contingents tarifaires, les statistiques et les transports aériens et maritimes, exceptions à la règle générale qui ont disparu par la suite). De même, la Commission partage avec le Conseil l'exercice du pouvoir exécutif car il lui revient de proposer ou d'adopter directement les actes d'exécution d'une loi européenne<sup>2</sup>. Finalement, la Commission participe également à l'exercice du pouvoir judiciaire, car elle peut interdire une aide nationale et/ou une concentration d'entreprises qui violerait les dispositions du Traité sur la libre concurrence sous le contrôle de la Cour européenne de justice. Toujours sous le contrôle de la Cour de justice, la Commission est autorisée à imposer une amende aux entreprises ayant violé la concurrence. Bien entendu, ce pouvoir est exercé sous le contrôle effectif de la Cour mais, en l'absence d'une saisine de la Cour ou d'une décision différente de celle-ci, c'est bien la décision de la Commission qui prévaut. Par conséquent, l'on peut affirmer que, même si la Convention pour l'avenir de l'Europe de 2002/2003 a essayé de revoir les pouvoirs respectifs des institutions de l'Union à la lumière de la théorie de Montesquieu, la structure institutionnelle de l'UE telle qu'elle se présente aujourd'hui après le traité de Lisbonne n'applique pas non plus la séparation des pouvoirs entre les institutions, mais se borne à organiser la coopération loyale entre celles-ci sur la base du principe dit de « l'équilibre institutionnel »<sup>3</sup>. Ce principe ne signifie pas que les auteurs des Traités européens aient mis en place une répartition équilibrée des pouvoirs en vertu de laquelle chaque institution aurait un poids équivalent à celui des autres<sup>4</sup>. Ce principe d'équilibre signifie uniquement que chaque institution est tenue d'agir dans le cadre des attributions qui lui sont conférées par le Traité et que, par conséquent, on ne saurait admettre qu'une institution de l'Union étende ses attributions au détriment d'une autre. Le principe de l'équilibre institutionnel trouve sa première référence dans l'arrêt de la Cour de justice européenne *Meroni* de 1958 dans lequel la Cour voit « dans l'équilibre des pouvoirs, caractéristique 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>5</sup>. D'autres références au principe de l'équilibre institutionnel se retrouvent dans les arrêts de la Cour de justice relatifs à la procédure dite de Comitologie (arrêt *Koster* de 1970) et au pouvoir de consultation du Parlement européen (arrêt *Isoglucose* de 1980)<sup>6</sup>. Comme nous le verrons, l'équilibre des pouvoirs entre les institutions de la Communauté, puis de l'Union européenne, établi par le traité de Rome, n'est pas resté inchangé depuis 1958 mais s'est au contraire modifié au fil des révisions des Traités intervenues par la suite, tout comme dans la pratique des institutions qui ont introduit des nouvelles procédures, voire même ont conclu des accords interinstitutionnels, qui ont changé les rapports de force existant initialement entre elles.

2. La Commission européenne adopte chaque année environ 2000/2500 mesures d'exécution des lois européennes.

3. Voir en ce sens Jean-Paul Jacqué, « The principle of institutional balance », *Common Market Law Review*, 41-2004.

4. Cf. Jean-Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3<sup>ème</sup> édition, 2004, Dalloz, p. 212.

5. Voir arrêt de la Cour de justice (CJCE) du 13 juin 1958 dans l'affaire 9/56, Rec. 11.

6. Cf. arrêts de la CJCE du 17 décembre 1970, affaire 25/70, Rec. 1161 et du 29 octobre 1980, affaires 138 et 139/79, Rec. 3333.

## II. La dialectique « Commission – Conseil » et le premier renforcement des pouvoirs du Parlement européen (période 1958-1979)

Le traité de Rome a créé un système institutionnel tout à fait novateur fondé, pour l'essentiel, sur une dialectique entre la Commission européenne, chargée de promouvoir l'intérêt européen et dotée du quasi-monopole du droit d'initiative législative, et le Conseil des ministres, chargé de représenter les intérêts des États membres et doté du pouvoir de décision sur les lois européennes (règlements, directives, décisions). L'originalité du système conçu par les auteurs du traité de Rome était définie par la combinaison des trois éléments suivants :

- a) le Conseil ne pouvait délibérer que sur la base d'une proposition de la Commission ;
- b) le Conseil pouvait délibérer à la majorité qualifiée dans certains domaines, appelés à s'étendre progressivement, à condition d'avoir l'accord de la Commission européenne ;
- c) le Conseil pouvait amender la proposition de la Commission à condition de réunir l'unanimité des États membres.

La raison d'être de l'accord de la Commission pour que le Conseil puisse voter à la majorité était la protection des États minoritaires. En effet, le système de vote introduit par le traité de Rome aurait permis aux trois « grands » États membres (Allemagne, France et Italie) de mettre en minorité les trois « petits » États (Belgique, Pays-Bas et Luxembourg) car le seuil de la majorité qualifiée était fixée à 12 voix sur 17 et les grands pays disposaient de quatre voix chacun. Comme l'a bien expliqué le premier Secrétaire général de la Commission (Emile Noel) dans son ouvrage *Les rouages de l'Europe*, « il est exclu qu'une majorité au Conseil, sans l'accord de la Commission, impose à un État minoritaire une mesure qui léserait gravement ses intérêts essentiels »<sup>7</sup>.

Le Parlement européen – qui initialement était composé par des délégués des Parlements nationaux et n'était donc pas élu directement par les citoyens – avait un rôle purement consultatif dans 22 dispositions du Traité instituant la Communauté économique européenne et dans 11 articles du traité Euratom<sup>8</sup>. Cela voulait dire que le Parlement européen aurait pu proposer des amendements aux propositions de la Commission dans certains domaines d'activité mais que le Conseil aurait été libre de les accepter ou non (à la majorité qualifiée avec l'accord de la Commission et à l'unanimité à défaut de cet accord).

Le système institutionnel conçu par les auteurs du traité de Rome avait donné un poids très important à la position de la Commission qui non seulement disposait de la prérogative de choisir le chemin sur lequel le Conseil aurait dû marcher (à savoir le contenu de la loi européenne) mais aurait pu aussi choisir les amendements du Parlement qui seraient acceptables par le Conseil moyennant la procédure de vote plus légère de la majorité qualifiée. Toutefois ce système n'a pas fonctionné dans la pratique car au moment de l'entrée en vigueur effective du vote à la majorité qualifiée (janvier 1966), les six États membres de l'époque ont conclu ce qu'on a appelé le « *compromis de Luxembourg* ». Ce compromis qui, d'un point de vue formel était un « *accord sur le désaccord* » entre la France et les cinq autres États membres, a entraîné la conséquence fondamentale que le Conseil a pratiquement

7. Cité dans P. Ponzano, « Le processus de décision dans l'Union européenne », *Revue du Droit de l'Union européenne (RDUE)*, n° 1/2002, pp. 35-52, Éd. Clément Juglar et *Revue des Affaires européennes*, n° 2001-2002/1, pp. 5-15, Bruylant.

8. Aujourd'hui, avec le traité de Lisbonne, le Parlement européen est colégislateur avec le Conseil pour 87 matières, s'ajoutant aux quatre cas de procédure de coopération et aux 30 cas de consultation obligatoire.

renoncé à voter à la majorité qualifiée pendant les vingt années qui ont suivi le dit compromis (à l'exception de quelques rares décisions budgétaires ou d'importance mineure). Les rares tentatives faites pour mettre fin à l'application du compromis de Luxembourg n'ont pas donné de résultat car les États membres en ont profité en réalité pour changer dans la pratique le système conçu par le Traité<sup>9</sup>.

Le changement intervenu dans la pratique s'est reflété dans la deuxième moitié des années 60 dans la rédaction des documents élaborés par le Secrétariat du Conseil pour rendre compte du travail législatif effectué par les groupes de travail du Conseil sur les propositions de la Commission. Alors qu'initialement les documents élaborés par le Secrétariat du Conseil reprenaient sur la page de gauche le texte de la proposition de la Commission et sur la page de droite les amendements demandés par les États membres (ce qui était conforme au système institutionnel établi par le Traité), à partir de la deuxième moitié des années 60 les documents en question ne reprenaient plus le texte de la proposition de la Commission (qui figurait dans un document séparé) mais se limitaient à reproduire le résultat des travaux du groupe d'experts compétent en incorporant déjà les modifications apportées à la proposition de la Commission. Le document reprenait aussi dans la page de droite ou en notes de bas de page les réserves maintenues par les États membres sur certaines dispositions et même dans certains cas les réserves des services de la Commission (!) sur le résultat des travaux du groupe.

