

Le droit de retrait de la Commission : l'Union européenne, une construction démocratique inédite

CJUE, 14 avril 2015, *Commission / Conseil*, aff. C-409/13

Nicolas DE SADELEER, *Professeur ordinaire à l'Université Saint-Louis, chaire Jean Monnet*

Les succès engrangés depuis plus d'un demi-siècle par l'Union européenne tiennent en grande partie aux vertus de la méthode communautaire, laquelle fut portée sur les fonts baptismaux par Jean MONNET. Au centre de l'attention des plus éminents politologues, cette méthode distingue l'Union à la fois des organisations internationales où les États sont placés sur un pied d'égalité et des États membres où prévaut le principe de la séparation des pouvoirs.

Elle repose sur une dialectique entre, d'une part, la Commission européenne, institution indépendante des 28 États membres, dotée d'une administration plurinationale et disposant d'un droit quasi exclusif d'initiative législative, et, d'autre part, le législateur qui est composé de deux branches. Le Conseil de l'Union européenne (ex-Conseil des ministres), défenseur attitré des intérêts étatiques, et le Parlement européen représentant les peuples des États membres adoptent en effet conjointement les propositions de la Commission. La démocratie européenne revêt donc une forme triangulaire.

Cette méthode permettait d'éviter à l'origine (lorsqu'elle était de nature binaire) que le plus petit commun dénominateur des intérêts nationaux émascule l'intérêt général de l'Union dont la Commission est le garant. Le droit d'initiative législative conférée à cette dernière institution est devenu la clé de voûte de cette méthode. En renforçant les pouvoirs de la Commission, garante de l'intérêt général, on protégeait de la sorte les petits États du Benelux contre le *diktat* de l'Allemagne, de la France et de l'Italie.

Or, avec l'élargissement et la montée en puissance du Parlement européen, l'octroi à titre

quasi exclusif de l'initiative législative à un « gouvernement européen » paraît avoir perdu de sa pertinence. On peut d'ailleurs se demander si cette exigence n'est pas désormais dépassée, voire anachronique.

Si l'arrêt rendu par la Grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne le 14 avril 2015 n'a pas fait les gorges chaudes de la presse internationale, il apporte un éclairage nouveau aux spécificités de la fonction législative européenne.

L'enjeu portait sur le choix de l'institution compétente pour statuer sur les demandes d'assistance macrofinancière des États tiers dont la balance des paiements connaît des difficultés à court terme. Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, cette aide financière était décidée au moyen de décisions ponctuelles du Conseil, adoptées en vertu de l'article 308 CE (désormais art. 352 TFUE). Dorénavant, elles sont prises sur la base de l'article 212 TFUE, conformément à la procédure législative ordinaire, à l'exception des mesures d'urgence adoptées en vertu de l'article 213 TFUE par le Conseil sur proposition de la Commission. Cette situation est atypique dans la mesure où les instruments financiers d'aide extérieure confèrent généralement des compétences d'exécution à la Commission.

L'octroi d'une telle aide exceptionnelle est éminemment politique car il s'agit de compléter l'assistance financière du FMI et d'autres bailleurs de fonds. En 2012, la Bosnie-Herzégovine, l'Arménie, la Géorgie, la Moldavie, l'Ukraine et le Kirghizistan, pays qui ne sont pas des parangons de la démocra-

tie, ont pu bénéficier d'une assistance financière de l'Union.

Or, comme la crise financière mondiale l'a montré, la réactivité est essentielle en cas de crise macroéconomique et financière. Prétendant que le recours à une procédure législative compromettrait un octroi rapide des aides sollicitées, ce qui amoindrirait l'efficacité de cet instrument, la Commission a voulu corriger le tir en proposant au législateur de lui confier à l'avenir ses pouvoirs décisionnels sous la forme d'actes d'exécution. Alors qu'initialement le Conseil souhaitait maintenir la procédure législative, le Parlement s'accommodait du recours à l'acte délégué. Au fil des négociations, le Parlement et le Conseil exprimèrent leur préoccupation quant à un déficit de contrôle politique et démocratique de la compétence d'exécution préconisée par la Commission. Les deux branches du pouvoir législatif marquèrent finalement leur préférence pour le recours à la procédure législative ordinaire.