Cette présentation reflétait en réalité le changement du système institutionnel car les modifications apportées à la proposition de la Commission étaient considérées comme acquises (sauf mention d'une réserve de la Commission) et le Conseil était appelé à résoudre au niveau des Ministres uniquement les points restés en suspens entre les États membres. Certes, d'un point de vue strictement juridique, la Commission aurait pu se dissocier au niveau des Ministres des modifications apportées par les experts nationaux ou par le Comité des représentants permanents (appelé COREPER dans le jargon bruxellois) à ses propositions initiales, mais cette précision juridique ignore le fait que la Commission avait tout intérêt à ce qu'une décision soit prise sur base de ses propositions, même si cette décision s'avérait moins ambitieuse que son projet initial.

Ce changement intervenu dans la pratique interinstitutionnelle est allé de pair avec une autre modification importante dans les rapports entre la Commission et le Conseil, à savoir la naissance de ce qu'on a appelé les « *compromis de la Présidence* ». Dans le système institutionnel du traité de Rome, la Commission aurait pu prendre l'initiative de modifier sa proposition initiale afin de réunir une majorité qualifiée d'États membres sur un texte qui soit le plus proche possible de son projet initial et, par conséquent, le plus conforme possible à l'intérêt général européen que la Commission était censée identifier et promouvoir. Toutefois cette procédure aurait pu fonctionner uniquement dans le cas où le Conseil aurait été disposé dès le début à voter effectivement à la majorité qualifiée.

Dès lors qu'avec le compromis de Luxembourg, le Conseil renonça à voter à la majorité qualifiée pendant presque vingt ans, la Commission n'avait plus intérêt à modifier ses propositions car de toute manière le Conseil devait rechercher l'accord unanime des États membres pour pouvoir délibérer. Cette nouvelle situation de fait a conduit l'État membre exerçant pendant six mois la Présidence du Conseil à prendre l'initiative de proposer lui-même les solutions de compromis susceptibles de réunir l'unanimité au sein du Conseil. Certes, dans l'élaboration des solutions de compromis, la Présidence

9. A l'occasion d'une décision d'ouverture d'un contingent de produits agricoles en provenance de Chypre en 1974, l'Italie se déclara prête à être minorisée pour autant que la règle majoritaire s'applique pour d'autres décisions. Les autres États membres préférèrent renoncer à minoriser l'Italie dans le cas d'espèce plutôt que mettre fin à la pratique du consensus pour les décisions mettant en cause un intérêt national jugé important.

du Conseil – surtout celle des « petits » États membres ayant moins d'expertise technique et étant généralement plus attachés à l'orthodoxie institutionnelle – recherchait en règle générale l'assistance technique des services de la Commission qui étaient plus en mesure d'évaluer la cohérence des amendements à apporter à la proposition initiale de leur institution.

Toutefois, comme déjà indiqué, les services de la Commission auteurs de la proposition avaient également un intérêt à ce qu'une décision soit prise après les longues négociations nécessaires pour réunir l'unanimité des États membres. Comme l'on verra par la suite, la procédure des compromis de la Présidence aurait pu cesser d'être la règle dans la pratique institutionnelle lorsque le Conseil revint à la procédure du vote majoritaire en 1985, mais en réalité cette procédure s'était tellement enracinée dans le système de décision du Conseil qu'elle se poursuivit au-delà de 1985 pour les décisions majoritaires avec la seule différence que la Présidence tournante du Conseil pouvait décider d'arrêter les négociations et de proposer une solution de compromis lorsqu'elle avait le sentiment de pouvoir réunir une majorité qualifiée en faveur d'une telle solution.

Comme nous le verrons, la poursuite de cette procédure a été consacrée *de facto* dans la modification du règlement intérieur du Conseil en 1987 qui confia en priorité à la Présidence semestrielle du Conseil le soin de déclencher la procédure de vote dans le Conseil.

La relation dialectique entre la Commission et le Conseil dans le processus décisionnel a empêché le Parlement européen, au moins jusqu'à son élection directe en 1979, d'exercer une influence significative dans la procédure législative. Il est vrai que le Parlement européen a essayé initialement d'étendre les domaines où il était consulté par le Conseil sur les propositions de la Commission, mais cette stratégie n'a pas donné des résultats très concluants. Le PE a obtenu que la Commission propose sa consultation facultative sur toutes ses propositions (sauf celles qui étaient confidentielles, urgentes ou d'importance mineure) et que le Conseil procède lui aussi à de telles consultations, mais cela ne lui a pas permis d'exercer une influence significative sur le contenu des lois européennes. Dans quelques cas, le PE a obtenu la prise en compte partielle de ses avis en retardant la remise de ces derniers, mais cette stratégie, confortée initialement par l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire *isoglucose*, a trouvé ensuite ses limites dans un autre arrêt de la Cour de justice (voir ci-dessous). Par conséquent, le Parlement européen a changé de stratégie et a essayé d'obtenir une augmentation de ses pouvoirs budgétaires en exploitant la mise en place progressive des premières politiques communes (notamment la politique agricole commune et l'union douanière) qui ont posé le problème du contrôle politique par le Parlement des ressources propres de la Communauté. En effet, le Conseil a adopté en 1970 la décision relative à l'application de l'article 201 CEE et à la création de ressources propres qui, pour la première fois depuis 1958, augmentait légèrement les pouvoirs du PE en matière budgétaire. Celui-ci se voyait octroyer le dernier mot dans la procédure d'adoption du budget annuel sur les dépenses dites « non-obligatoires » (à savoir celles qui ne découlaient pas directement du Traité ou d'un acte de droit dérivé) ainsi que le droit de rejet global du budget. Ces nouveaux pouvoirs octroyés au Parlement européen, même si limités initialement à un montant relativement faible des dépenses communautaires (les dépenses non-obligatoires représentaient 16 % du budget total), ont eu pour conséquence directe l'adoption d'une procédure dite de concertation entre le Conseil et le PE en 1975 pour l'adoption des actes législatifs ayant des implications financières importantes<sup>10</sup>. Cette procédure ouvrait une brèche dans le pouvoir absolu de décision du Conseil et dans le rôle purement consultatif du PE car le Conseil

10. Voir JO C 89 du 22 avril 1975, pp. 1-2, point 2.

était censé désormais procéder à l'adoption d'un acte législatif ayant des retombées financières significatives seulement si ses points de vue et ceux du Parlement s'étaient « suffisamment rapprochés ». Bien entendu, il revenait en dernier ressort au Conseil d'évaluer le rapprochement suffisant des points de vue, mais cette procédure ouvrit la voie au renforcement progressif des pouvoirs législatifs du Parlement européen intervenu par la suite (voir chapitre III ci-dessous). Investi d'un pouvoir de codécision avec le Conseil sur l'adoption du budget annuel de la Communauté, le Parlement européen a suivi une stratégie « opportuniste » en exploitant la marge d'interprétation que lui laissaient les textes pour élargir ses compétences et défier le Conseil sur un champ de bataille particulier : la classification des dépenses dites « non-obligatoires » (DNO) et l'utilisation du taux maximal d'augmentation (TMA) des dépenses. Puisque le PE disposait du dernier mot dans la procédure budgétaire annuelle uniquement sur les DNO qui représentaient 16 % du total des dépenses (dans les limites du taux maximal fixé chaque année par la Commission), le Parlement décida d'interpréter la notion de « dépense non-obligatoire » en inventant le concept du « droit des tiers » afin de remettre en cause l'étendue des pouvoirs réservés au Conseil. D'après la définition retenue par le Parlement, les dépenses communautaires étaient obligatoires lorsque des tiers s'étaient vu attribuer le droit de recevoir de l'argent sur le budget européen. Cette interprétation des textes entraînait une augmentation des dépenses dites non-obligatoires et par là de la marge de manœuvre dont disposait le PE dans l'adoption du budget annuel. L'interprétation unilatérale des textes par le PE s'opposait à une autre interprétation unilatérale, plus restrictive, du côté du Conseil et provoqua inévitablement des conflits entre les deux institutions (alors que la Commission s'efforçait de définir une interprétation médiane). En 1978, le Parlement européen a adopté en première lecture un budget dépassant le taux maximal des dépenses. La Commission avait exécuté le budget car l'autorité budgétaire avait adopté ensuite un budget rectificatif afin de « légaliser » *ex-post* l'adoption du budget par le Parlement. Fort de sa victoire en 1978 et de son élection au suffrage universel direct en 1979, le Parlement a poursuivi sa stratégie « opportuniste » dans les procédures budgétaires des années suivantes (voir sous III).

### III. Le retour au vote majoritaire et la montée en puissance du Parlement européen (période 1979-1992)

Le traité de Rome avait posé les jalons d'une future augmentation des pouvoirs du PE car il avait prévu son élection directe à une échéance non précisée (article 138 TCE). Lorsque le gouvernement français de Valéry Giscard d'Estaing proposa la création officielle du Conseil européen, les partenaires de la France (notamment les pays du Benelux) exigèrent en contrepartie l'application de l'article 138 TCE moyennant l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, ce qui intervint en 1979. Par conséquent, le cercle vicieux selon lequel « *le Parlement européen ne peut disposer de nouveaux pouvoirs car il n'est pas élu et ne peut pas être élu car il n'a pas de véritables pouvoirs* » était enfin rompu. L'augmentation des pouvoirs du PE est allée de pair avec la nécessité de combler le déficit démocratique dont souffrait la Communauté, puis l'Union européenne, en raison du transfert progressif de compétences nationales vers les institutions communautaires et de la perte parallèle des pouvoirs de contrôle politique des Parlements nationaux<sup>11</sup>.

11. Voir l'ouvrage *50 ans d'histoire du Parlement européen (1958-2008)*, Partie II - AA.VV., P. Ponzano, P. Roca, A. Rasmussen, p. 142, Éd. Office des Publications de l'UE.

Fort de la nouvelle légitimité politique découlant de son élection directe, le Parlement européen a rejeté pour la première fois, à l'initiative d'Altiero Spinelli, le projet de budget pour l'année 1980. La riposte du Conseil fut d'attendre la fin du mois de juin 1980 pour adopter un nouveau projet de budget que le PE aurait été obligé d'entériner pour éviter que la Communauté continue de fonctionner sous le régime budgétaire insatisfaisant des « douzièmes provisoires ». Par la suite le Parlement européen adopta un budget supplémentaire pour la même année, initiative qui fut qualifiée par le Conseil de « détournement grave de procédure ». En réalité, les deux branches de l'autorité budgétaire avaient mis en œuvre des procédures unilatérales qui visaient de la part du Conseil à « stériliser » autant que possible les nouveaux pouvoirs dont disposait le PE et, du côté du PE, à exploiter l'ambiguïté des textes afin d'accroître son influence dans l'adoption du budget communautaire. En 1981 et 1982, le Parlement européen avait proclamé l'adoption du budget malgré le fait que le Conseil avait refusé l'augmentation des dépenses non-obligatoires. Par la suite, le Conseil avait légalisé *ex-post* la hausse du taux maximal des dépenses que le PE avait adoptée de manière totalement unilatérale<sup>12</sup>.

Toutefois, la frustration ressentie par le Parlement européen pour la manière dont le Conseil avait réagi à l'exercice de ses pouvoirs budgétaires fut exploitée par Altiero Spinelli pour convaincre les parlementaires de ne pas se contenter d'utiliser les pouvoirs existants mais d'élaborer un nouveau Traité qui puisse modifier les prérogatives du Parlement et ouvrir la voie à la constitutionnalisation de la Communauté européenne. L'initiative d'Altiero Spinelli aboutira à la rédaction d'un Traité pour l'Union européenne qui sera voté à une large majorité par le Parlement européen en février 1984<sup>13</sup>.

Entretemps, une tentative pour résoudre la situation de conflit entre les deux branches de l'autorité budgétaire fut faite en rédigeant une « *déclaration commune relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire* » qui fut signée le 30 juin 1982 entre le Conseil, le PE et la Commission européenne<sup>14</sup>. Cet accord interinstitutionnel – le deuxième après la déclaration commune des trois institutions de 1975 instituant la procédure de concertation sur les actes législatifs ayant des implications financières notables (voir ci-dessus sous II) – contenait plusieurs éléments importants :

- a) un accord sur la classification des dépenses qui permettait d'accroître le volume des dépenses non-obligatoires (comme souhaité par le PE) ;
- b) une clarification de l'articulation entre le pouvoir législatif exercé par le Conseil et le pouvoir budgétaire dont l'exercice est partagé entre le Conseil et le Parlement (en particulier l'engagement du Conseil d'éviter à l'avenir la fixation de plafonds financiers qui empêcheraient le PE d'exercer son pouvoir sur les dépenses non-obligatoires et l'engagement parallèle du PE et de la Commission selon lequel l'exécution de crédits inscrits au budget pour toute nouvelle action communautaire significative nécessite l'adoption préalable d'un acte législatif) ;
- c) le principe d'une coopération étroite (« trilogue ») entre les institutions dans la cadre de la procédure budgétaire.

Toutefois, les accords intervenus ont montré rapidement leurs limites, car d'une part la classification

12. Œuvre citée ci-dessus, p. 154.

13. Les deux tiers environ des innovations contenues dans le traité Spinelli furent reprises dans les Traités successifs (citoyenneté européenne, droits fondamentaux, principe de subsidiarité, institutionnalisation du Conseil européen, procédure de codécision, etc.) : voir « The Spinelli Treaty of February 1984 » de P. Ponzano dans *EU Federalism and Constitutionalism*, edited by A. Glencross et A. Trechsel, Lexington Books, 2010.

14. Voir JO C 194 du 28 juillet 1982.

des dépenses convenue a été rapidement dépassée en raison de la création de nouvelles lignes budgétaires, d'autre part la procédure du trilogue s'est révélée inefficace car les institutions, ne se sentant pas liées par le nouvel accord, ont commencé à contrevenir aux règles de la déclaration commune. C'est ainsi que le Conseil a enfreint en 1984 le principe de l'annualité du budget alors que le PE s'est opposé au projet de budget en 1985 au motif qu'il ne contenait aucune disposition financière relative à l'adhésion imminente de l'Espagne et du Portugal. Comme l'on verra plus tard (cf. ci-dessous), il faudra attendre le nouvel accord interinstitutionnel de 1988 promu par le président Delors pour conclure la « paix budgétaire ».

S'agissant de l'exercice du pouvoir législatif, le Parlement européen a poursuivi sa stratégie visant à retarder la remise de son avis sur les propositions de la Commission afin de contraindre le Conseil à prendre en considération ses amendements. Cette stratégie avait été consacrée dans le règlement intérieur du PE qui permettait à son Président de reporter le vote en séance plénière et de renvoyer le dossier en commission parlementaire dans les cas où la Commission européenne refusait de reprendre à son compte certains amendements jugés essentiels par le Parlement. La stratégie du Parlement remporta un succès important lorsque la Cour de justice annula le règlement du Conseil dans l'affaire dite *isoglucose* car le Conseil avait adopté le règlement sans attendre l'avis du PE. Dans l'arrêt *isoglucose*, comme dans d'autres arrêts successifs, la Cour de justice fait référence au principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples devraient participer à l'exercice du pouvoir législatif par l'intermédiaire d'une assemblée représentative, conçu comme un élément essentiel de l'équilibre institutionnel établi par le Traité<sup>15</sup>. Toutefois, l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire *isoglucose* n'a pas conféré au Parlement le droit absolu de retarder indéfiniment son avis, même en présence d'une demande d'urgence émanant du Conseil selon les modalités fixées par la Cour (par exemple, demande de convocation d'une session extraordinaire). Lorsque le PE a essayé d'exploiter en ce sens l'arrêt *isoglucose*, la Cour de justice a rendu un nouvel arrêt selon lequel « *dans le cadre de l'équilibre institutionnel prévu par les Traités, la pratique du Parlement ne saurait enlever aux autres institutions une prérogative qui leur est attribuée par les Traités eux-mêmes* » (arrêt *Wybot* de 1986). Cet arrêt posait des limites précises à la stratégie du PE visant à ce que le Conseil prenne davantage en compte ses avis sur les actes législatifs, si bien que la première révision du traité de Rome devait désormais modifier le rôle purement consultatif du PE qui ne correspondait plus à son statut d'institution élue au suffrage universel. Cette exigence allait de pair avec le retour imminent du vote majoritaire dans le processus décisionnel du Conseil, étant donné que l'impossibilité d'un contrôle démocratique de la part du Parlement national de l'État minoritaire ainsi que l'extension des compétences communautaires rendaient d'autant plus indispensable l'intervention du Parlement européen dans l'adoption des lois européennes.

Avant de décrire le retour du Conseil à la pratique du vote majoritaire, intervenue pour l'essentiel à partir de 1985, il y a lieu de mentionner un changement de pratique, important mais peu connu, dans les relations entre la Commission européenne, dotée en principe du monopole de l'initiative législative, et le Conseil, notamment de sa Présidence semestrielle. La pratique des Présidences semestrielles, telle qu'elle fut mise en œuvre jusqu'en 1984, avait prévu qu'au début de chaque Présidence, le futur Président en exercice du Conseil (en fait le ministre des Affaires étrangères du pays exerçant la Présidence) se rend en visite au siège de la Commission européenne pour discuter les priorités

15. Voir référence dans la note n° 6 ci-dessus.

législatives du semestre. Au cours de la visite en question, la Commission remettait au président du Conseil un document d'environ 15/20 pages dans lequel elle indiquait ses priorités législatives pour le semestre (qu'il s'agisse de propositions déjà sur la table ou de celles que la Commission s'engageait à remettre à bref délai). Cette pratique fut modifiée en 1984 lorsque le président François Mitterrand invita l'ensemble des membres de la Commission à se rendre en France pour discuter les priorités du semestre de Présidence française. À partir de ce précédent, toutes les Présidences successives invitèrent le Collège des Commissaires à se rendre dans leur pays, avec pour conséquence qu'il revenait au pays exerçant la Présidence semestrielle de remettre à la Commission un document exposant les priorités législatives du semestre. Cette pratique fut ensuite formalisée en 1989 avec l'introduction de la procédure dite Ersbøll (du nom du Secrétaire général du Conseil). Elle consistait dans la remise par les soins de chaque nouvelle Présidence, avant le début du semestre, des projets d'ordre du jour des différentes sessions du Conseil. Par conséquent, une pratique qui confiait initialement à la Commission européenne la tâche de faire connaître ses priorités législatives à la future Présidence du Conseil fut renversée au profit de la Présidence.