Ne parvenant pas à imposer son point de vue, la Commission, qui avait pris l'initiative de cette réforme, exprima, au terme du sixième trilogue, son désaccord formel avec l'option retenue d'un commun accord par les deux branches du pouvoir législatif en faveur du recours à la procédure législative ordinaire. Elle estimait que la lourdeur et l'imprévisibilité de cette procédure avait pour effet d'affecter son pouvoir d'initiative. En décidant de retirer sa proposition, elle chercha à couper l'herbe sous le pied du législateur, étant donné que le pouvoir d'initiative ne revient pas à ce dernier. Ce retrait fut formellement signifié par une lettre du 8 mai 2013, laquelle constitue la décision attaquée.

Au nom du « *toiletage administratif* »¹, les retraits administratifs sont monnaie courante. La Commission procède soit à des retraits périodiques groupés, soit à des retraits ponctuels lorsqu'elle constate un manque de soutien politique pour son initiative ou lorsque ses propositions sont devenues obsolètes². Le dernier retrait groupé a eu lieu à la fin de l'année 2014³. Au demeurant, le fait d'avoir jeté aux

oubliettes certaines propositions de législations (le paquet pollution atmosphérique et l'économie circulaire notamment) a suscité l'ire de la société civile et provoqué un vif débat parlementaire⁴. La Commission avait justifié ce retrait groupé au titre du « *principe de discontinuité politique* » consacré à l'article 39, paragraphe 2, de l'accord interinstitutionnel Parlement européen-Commission.

Cela dit, avant que la Commission JUNCKER ne prenne ses fonctions, les retraits de nature politique étaient plutôt exceptionnels, le dernier remontant à 1996 à propos de la proposition de directive sur les fonds de retraite. Selon J.P. JACQUÉ, le retrait unilatéral par la Commission n'avait été pratiqué que cinq fois, essentiellement lors de la Commission DELORS⁵. Pour le reste, le spectre du retrait n'aurait été agité par la Commission que pour écarter des amendements qu'elle ne pouvait accepter. Autant dire que l'affaire de l'assistance macro-financière revêt un poids politique considérable, ce qui est d'ailleurs attesté par la présence de pas moins de dix États membres aux côtés du Conseil.

Enfin, l'article 7 du protocole sur la subsidiarité autorise le droit de retrait de la Commission en raison des doutes émis par les parlements nationaux quant au respect du principe de subsidiarité.

Cherchant à sortir de l'impasse dans laquelle la Commission l'avait placé, le Conseil, soutenu par dix États membres, contesta devant la Cour de justice la décision de retrait au motif qu'elle portait atteinte à l'équilibre institutionnel. En sollicitant l'annulation du retrait, le Conseil cherchait en effet à reprendre l'initiative de l'initiative. La Cour devait se prononcer sur la question de savoir si le droit d'initiative consacré par le traité UE entraîne dans son sillage le pouvoir de retirer la proposition et, dans l'affirmative, à quelles conditions le retrait peut être effectué. Cette question était inédite⁶.

Sur le fond, le Conseil invoquait en substance trois moyens tirés de la violation des principes

¹ Note n° 25 des conclusions de l'avocat général JÄÄSKINEN.

² P. PONZANO, « Le droit d'initiative législative de la commission européenne : théorie et pratique », *RAE*, 2009-2010/1, p. 33.

³ Commission européenne, *Programme de travail de la Commission 2015. Un nouveau début, COM(2014) 910 final*. La liste est reprise au journal officiel du 7 mars 2015.

⁴ N. DE SADELEER et D. MISONNE, « Quel avenir pour les questions environnementales au sein de l'UE ? », *Le soir*, 17 décembre 2015 ; N. DE SADELEER et J. PERNAS GARCÍA, « La política ambiental en Europa », *La Voz de Galicia*, 2015.

⁵ J.P. JACQUÉ, « Le droit pour la Commission de retirer une proposition législative. À propos de l'arrêt du 14 avril 2015 (C-409/13) », *European Area of Freedom Security and Justice Website*.

⁶ Point 4 des conclusions de l'avocat général JÄÄSKINEN.

d'attribution des compétences (art. 13, § 2, TUE), d'équilibre institutionnel, de coopération loyale entre les institutions (art. 13, § 2, TUE) et de l'obligation de motivation (art. 296 TFUE).

Examinant ensemble les trois moyens, la Cour a donné raison à la Commission et a, par conséquent, conforté la méthode préconisée il y a six décennies par Jean MONNET.