Comme l'on sait, l'année 1985 fut caractérisée par l'engagement des négociations visant à modifier le traité de Rome au cours d'une Conférence intergouvernementale dont la convocation fut décidée par le Conseil européen à Milan moyennant un vote à la majorité simple (Royaume-Uni, Grèce et Danemark votant contre). La perspective ouverte par le Livre blanc de la Commission Delors de l'achèvement du marché intérieur en 1992 moyennant l'adoption d'environ 300 actes législatifs ainsi que l'extension des compétences communautaires à des nouveaux secteurs, telle qu'envisagée dans le projet de Traité dénommé « Acte Unique », eurent pour conséquence l'abandon du « compromis de Luxembourg » et le retour au vote majoritaire dans le processus législatif. Dès 1985, le Conseil procéda à l'adoption d'environ 70 actes législatifs à la majorité qualifiée, pratique qui sera maintenue dans les années suivantes pour se stabiliser ensuite autour d'environ 20 % de l'ensemble des décisions annuelles du Conseil. Ce changement radical de pratique par rapport à la période précédente eut pour conséquence une modification de l'attitude de négociation des États membres, en ce sens que la plupart de ces derniers se mirent à négocier plus rapidement des solutions de compromis plutôt que d'insister sur leurs demandes initiales de modification des propositions de la Commission. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, le retour au vote majoritaire n'a pas rétabli le rôle d'initiative de la Commission européenne (qui aurait pu rechercher elle-même une majorité qualifiée en modifiant ses propositions initiales), mais a maintenu le rôle exercé par la Présidence du Conseil dans l'élaboration des solutions de compromis, avec la différence que la Présidence pouvait choisir d'arrêter les négociations lorsqu'elle estimait pouvoir disposer d'une majorité suffisante.

La pratique du vote majoritaire fut consacrée dans la révision du règlement intérieur du Conseil en 1987, selon laquelle il revenait à la présidence du Conseil de déclencher la procédure de vote. La Commission s'était opposée initialement à cette formulation car elle craignait à juste titre que celle-ci n'aboutisse à confier à la Présidence du Conseil le soin de choisir les États membres susceptibles d'être minorisés, en contradiction avec la règle du Traité selon laquelle l'accord de la Commission est nécessaire pour voter à la majorité qualifiée un texte s'écartant de sa proposition initiale. Les réserves de la Commission furent surmontées par l'argument que de toute manière il aurait fallu l'accord de la Commission pour voter à la majorité qualifiée (ce qui était juridiquement vrai mais qui ignorait, comme pour le passé, la tendance spontanée de la Commission à faciliter l'adoption de sa proposition, fût-elle dans un texte moins ambitieux par rapport à son projet initial). Le texte du

règlement intérieur fut néanmoins modifié en ajoutant que le vote pouvait avoir lieu également à la demande de la Commission (et de tout État membre), pourvu qu'il existe une majorité simple d'États membres en faveur. Par la suite, les craintes exprimées par la Commission se sont avérées justifiées puisque les cas où les membres de la Commission ont demandé un vote au sein du Conseil ont été extrêmement rares<sup>16</sup>, comme d'ailleurs ont été rares les cas où la Commission s'est opposée à une solution de compromis majoritaire proposée par la Présidence<sup>17</sup>.

Les compétences législatives du Parlement européen ont fait un saut qualitatif avec l'entrée en vigueur en 1987 de l'Acte unique européen, qui a introduit la procédure de coopération. Alors que dans le cadre de la procédure de consultation, il était difficile et rare que le Conseil prenne en considération les avis du Parlement, la procédure de coopération donnait au Parlement quelques armes procédurales pour se faire entendre par le Conseil. En effet, le PE disposait ainsi du droit de soumettre des amendements que le Conseil ne pouvait rejeter qu'en statuant à l'unanimité, alors que ces mêmes amendements ne nécessitaient qu'une majorité qualifiée du Conseil pour être adoptés, pour autant que la Commission accepte de les reprendre à son compte. En d'autres termes, les actes législatifs tels que modifiés par le PE étaient plus faciles à adopter qu'à rejeter, puisque le rejet exigeait l'accord unanime du Conseil. Par conséquent, les amendements du Parlement avaient beaucoup plus de chances d'être adoptés, par rapport à la procédure de consultation, grâce au soutien de la Commission, dans les cas où le Conseil était divisé. Le PE a également essayé de faire valoir son droit de rejeter des textes mais il n'a pas réussi souvent à réunir la majorité nécessaire.

Dans un seul cas (la directive sur la protection des travailleurs contre l'exposition au benzène), le Conseil n'est pas parvenu à réunir l'unanimité nécessaire pour l'emporter contre le Parlement, alors que dans trois cas la Commission a décidé de retirer ses propositions qui avaient été rejetées par le PE<sup>18</sup>. Toutefois l'expérience de la procédure de coopération a été jugée satisfaisante par les États membres lorsqu'ils ont accepté en 1992 de la remplacer dans la plupart des cas par la procédure de codécision (voir ci-dessous).

Comme indiqué ci-dessus, la déclaration commune des trois institutions de 1982 sur le déroulement de la procédure budgétaire n'avait pas réussi à apaiser les tensions entre le Conseil et le Parlement européen, ni à résoudre l'ensemble des divergences sur l'interprétation des textes. Fin 1987, la Commission Delors proposa de modifier radicalement la procédure budgétaire en introduisant le principe de la programmation financière pluriannuelle. Cette initiative fut couronnée de succès et donna lieu à l'accord interinstitutionnel de juin 1988 sur « *la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire* »<sup>19</sup>. Cet accord comportait notamment la fixation d'un cadre financier pluriannuel pour les années 1988 à 1992 en vue de l'introduction de plafonds financiers pour les diverses catégories de dépenses regroupées par postes. Loin d'entraîner la disparition de l'exercice budgétaire annuel, ce cadre pluriannuel donnait aux trois institutions des garanties concernant les sommes maximales à consacrer pour chaque secteur d'activité pour les cinq années suivantes. Le Parlement européen accepta le nouvel accord pour deux raisons principales : d'une part, le cadre

16. Dans les 15 années depuis la reprise du vote majoritaire, la Commission a demandé un vote dans le Conseil uniquement dans cinq cas (voir à cet égard la note de dossier de P. Ponzano du 30 avril 2001 dans la base de données DORIE, Documentation et Recherche sur les questions institutionnelles européennes sous <http://ec.europa.eu/dorie/home.do>).

17. Toujours dans la même période, la Commission s'est opposée à une décision majoritaire du Conseil dans neuf cas (voir la note de dossier de P. Ponzano citée ci-dessus).

18. Voir l'ouvrage *50 ans d'histoire du Parlement européen*, cité ci-dessus sub 11, p. 170.

19. Voir JO L 185 du 15 juillet 1988.

financier pluriannuel permettait d'accroître de manière significative les recettes allouées au financement communautaire et, par conséquent, d'augmenter les dépenses non-obligatoires dans le cadre des procédures budgétaires annuelles, et ce au-delà même du taux maximal d'augmentation des dépenses. Dès lors, les divergences entre Conseil et Parlement sur la classification des dépenses et le respect du taux maximum étaient largement dépassées, voire neutralisées. D'autre part, le PE se retrouvait placé sur un pied d'égalité avec le Conseil puisque la révision du cadre pluriannuel nécessitait l'accord des deux institutions. Il est vrai cependant que la marge de manœuvre dont disposera le Parlement dans le cadre de l'adoption du cadre financier pluriannuel sera généralement très réduite, car les plafonds financiers par catégories de dépenses seront normalement fixés par le Conseil européen préalablement au vote du PE. Il n'en demeure pas moins que la conclusion de cet accord interinstitutionnel aura pour effet de réduire fortement les tensions budgétaires entre le Conseil et le Parlement européen.

Dans ses relations avec la Commission européenne, le Parlement avait adopté une attitude très favorable à la Commission Delors en raison du renforcement des relations bilatérales promu par ce dernier ainsi que des succès remportés par la Commission Delors, notamment dans la négociation de l'Acte unique, la réalisation du marché unique et le doublement des Fonds structurels. En outre, le président Delors avait joué un rôle important à la fois dans l'introduction de la procédure de coopération et dans le nouvel accord interinstitutionnel sur la procédure budgétaire. Cette bonne relation entre les deux institutions n'empêcha cependant pas le nouveau Parlement élu en 1989 de demander la conclusion d'un arrangement bilatéral avec la Commission qui codifie ses relations avec le PE. En conséquence, le président Delors présenta au PE, en février 1990, un code de bonne conduite qui contenait pour l'essentiel les engagements suivants :

- a) rappeler au Conseil de ne pas aboutir à des accords politiques sur les propositions de la Commission avant que le PE n'ait rendu son avis ;
- b) expliquer au Parlement les raisons pour lesquelles la Commission n'aurait pas repris à son compte les amendements du PE ;
- c) informer le Parlement des orientations du Conseil, en particulier lorsque celles-ci s'écarteraient de la proposition de la Commission ;
- d) s'assurer que le Conseil consulte à nouveau le PE en cas de modification substantielle de la proposition de la Commission (conformément à la jurisprudence de la Cour de justice) ;
- e) retirer ses propositions en cas de dénaturation par le Conseil.

Comme l'on verra par la suite, ces engagements perdront une grande partie de leur validité lorsque les nouvelles révisions des Traités introduiront la procédure de codécision et en étendront le champ d'application à la plupart de la législation européenne. Alors que la plupart des modifications intervenues dans les relations entre les institutions jusqu'en 1992 découlaient soit de nouvelles pratiques, soit d'une autolimitation de ses pouvoirs de la part de la Commission européenne (à l'exception du premier renforcement des pouvoirs du Parlement européen introduit par de nouveaux Traités), il en ira autrement avec les révisions successives des Traités qui entraîneront des modifications *de jure* de l'équilibre institutionnel créé par le traité de Rome (voir ci-dessous).

## IV. La modification de jure de l'équilibre institutionnel (période 1993-2007)

### a. Le traité de Maastricht

Le traité de Maastricht établissant une Union européenne fondée sur trois piliers (la Communauté européenne avec ses compétences, la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que la justice et les affaires intérieures) a introduit plusieurs changements du cadre institutionnel qui ont entraîné une modification importante de l'équilibre institutionnel. En effet, l'introduction de la procédure de codécision (initialement pour la moitié environ de la législation communautaire) place désormais le Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil en tant que co-législateur et, comme l'on verra par la suite, affranchit *de facto* le PE de la nécessité d'avoir l'accord de la Commission sur ses amendements pour négocier ces derniers avec le Conseil. En outre, l'octroi au Parlement du droit d'approuver la nomination de la Commission en tant que Collège (vote d'investiture) ouvrira la voie à une « parlementarisation » du système institutionnel de l'Union européenne car le PE commencera par s'exprimer sur le choix individuel des membres de la Commission et poursuivra en menaçant de ne pas voter l'investiture de la nouvelle Commission si le Conseil n'acceptait pas de modifier sa composition initiale. Ce droit d'investiture reconnu au Parlement européen sur la nomination de la Commission sera complété par la reconnaissance explicite du droit du Parlement d'approuver la désignation du président de la Commission, qui sera intégré dans le traité d'Amsterdam en 1997.

Par ailleurs, comme l'on verra, le PE exigera de la Commission la conclusion d'accords bilatéraux toujours plus contraignants et susceptibles d'influencer l'exercice des prérogatives de celle-ci (contrairement à l'esprit sinon à la lettre des Traités) qui entraînera une réaction de la part du Conseil et l'introduction d'une disposition du Traité selon laquelle seuls des accords interinstitutionnels tripartites ont une valeur contraignante (voir ci-dessous). Finalement, le nouveau pouvoir dont dispose le Parlement d'approuver ou non la nomination d'une nouvelle Commission restitue une valeur pratique à la disposition du traité de Rome selon laquelle le Parlement peut voter une motion de censure et obliger la Commission à démissionner. Cette disposition n'avait jamais été utilisée par le Parlement car voter une motion de censure sans pouvoir se prononcer sur le choix d'une nouvelle Commission n'aurait eu aucun effet pratique. Le nouveau parallélisme introduit par le traité de Maastricht entre censure et vote d'investiture offrira au Parlement le moyen d'exercer un contrôle plus direct sur les activités et le comportement de la Commission que le PE ne manquera pas d'utiliser (voir le cas de la démission de la Commission Santer en 1999). Par ailleurs, plusieurs académiciens et analystes de l'intégration européenne voient dans l'application du traité de Maastricht le tournant entre la prépondérance de la méthode communautaire traditionnelle (droit d'initiative de la Commission, vote majoritaire au Conseil et codécision du PE) et l'affirmation de la méthode intergouvernementale qui donnera un poids prépondérant au Conseil européen dans le système institutionnel de l'Union (voir ci-dessous).

### b. Les accords bilatéraux Commission/Parlement européen

Le nouveau Parlement élu en 1994 n'attendra pas longtemps pour exploiter ses nouveaux pouvoirs. Il décida d'organiser des auditions individuelles des Commissaires désignés par les États membres (procédure non prévue par le Traité) avant de se prononcer sur le Collège en tant que tel. Bien que

la Commission soit apparue initialement réticente à l'égard de cette procédure, les Commissaires désignés se prêtèrent aux auditions individuelles non seulement pour s'assurer du vote d'investiture du Parlement mais aussi parce qu'un soutien politique plus large du Parlement aurait accru la légitimité politique de la Commission (n'oublions pas que le choix du président Santer avait recueilli une majorité très étroite au sein du PE). Même si certains Commissaires prêtèrent le flanc à des critiques pendant les auditions (par exemple M. Flynn en tant que responsable de l'égalité des chances hommes-femmes), la Commission en tant que Collège recueillit un nombre de voix favorables beaucoup plus important que celui du président Santer. Cela grâce aussi aux engagements pris par M. Santer d'améliorer les relations avec le PE, notamment en ce qui concerne la gestion financière au sein de la Commission. Le PE demanda en conséquence la conclusion d'un nouvel accord bilatéral remplaçant le code de conduite de 1990, accord dont la première version proposée par le Parlement aurait affecté l'équilibre institutionnel et affaibli le rôle de la Commission. Finalement, un texte plus équilibré fut agréé en mars 1995, dans lequel les engagements de la Commission en matière de reprise des amendements du Parlement, de base juridique et de retrait de ses propositions sur demande du PE furent assortis de la clause selon laquelle la Commission « *tiendra le plus grand compte* » des demandes du Parlement.

Malgré cet accord, les relations entre le Parlement et la Commission Santer demeureront difficiles, d'abord en raison de la position prise par la Commission dans l'affaire de la *vache folle* et ensuite des critiques adressées à la Commission par la Cour des Comptes et par le PE lui-même concernant la gestion financière de certains programmes communautaires. Après l'échec d'une première motion de censure en 1997, le rapport du « Comité des Sages » concernant la gestion financière de la Commission qui concluait à une absence de responsabilité au sein des services de la Commission aboutira à la démission collective de la Commission Santer en 1999. Cette première censure politique de la Commission aura des conséquences sur les relations futures entre les deux institutions car la Commission deviendra davantage sensible à la nécessité de s'assurer du soutien politique d'une majorité parlementaire dans l'exercice de ses prérogatives.

Fort de sa victoire politique sur la Commission Santer, le Parlement exigera de la Commission Prodi la conclusion d'un accord-cadre sur leurs relations bilatérales encore plus contraignant que les codes de conduite précédents. Cet accord-cadre, conclu en juillet 2000, prévoit entre autres que le président de la Commission examine sérieusement l'opportunité de demander la démission d'un Commissaire au cas où le Parlement refuserait sa confiance à un Commissaire individuel (engagement découlant du fait que le président Santer avait refusé de demander la démission d'Edith Cresson malgré la requête du Parlement). En outre, la Commission s'engage à ne pas rendre publique une initiative législative ou une décision significative avant d'en avoir informé le PE par écrit ou, en accord avec le Parlement, selon d'autres modalités. L'ensemble des engagements pris par la Commission suscita des objections du Conseil, qui réserva sa position dans une déclaration officielle du 10 juillet 2000 sur la conformité de ces engagements avec le Traité.

Ce différend amena les États membres à annexer au traité de Nice la Déclaration n° 3 selon laquelle les accords interinstitutionnels ne peuvent ni modifier ni compléter les dispositions du Traité et ne peuvent être conclus qu'avec l'accord des trois institutions. Un écho de cette déclaration se retrouvera dans l'article 295 du traité de Lisbonne selon lequel (seuls) des accords interinstitutionnels tripartites peuvent avoir un caractère contraignant. Malgré la déclaration annexée au traité de Nice, le Parlement continuera à exercer une pression politique sur la Commission afin qu'elle accepte de réviser les

accords-cadre conclus précédemment à l'occasion de chaque entrée en fonction d'un nouveau Collège. A l'occasion de la désignation de la Commission Barroso à la fin 2004, le PE confirmera sa stratégie visant à influencer la composition de la Commission par le refus d'entériner le choix effectué par les États membres (en l'espèce la nomination du ministre italien Buttiglione qui n'avait pas passé la rampe de l'audition individuelle). La menace d'un refus de l'investiture du Collège amena le gouvernement italien et le Conseil à accepter le remplacement de M. Buttiglione par M. Frattini. Ensuite le Parlement a exigé de la Commission Barroso une révision de l'accord-cadre de 2000 qui a entraîné de nouveaux engagements de la part de la Commission concernant la responsabilité politique de celle-ci en cas de censure individuelle, de remplacement d'un Commissaire et/ou de modification de son portefeuille en cours de mandat. En outre, la Commission accepta des engagements supplémentaires en matière de transparence et de programmation législative. Cet accord-cadre de douze pages a fait l'objet de réserves du Conseil concernant la censure individuelle des Commissaires et la programmation législative<sup>20</sup>.