Tout d'abord, la Cour relève que, en vertu de l'article 17, paragraphe 2, TUE, un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que « *sur proposition de la Commission* », en dehors d'hypothèses exceptionnelles (PESC), ce qui est confirmé par les articles 209 et 212 TFUE traitant de la procédure législative ordinaire⁷. Au nom de ce pouvoir d'initiative⁸, il revient donc à la Commission, garante de l'intérêt général de l'Union, de prendre « *les initiatives appropriées à cette fin, de déterminer l'objet, la finalité ainsi que le contenu de cette proposition* »⁹.

Par la suite, la Cour souligne que l'article 293 TFUE assortit le pouvoir d'initiative législative d'une double garantie, à savoir :

- l'obligation pour le Conseil d'amender la proposition de la Commission en statuant à l'unanimité (art. 293, § 1, TFUE) ;
- la possibilité pour la Commission de modifier sa proposition tout au long des procédures conduisant à l'adoption d'un acte législatif (art. 293, § 2, TFUE).

À la lumière de ces différentes dispositions, le rôle de la Commission ne pourrait se résumer à celui d'un médiateur (« *honest broker* ») dont la mission serait de « *favoriser les contacts et à chercher à rapprocher les positions du Parlement et du Conseil* »¹⁰.

Aussi le pouvoir d'initiative a-t-il pour corollaire le droit dans le chef de la Commission d'y renoncer : « *la Commission a, aussi longtemps que le Conseil n'a pas statué, le pouvoir de modifier sa proposition, voire, au besoin, de la retirer* »¹¹.

⁷ Points 68 et 69.

⁸ On observera que le Conseil et le Parlement peuvent au moyen de résolutions ou de conclusions inviter la Commission européenne à examiner l'opportunité d'introduire une proposition législative (art. 225 et 241 TFUE). Cela dit, la Commission conserve le dernier mot, même si elle est tenue de motiver son éventuel refus de soumettre la proposition sollicitée.

⁹ Point 70.

¹⁰ Point 74.

¹¹ *Ibid.*

À première vue, le rôle du Parlement européen, grand gagnant du traité de Lisbonne, ne s'en trouve guère valorisé. Faut-il craindre que le droit de retrait confié à une institution technocratique n'ayant pas la même légitimité que le Parlement s'apparente désormais à un droit de veto dans le déroulement du processus législatif ? Des considérations de pure opportunité politique pourraient-elles dorénavant saper le travail entamé par législateur ?

Tant pour la Cour que pour l'avocat général N. JÄÄSKINEN, ce pouvoir n'est pas synonyme d'un « *droit de veto dans le déroulement du processus législatif* »¹², ce qui serait manifestement contraire aux principes des compétences d'attribution et d'équilibre institutionnel.

Consciente de ce risque, la Cour a assorti la possibilité pour la Commission de retirer ses propositions législatives de plusieurs garanties.

Tout d'abord, elle rappelle qu'« *une décision de retrait [...] constitue un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation étant donné que, en mettant fin à la procédure législative initiée par la présentation de la proposition de la Commission, une telle décision empêche le Parlement et le Conseil d'exercer, comme ils l'auraient voulu, leur fonction législative, au titre des articles 14, paragraphe 1, TUE et 16, paragraphe 1, TUE* »¹³. Le contrôle juridictionnel peut porter sur le respect de l'obligation de motivation.

Si la Commission doit motiver son retrait, encore faut-il qu'elle mette en avant des motifs sérieux. Aussi le retrait doit-il être étayé par des « *éléments convaincants* », soumis au contrôle juridictionnel en cas d'introduction d'un recours en annulation. Pour la Cour, il revient à la Commission de démontrer que les désaccords au sein du triangle institutionnel sont à ce point profonds et persistants que sa proposition est susceptible d'être dénaturée.

Sur la forme, les motifs de la décision attaquée doivent être portés à suffisance de droit à la connaissance du Parlement et du Conseil¹⁴. Conformément au principe de coopération loyale entre les institutions visé à l'article 13, paragraphe 2, TUE, le retrait doit être précé-

¹² *Ibid.*

¹³ Point 77.

¹⁴ Point 81.

dé d'un dialogue avec les co-législateurs. Ces derniers ne doivent pas seulement être informés de motifs du retrait, ils doivent en être prévenus en temps utile en vue de leur permettre de revoir, le cas échéant, leur position. Pour la Cour, cette condition est remplie au motif qu'au terme du cinquième trilogue, tout espoir de compromis s'était évanoui.