### c. Le contrôle de l'activité exécutive de la Commission

Un autre domaine de conflit interinstitutionnel a été, pendant la quasi-totalité de la période d'activités communautaires (pratiquement de la fin des années 60 jusqu'au traité de Lisbonne), le contrôle de l'activité exécutive de la Commission. Le Conseil a interprété les dispositions du Traité comme lui permettant de bénéficier d'une sorte de monopole pour conférer à la Commission les compétences d'exécution, même après l'introduction par le traité de Maastricht de la procédure de codécision avec le Parlement européen. Par ailleurs, au cours de cette période (entre 1968 et 2006), le Conseil a utilisé la procédure dite *Comitologie*, dans ses différentes variantes (voir décisions du Conseil de 1987 et 1999) pour permettre à la Commission d'adopter environ 60 000 mesures d'exécution. En réalité, à défaut d'une distinction claire dans les Traités entre mesures législatives et exécutives, environ 5 000 mesures adoptées par la Commission depuis 1968 n'étaient pas des mesures exécutives *stricto sensu* mais bien des mesures *quasi-législatives* en ce sens qu'elles ont complété, voire modifié, l'acte législatif au lieu de l'exécuter. Il suffit de citer, à titre d'exemple, les nombreuses modifications apportées aux annexes des règlements ou directives pour les adapter au progrès technique, économique ou scientifique. Un autre exemple ont été les mesures relatives aux services financiers adoptées par la Commission au titre de la procédure dite *Lamfalussy*. Le Parlement européen a d'abord contesté la procédure dite du Comité de réglementation pour l'adoption de telles mesures, dont cependant la Cour de justice dans l'arrêt *Koster* a reconnu la validité.

Ensuite, après le traité de Maastricht, le PE a utilisé différents moyens (réduction, voire blocage, des crédits pour les réunions des Comités, conclusion d'un *modus vivendi* avec les autres institutions, rejet d'actes législatifs en codécision) pour amener le Conseil à reconnaître la légitimité de ses revendications. Ce n'est qu'en 2006 que le Conseil a finalement accepté de reconnaître la distinction entre mesures exécutives *stricto sensu* et mesures quasi-législatives et d'accorder au PE un droit de veto sur les mesures quasi-législatives en raison de son rôle accru de co-législateur.

Finalement, grâce à l'initiative de Giuliano Amato au sein de la Convention européenne de 2002/03, le Traité constitutionnel d'octobre 2004 et le traité de Lisbonne de 2007 introduisent pour la première fois dans le droit primaire de l'Union la distinction entre la délégation législative et la délégation

20. Voir l'ouvrage *50 ans d'histoire du PE*, cité ci-dessus sub 11, p. 207.

exécutive. En cas de délégation législative, il reviendra à la Commission d'adopter la nouvelle catégorie des actes délégués sous le contrôle direct du législateur européen (Conseil et Parlement européen), à l'exclusion de toute procédure de Comité. Cette distinction, conforme à la pratique de la plupart des systèmes juridiques nationaux, a permis de mettre fin au conflit institutionnel entre le Conseil et le Parlement européen.

Indépendamment de cette innovation institutionnelle, les travaux de la Convention européenne présidée par Giscard d'Estaing en 2002/03 de même que le Traité constitutionnel signé à Rome en octobre 2004 (et repris par la suite à 90 % dans le traité de Lisbonne de 2007) n'ont pas conduit à des modifications substantielles de l'équilibre institutionnel instauré par le traité de Maastricht et ont privilégié « l'évolution dans la continuité » de l'architecture institutionnelle<sup>21</sup>. Certes, le traité de Lisbonne a étendu à la fois le droit d'initiative de la Commission, le vote à la majorité qualifiée et la procédure de codécision à la plupart du secteur des affaires judiciaires et intérieures, mais, comme l'on verra par la suite, cette extension ne s'est pas traduite dans l'application prépondérante de la méthode communautaire car dans la pratique l'autolimitation dont a fait preuve la Commission dans l'exercice de son droit d'initiative, les contraintes découlant des nouveaux instruments de « *Better Regulation* » introduits depuis 2003/2004 ainsi que la montée en puissance du Conseil européen ont privilégié *de facto* l'application de la méthode intergouvernementale dans le fonctionnement du processus décisionnel de l'Union (voir ci-dessous).

## V. Le fonctionnement pratique des procédures de décision

### a. La procédure de codécision législative

La procédure de codécision, dénommée procédure législative ordinaire dans le traité de Lisbonne, s'applique désormais à environ 90 % des actes législatifs de l'Union (sauf, pour l'essentiel, la fiscalité, une partie de la politique sociale, le procureur européen et certains actes portant sur les droits fondamentaux). Par ailleurs la procédure n'a jamais été modifiée depuis le traité de Maastricht, sauf pour ce qui concerne la possibilité pour le Conseil de reconformer sa position commune en troisième lecture, disposition supprimée par le traité d'Amsterdam.

Dans la pratique cependant, la procédure a connu une application différente par rapport au texte du Traité. Celui-ci prévoit que le Conseil se prononce sur les amendements du Parlement (en première et/ou deuxième lecture), l'acte législatif étant approuvé lorsque le Conseil approuve tous les amendements du Parlement ou lorsqu'un accord entre les deux co-législateurs intervient au cours du Comité de conciliation prévu en troisième lecture. Dans la pratique, le Conseil engage son examen de la proposition de la Commission avant le Parlement et aboutit souvent à dégager une orientation commune en première lecture avant que le Parlement ait rendu son avis. Dès lors, une négociation s'engage au cours de contacts tripartites informels (appelés trilogues) entre la Présidence du Conseil (au niveau des groupes de travail ou du Coreper), le rapporteur du Parlement et les représentants de la Commission afin de parvenir à un accord en première lecture. Si un tel accord apparaît possible, le Président du Coreper écrit une lettre au rapporteur du Parlement dans laquelle il est indiqué que le Conseil serait prêt à accepter tous les amendements du PE à condition que celui-ci accepte un texte

21. Voir en ce sens P. Ponzano, « Les institutions de l'Union » dans *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, œuvre citée, p. 480.

incorporant les amendements à la proposition de la Commission souhaités par le Conseil<sup>22</sup>. Cette procédure d'accord en première lecture couvre désormais plus de 70 % des actes en codécision. Une procédure analogue a lieu en deuxième lecture à défaut d'accord en première (celle-ci permettant d'adopter environ 20 % des actes législatifs). Ce n'est que dans 10 % environ des actes que la négociation se poursuit en troisième lecture au sein du Comité de conciliation réunissant 28 parlementaires et autant de représentants des États membres en présence de la Commission. Suivant le texte du Traité, ce serait à ce stade de la procédure que la négociation devrait permettre de rechercher un accord sur des amendements de compromis, même sans l'accord de la Commission, celle-ci devant jouer le rôle de « médiateur » (*honest broker*) entre les positions divergentes du Conseil et du PE. En réalité, la Commission joue pour l'essentiel le rôle de médiateur dès la première lecture afin de faciliter un accord plus rapide sur sa proposition. En outre, la possibilité prévue par le Traité d'un accord en deuxième lecture à la majorité qualifiée sur les amendements du PE ayant recueilli l'accord de la Commission a été *de facto* « stérilisée » par le Conseil car les États membres ont conclu un « *gentlemen's agreement* » selon lequel ils défendent en deuxième lecture à l'unanimité la position du Conseil en première lecture. Par conséquent, le Parlement négocie directement avec le Conseil les amendements à apporter à la proposition de la Commission et n'a plus besoin de celle-ci pour faire accepter ses demandes. Certes, la Commission joue toujours un rôle irremplaçable d'expertise technique et de médiatrice mais elle n'a plus *de facto* la possibilité de faire échec à un accord entre le Conseil et le PE.

## b. L'exercice du droit d'initiative de la Commission et la « Better Regulation »

L'exercice autonome du droit d'initiative législative de la Commission européenne a rencontré des limites au fil des années en raison, d'une part, de nouvelles restrictions introduites dans les Traités (par exemple, l'introduction du principe de subsidiarité dans le traité de Maastricht) et, d'autre part, de nouvelles pratiques mises en œuvre par le Conseil et le PE (par exemple, l'adoption par le Conseil et par le Conseil européen de résolutions et conclusions invitant la Commission à remettre des propositions spécifiques) ainsi que par une sorte d'autolimitation exercée par la Commission elle-même. Une recherche statistique effectuée pour l'année 1991 – confirmée par ailleurs dans les années suivantes – a fait apparaître que, sur les quelque 500 initiatives législatives de la Commission, seules 6 % étaient des initiatives spontanées ou autonomes de la Commission. Dans les autres cas, la Commission n'avait fait que traduire en actes législatifs – indépendamment des actes obligés requis par le droit communautaire ou par des engagements internationaux – les requêtes de réglementations provenant du Conseil, des États membres individuellement et des opérateurs économiques<sup>23</sup>. Toutefois, suite à l'introduction du principe de subsidiarité dans le Traité et à l'achèvement du marché intérieur en 1992, le nombre de nouvelles initiatives législatives de la Commission a fortement diminué. Cette tendance s'est renforcée à partir de l'année 2002 lorsque la Commission Prodi a mis en œuvre de nouveaux instruments visant à mieux légiférer (en particulier la consultation des parties intéressées et les analyses d'impact) conçus au sein de l'OCDE et mis en œuvre dans plusieurs États membres, dont notamment le Royaume-Uni qui en réclamait l'extension au niveau de l'Union

22. Voir en ce sens J. P. Jacqué, « Une vision réaliste de la procédure de codécision », *Mélanges en hommage à Georges Vandersanden*, 2008, pp. 183-202.

23. Voir à cet égard l'article de P. Ponzano « Le droit d'initiative législative de la Commission européenne: théorie et pratique », *Revue des Affaires européennes*, n° 2009-2010/1, p. 31, Bruylant.

européenne. L'utilisation des nouveaux instruments visant à mieux légiférer a ultérieurement réduit le nombre d'initiatives législatives annuelles de la Commission (à l'exception des secteurs de la coopération judiciaire, de l'asile et l'immigration) qui n'a plus dépassé la limite d'une centaine de propositions annuelles, dont seulement une vingtaine d'initiatives prioritaires. En outre, alors que la Commission avait l'intention d'utiliser les nouveaux instruments de la « *Better Regulation* » en vue de mieux étayer le contenu de sa proposition législative, les autres institutions (notamment le PE) ont demandé à la Commission de conclure des arrangements tripartites en matière de « mieux légiférer » qui auront pour effet d'encadrer encore davantage l'exercice du droit d'initiative de la Commission<sup>24</sup>.

Le droit d'initiative législative a pour corollaire le droit de la Commission de modifier sa proposition au cours de la procédure législative, de retirer celle-ci en cas de dénaturation par le législateur et de subordonner à l'accord de la Commission une décision majoritaire au sein du Conseil. Or, comme cela a été relevé par plusieurs analystes, la Commission elle-même a fait preuve d'une autolimitation importante dans l'exercice de ses prérogatives<sup>25</sup>. En résumé, avec une seule exception récente (voir sous VI), la Commission n'a plus exercé de retraits politiques de ses propositions pour cause de dénaturation de la part du Conseil depuis 1994 (cas de la directive sur les fonds de retraite) et s'est opposée de plus en plus rarement à des décisions majoritaires au sein du Conseil (tout comme elle n'a pratiquement jamais fait échouer un acte législatif dans la procédure de codécision contre la volonté conjointe du Conseil et du PE).

En fait, l'accord possible du co-législateur est devenu l'exigence prioritaire de la Commission, fût-ce au détriment du niveau d'ambition de sa proposition. Cette évolution, combinée avec le rôle croissant d'orientation politique du Conseil européen (voir ci-dessous), a eu pour effet de réduire considérablement l'« *agenda-setting power* » de la Commission européenne<sup>26</sup>.

### c. La montée en puissance du Conseil européen

Le Conseil européen – en tant que réunion périodique des chefs d'État et/ou de Gouvernement de l'Union européenne – existe depuis 1974, mais son institutionnalisation progressive dans le système décisionnel communautaire a débuté en 1986 avec l'Acte unique pour s'achever avec le traité de Lisbonne de 2007 qui en fait une institution de l'UE à part entière. Alors qu'initialement le Conseil européen se bornait à définir des orientations générales pour le développement de l'Union et de ses politiques, il a progressivement étendu son action et ses compétences en exerçant une fonction organique en ce qui concerne les autres institutions de l'Union (nomination et fonctionnement de celles-ci, modification des Traités, etc.), les États membres (admission de nouveaux membres et retrait des membres actuels, violation des valeurs de l'Union, etc...) ainsi que certaines politiques de l'Union (politique de sécurité et de défense, politique économique et de l'emploi, espace de liberté, sécurité et justice). Dans certains cas, le Conseil européen ne s'est pas privé d'intervenir même dans le processus législatif (par exemple en fixant les droits d'émission des États membres et en définissant la stratégie de politique énergétique dans le cadre des décisions relatives aux changements climatiques) en dépit de la disposition du Traité selon laquelle le Conseil européen « *n'exerce pas des fonctions législatives* » (article 15,1 TUE).

24. Voir les accords interinstitutionnels « Mieux légiférer » de 2003, JO C 321/1 et JO L 123/1 du 13 avril 2016.

25. Voir, entre autres, la recherche publiée par *Notre Europe* : « Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : une érosion progressive ? » de P. Ponzano, C. Hermanin et D. Corona, préface d'Antonio Vitorino.

26. Voir *Le droit d'initiative de la Commission européenne* de P. Ponzano, oeuvre citée ci-dessus sub 23, p. 33.

Comme relevé par un analyste de l'intégration européenne<sup>27</sup>, depuis les origines une ambivalence caractérise l'interaction de la Commission avec le Conseil européen. D'une part, l'enceinte des chefs d'État et de Gouvernement est perçue comme rivale de la Commission sur le plan de l'initiative politique ; d'autre part, le Conseil européen est vu, au moins potentiellement, comme source d'autorité bénéficiant à la Communauté et aux projets initiés par la Commission. Le fait que le président de la Commission soit en même temps membre du Conseil européen permet à Jacques Delors de le considérer comme une instance capable de conférer une plus grande autorité et légitimité aux initiatives de la Commission. Cette conviction amène Jacques Delors à participer directement à la rédaction des conclusions du Conseil européen par le biais de ses bonnes relations avec le Secrétaire général du Conseil (Niels Ersbøll). Le fait que le Conseil européen choisira dorénavant le président de la Commission parmi ses anciens membres (Santer, Prodi, Barroso, Juncker) renforcera cette relation étroite entre les deux institutions.

À partir de la crise financière mondiale en 2008 et des difficultés économiques de certains États membres, le Conseil européen s'est attribué le rôle de gestionnaire de l'Union économique et monétaire, d'abord en se réunissant en permanence (33 sessions entre 2010 et 2014 au lieu de trois réunions annuelles) et surtout en prenant des décisions en matière de politique économique et sociale qui ne relèveraient même pas de la compétence de l'Union. En particulier, la « décision » du Conseil européen du 8 juin 2010, qui imposa à la Grèce de réduire le niveau des pensions, les jours fériés et les allocations sociales, le nombre d'employés publics ainsi que d'adopter de nouvelles lois en matière de salaires, en contrepartie de l'aide financière de l'Union, a été définie par un analyste de l'intégration européenne « *l'intervention la plus lourde de l'UE dans les responsabilités nationales dotée de la moindre légitimité* »<sup>28</sup>. Pendant la même période de crise financière, le Conseil européen décida la mise en place de mécanismes d'aide financière par voie d'accords intergouvernementaux se situant en dehors du cadre juridique de l'Union. Or, comme relevé par plusieurs commentateurs, de telles décisions de nature intergouvernementale sont prises en l'absence des contrôles politiques et constitutionnels auxquels elles seraient soumises au niveau national<sup>29</sup> et configurent une sorte de « fédéralisme exécutif » dans lequel, selon Jürgen Habermas, le « *Conseil européen s'attribue lui-même une autorité dont il ne dispose pas en tant que modèle d'un exercice post-démocratique du pouvoir* »<sup>30</sup>. Une évolution analogue est intervenue dans le secteur de l'espace commun de liberté, sécurité et justice où, contrairement aux dispositions des traités d'Amsterdam et de Lisbonne, qui ont « communautarisé » l'ancien troisième pilier de l'Union européenne en octroyant d'importants pouvoirs législatifs au Parlement européen, le Conseil européen continue d'adopter des « conclusions » de nature intergouvernementale (voir les programmes de La Haye en 2004 et de Stockholm en 2009) qui définissent des orientations minimalistes par rapport aux dispositions des Traités<sup>31</sup>. De même, le Conseil européen agissant sur la base de l'article 68 TFEU adopte les orientations

27. Cf. à cet égard Luuk Van Middelaar, « La Commission et le Conseil européen », *Histoire de la Commission européenne (1996-2000)*, Éd. Office des Publications, à paraître fin 2018.

28. Cf. Roland Bieber, *On lacunae of legitimacy and the contradictions of financial crisis management in the European Union*, Leçon inaugurale à l'Institut Universitaire Européen, Florence, 30 septembre 2011.

29. Cf. Federico Sorrentino, *Profils constitutionnels de l'intégration communautaire*, Éd. Giappichelli, Turin, 1996, p. 55.