Sur le fond, la Cour se veut exigeante : « lorsqu'un amendement envisagé par le Parlement et le Conseil dénature la proposition d'acte législatif dans un sens qui fait obstacle à la réalisation des objectifs poursuivis par celle-ci et qui, partant, la prive de sa raison d'être, la Commission est en droit de la retirer »¹⁵. En d'autres mots, la raison d'être de la proposition doit être dénaturée pour que le droit de retrait puisse être exercé.

Le fait que la lettre contestée n'était pratiquement pas motivée ne remettait pas en cause pour autant sa validité. La Cour se livre à un examen minutieux des motifs invoqués par la Commission. Conformément à sa jurisprudence antérieure, elle considère qu'en raison du contexte décisionnel, et tout particulièrement des positions exprimées dans les six trilogues successifs, aucun doute ne subsistait quant aux motifs de la décision de la Commission. Le législateur « aurait dénaturé un élément essentiel de la proposition de règlement-cadre d'une manière inconciliable avec l'objectif poursuivi par cette proposition »¹⁶. La rupture était en effet consommée dans la mesure où le Conseil et le Parlement voulaient conserver leur pouvoir décisionnel en matière macrofinancière alors que la Commission souhaitait l'obtenir grâce à l'octroi de compétences d'exécution.

L'approche retenue par la Cour est plus subjective qu'objective. À cet égard, on observera que l'avocat général avait préconisé un autre verrou en vue d'éviter que le droit de retrait ne se transforme en un droit de veto. Selon lui, l'exercice du pouvoir de retrait devait uniquement être limité dans le temps¹⁷. Aussi, « la répartition du pouvoir législatif entre le

Parlement et le Conseil, qui trouve son origine dans l'ancienne procédure de coopération, ne permet pas à la Commission d'aller jusqu'à modifier ou a fortiori retirer sa proposition après que le Conseil a arrêté formellement sa position »¹⁸.

La Cour n'a pas clairement tranché la question sur le point de savoir si le Conseil avait déjà agi au sens de l'article 293, paragraphe 2, TFUE, suggérant seulement que les deux branches du pouvoir législatif s'étaient mises d'accord sur la procédure à suivre. Étant donné qu'il n'y avait pas de décision formelle prise par le Conseil en première lecture, la Cour paraît avoir assumé que cette institution n'avait pas encore agi. On pourrait arguer qu'en reconnaissant que le pouvoir de retrait est lié à celui que détient la Commission de modifier sa proposition avant que le Conseil n'ait statué, ce retrait ne pourrait intervenir, *ratione temporis*, qu'avant que le Conseil ait pris formellement position. Or, la Cour ne précise pas à quel moment il est possible de considérer que le Conseil a statué¹⁹. À notre avis, la légitimité du retrait serait nettement plus controversée lors de la seconde lecture, laquelle ne porte plus sur la proposition de la Commission mais sur des amendements à la position du Conseil (art. 297, § 7, c), TFUE)²⁰.

Seul l'avenir nous dira si ces conditions parviendront à faire obstacle à un usage intempestif, voire abusif du droit de retrait. On s'interrogera sur la portée des termes de « dénaturation » et d'« élément essentiel » d'une proposition législative. Mais on peut, d'ores et déjà, nourrir des inquiétudes étant donné que, sur un plan formel, la Commission peut se contenter d'annoncer la couleur à l'issue d'un trilogue, organe qui ne brille guère par sa transparence, ou à un groupe du travail du Conseil²¹.

L'argument relatif au principe de démocratie, qui est le reflet d'un principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à

¹⁵ Point 83.

¹⁶ Point 90.

¹⁷ Point 57. Il estimait que le contrôle de la Cour ne pouvait porter que sur le respect des règles formelles et ne devait concerner les motifs du retrait. Le contrôle de la dénaturation de la proposition ne pourrait en effet être exercé que si l'acte avait été adopté

(point 73). Pour une critique de ce raisonnement, v. J.P. JACQUÉ, *op. cit.*

¹⁸ Point 60.

¹⁹ J.P. JACQUÉ, *op. cit.*

²⁰ En ce sens, E. POPTCHEVA, « The European Commission's Right To Withdraw A Legislative Proposal », *European Parliamentary Research Service*.