30. Cf. Jürgen Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Éd. Laterza, 2012.

31. Voir en ce sens E. De Capitani, « The evolution of the relationship and balance between the different EU institutions », p. 144, in *The needed balances in EU criminal law: past, present and future*, éd. Chloé Brière et Anne Weyembergh, Bloomsbury Publishing.

stratégiques de la programmation législative en matière d'espace de liberté, sécurité et justice qui peuvent entrer en conflit avec le rôle général de la Commission européenne en matière de programmation législative (article 17 TUE). En réalité, le Conseil européen s'est attribué depuis le traité de Maastricht un statut de pouvoir exécutif en se gardant les nouveaux domaines de la PESC et de l'espace de liberté, sécurité et justice, tandis que la Commission a continué à gérer ce qui relève de la Communauté au sens strict.

## VI. L'évolution récente (période 2008-2017)

Les limites du présent article ne permettent pas d'examiner en détail l'évolution récente du fonctionnement du processus décisionnel au sein de l'Union européenne. Toutefois, peu d'éléments nouveaux sont intervenus depuis la mise en œuvre du traité de Lisbonne par rapport aux changements intervenus jusqu'à 2007 tels que décrits ci-dessus. La nouveauté principale dans les relations interinstitutionnelles a été l'application de la procédure dite des *Spitzenkandidaten* à l'occasion des élections du Parlement européen en 2014. En vue de ces élections, les principaux groupes politiques au sein du PE avaient désigné des « têtes de liste » qui étaient en même temps les candidats des groupes précités à la fonction de président de la Commission européenne. Cette innovation visait à exploiter la procédure retenue par le traité de Lisbonne selon laquelle il revenait désormais au Parlement européen d'élire le président de la Commission sur la base d'une « proposition » du Conseil européen et en « tenant compte » du résultat des élections européennes.

Les élections de juin 2014 avaient octroyé une majorité relative au parti populaire européen, dont le *Spitzenkandidat* était M. Juncker. Le Parlement européen avait donc fait savoir qu'il s'attendait à la désignation de ce dernier en tant que nouveau président de la Commission succédant à M. Barroso. Après quelques hésitations à l'égard de cette nouvelle procédure, le Conseil européen a proposé la nomination de M. Juncker (par une décision majoritaire, le Royaume-Uni votant contre), proposition qui a été logiquement approuvée par le Parlement européen. Depuis sa nomination, la Commission Juncker s'est largement appuyée sur une majorité parlementaire composée du Parti Populaire Européen et du Parti socialiste, ce qui a confirmé la « parlementarisation » croissante de la Commission européenne. Dans l'exercice de son mandat, le président Juncker a quelque peu innové par rapport à la pratique du président Barroso, qui avait l'habitude de consulter informellement les « grands » États membres (en particulier le couple franco-allemand) avant de prendre des initiatives significatives, et a pris un certain nombre d'initiatives reflétant l'intérêt européen et n'étant pas nécessairement un compromis minimal entre les différentes positions nationales (voir le plan de développement économique appelé plan Juncker, les propositions de politique énergétique et de politique migratoire, l'activation de l'article 7 TUE afin de rétablir l'État de droit en Pologne, etc..).

Pour sa part, le Conseil européen a poursuivi sa pratique de réunions plus fréquentes et d'interférence dans le processus décisionnel de l'Union (il suffit de citer « l'accord » intervenu avec la Turquie sur la gestion des réfugiés et l'aide financière qui a été qualifié de juridiquement contraignant par le président du Conseil européen alors qu'un accord de cette nature aurait dû être approuvé par le Parlement européen au titre de l'article 218 TFUE). Selon le calendrier envisagé des activités de l'Union en 2018, le Conseil européen devrait se réunir dix fois, de manière formelle ou informelle, au cours de la présente année.

S'agissant des relations interinstitutionnelles, il y a lieu de signaler l'arrêt de la Cour de justice du

14 avril 2015 (affaire C-409/13) dans lequel la Cour rejette comme non fondé le recours en annulation du Conseil contre la décision de la Commission de retirer sa proposition de règlement relative à l'assistance macrofinancière aux pays tiers en raison de la dénaturation envisagée par le législateur. L'arrêt de la Cour confirme le droit de la Commission de retirer ses propositions pour autant qu'il y ait un risque réel de dénaturation par le législateur et que la Commission ait expliqué suffisamment au Conseil et au PE les motifs du retrait. Dans son arrêt, la Cour souligne aussi que la Commission n'a pas violé en l'espèce le principe de l'équilibre institutionnel ni celui de la coopération loyale entre les institutions. Cet arrêt confirme *ex-post* le bien-fondé de l'action du président Delors en 1992 lorsque il était « monté au créneau » contre la tentative de certains États membres d'introduire dans le Traité l'interdiction pour la Commission de retirer ses propositions<sup>32</sup>.

Dans un autre arrêt de 2012 (affaire C 130/10), la Cour de justice a rejeté comme non fondé le recours du Parlement européen contre un règlement du Conseil instaurant un mécanisme pour imposer des sanctions à l'égard de personnes faisant partie d'associations terroristes. Le Conseil avait adopté cette mesure comme étant un acte de politique de sécurité commune, sans procéder à la consultation du PE. Ce dernier estimait par contre qu'une telle mesure aurait dû être adoptée en codécision avec le Parlement car elle avait un impact direct sur les droits fondamentaux des individus. De l'avis de la Cour, le principe de légalité (selon lequel seul un acte d'un Parlement pourrait imposer des restrictions aux droits fondamentaux) ne saurait modifier la répartition des compétences et, partant, l'équilibre institutionnel défini par les Traités<sup>33</sup>.

## VII. Conclusion

L'analyse des relations entre les institutions de l'Union européenne pendant 60 ans prouve *ad abundantiam* que l'équilibre institutionnel défini par le traité de Rome a été modifié de manière significative, à la fois par les révisions successives des Traités et par le comportement pratique des institutions qui ont introduit des nouvelles procédures non prévues par les Traités, conclu des arrangements interinstitutionnels et, dans le cas de la Commission européenne, fait preuve d'autolimitation dans l'exercice de ses prérogatives<sup>34</sup>. D'une manière générale, on pourrait affirmer aujourd'hui – comme le font certains académiciens – que le « triangle institutionnel », formé par la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil des ministres, qui était en 1958 un triangle isocèle ou avec deux pôles (la Commission et le Conseil, le Parlement européen ayant un rôle purement consultatif dans certains domaines) est devenu progressivement un triangle équilatéral avec la montée progressive en puissance du Parlement européen après son élection directe en 1979, pour redevenir ensuite un triangle isocèle ou avec deux pôles (à savoir le Conseil et le Parlement européen)<sup>35</sup>. Toutefois, à ce triangle institutionnel dans le domaine législatif est venu se superposer le Conseil européen qui s'est affirmé progressivement comme l'instance de décision principale de l'Union dans les secteurs d'activité plus sensibles pour les États membres, parfois au détriment même des compétences attribuées par les Traités aux institutions de l'Union (gouvernance économique, espace de liberté, sécurité et

32. Cas cité par J. Cloos dans *Le traité de Maastricht : genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 381.

33. Cf. à cet égard Bruno de Witte, « The role of the Court of Justice in shaping the institutional balance in the EU » in J. Mendes et I. Venzke (éds), *Allocating authority, Who should do what in European and international law*, Hart Publishing, 2018.

34. Voir articles précités de P. Ponzano.

35. Voir article de Y. Mény : « An “institutional triangle” with two poles ? », *Challenge Europe*, Europe@50 : back to the future, February 2007, Brussels, European Policy Centre, pp 18-25.

justice, politique étrangère et de sécurité commune). Cette superposition du Conseil européen a introduit un dualisme dans le processus de décision de l'Union car dans l'adoption des actes législatifs *stricto sensu* prévaut encore l'application de la méthode communautaire (droit d'initiative de la Commission, majorité qualifiée au Conseil et codécision avec le Parlement dans la presque totalité des cas), alors que dans les secteurs d'activité politiquement plus sensibles tels que rappelés ci-dessus s'applique *de jure* ou *de facto* la méthode intergouvernementale (initiative venant des États membres et notamment des « grands » pays, consensus unanime au sein du Conseil européen et absence de contrôle de la part du Parlement européen)<sup>36</sup>. Comme indiqué ci-dessus, la Commission européenne a connu une « érosion » progressive de son rôle institutionnel en raison, de manière complémentaire, des nouvelles pratiques introduites par le Conseil, de la « parlementarisation » croissante de l'Union et, *last but not least*, du rôle prépondérant acquis par le Conseil européen. Toutefois, comme l'avait affirmé le président Delors dans un de ses premiers discours au PE, « la Commission ne saurait être ni le secrétariat du Conseil, ni l'exécutant du Parlement »<sup>37</sup>.

36. Voir notamment Sergio Fabbrini, *Which European Union ? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge University Press, 2015.

37. Citation reprise dans le discours de J. M. Barroso lors de l'inauguration de l'année académique 2004/2005 au Collège de Bruges.