²¹ S. PEERS, « The Commission's power of initiative: the CJEU sets important constraints », *EU Law Analysis Website*, 14 avril 2015.

l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative²², soulevé par le gouvernement allemand sous l'angle du renforcement du rôle du Parlement en tant que co-législateur, fut écarté de manière quelque peu cavalière par la Cour au motif que la Commission possède le pouvoir d'initiative et le droit de modifier sa proposition²³. Ce principe ne mérite-t-il pas davantage d'égards que ceux accordés par la Cour à des principes de nature institutionnelle, tels ceux de la coopération loyale et de l'équilibre institutionnel ? Devrait-elle hiérarchiser les principes ? On sait que leur mode opératoire, qui fait souvent intervenir le principe de proportionnalité, les place dans une catégorie normative plutôt inédite. Comme l'atteinte au principe de démocratie est ici tout sauf légère, on peut se demander pourquoi il devrait céder devant le principe d'équilibre institutionnel.

Au terme de cette analyse, nous pouvons formuler plusieurs observations.

Même si la controverse portait moins sur l'existence éventuelle d'un pouvoir de retrait que sur les conditions dans lesquelles ce pouvoir doit être exercé²⁴, la Cour a consacré un droit général de retrait des propositions législatives introduites par la Commission, alors que ce droit n'est pas consacré par les traités fondateurs. Elle fait de la Commission le *Deus ex machina* pouvant décider de la vie ou de la mort d'une proposition législative²⁵. Elle n'admet toutefois le recours à l'arme nucléaire, en dehors des hypothèses de changement de circonstances ou de caducité, qu'en cas de risque de dénaturation de sa proposition.

Cela dit, on peut se demander si la Commission ne vient pas de remporter une victoire à la Pyrrhus car les demandes d'assistance financière continuent à être traitées au cas par cas conformément à l'ancienne procédure, ce à quoi la Commission s'opposait²⁶.

²² CJCE, 11 juin 1991, *Commission / Conseil* (dit « *Dioxyde de titane* »), aff. C-300/89, EU:C:1991:244, point 20 ; CJCE, 30 mars 1995, *Parlement / Conseil*, aff. C-65/93, EU:C:1995:91, point 21 et CJCE, 6 novembre 2008, *Parlement / Conseil*, aff. C-155/07, EU:C:2008:605, point 78.

²³ Point 96.

²⁴ J.P. JACQUÉ, *op. cit.*

²⁵ E. DE CAPITANI, « Commission recent withdrawal of legislative proposals: Easter's "house cleaning" or a growing threat to the EU institutional balance? », *European Area of Freedom Security and Justice Website*.

²⁶ En ces sens, S. PEERS, *op. cit.*

Ensuite, l'arrêt de la Grande chambre remet en tout cas en cause l'opération de retrait massif (123 propositions législatives) annoncée tambour battant par le Vice-Président TIMMERMANS le 14 décembre 2014. On se souviendra que des motifs extrêmement sommaires furent avancés par la Commission JUNCKER.

Enfin, on est en droit de se demander si la démocratie européenne sort vraiment grandie de ce conflit. En principe, la Commission en sort considérablement renforcée alors qu'avec le traité de Lisbonne, cette dernière semblait avoir perdu du terrain par rapport au Conseil européen et au Parlement. La Cour ne paraît, en tout cas, pas avoir été interpellée par les modifications de nature constitutionnelle qui ont progressivement accentué le caractère démocratique du processus législatif²⁷. N'est-ce pas aller à contre-courant vu la généralisation de la codécision, puis de la procédure législative ordinaire au sens du traité de Lisbonne ? Il ne s'agit plus d'un mariage à deux mais bien à trois. Enfin, n'est-il pas discutable, d'un point de vue démocratique, que des aides accordées à des pays qui ne sont pas des parangons de la démocratie soient décidées conformément à une procédure comitologie ou déléguées sans faire pour autant l'objet d'un débat au sein d'un cénacle parlementaire²⁸ ? À aucun moment de son raisonnement, la Cour ne met en balance le procédé expédient réclamé par la Commission avec la nécessité d'engager un débat démocratique sur la conditionnalité attachée à ce type d'aide.

Cette affaire montre ainsi que l'Union ne s'est pas mise au diapason des standards démocratiques nationaux, en vertu desquels les parlements conservent le dernier mot tant que l'exécutif ne provoque pas des élections anticipées. Aussi l'exercice de la fonction législative européenne se résume-t-il à un savant dosage de supranationalité, de démocratie internationale et de sauvegarde des intérêts étatiques.

En ces moments où l'euro-scepticisme menace plus que jamais le projet d'intégration européenne, force est d'espérer qu'une approche consensuelle de la fonction législative l'emportera sur une guerre fratricide des institutions.

²⁷ En ce sens, J.P. JACQUÉ, *op. cit.*

²⁸ *Ibid.*