

Il volume raccoglie gli Atti del Convegno *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma: stato e prospettive dell'Unione europea*, organizzato a Roma, presso l'Università LUISS Guido Carli, il 23 maggio 2015, per celebrare il Ventennale della Rivista "Il Diritto dell'Unione Europea".

In copertina:

SEBASTIAN MÜNSTER, *Cosmographie Universelle*, 1544.

Quaderni della Rivista
IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA
Diretta da Antonio Tizzano

8

VERSO I 60 ANNI
DAI TRATTATI DI ROMA
STATO E PROSPETTIVE DELL'UNIONE EUROPEA

a cura di
ANTONIO TIZZANO



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2016 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-0243-9

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Indirizzi di saluto</i>	
Massimo Egidi	XI
Giuseppe Morbidelli	XIII
<i>Messaggio di Mario Draghi</i>	XVII
<i>Presentazione del Convegno</i>	
Antonio Tizzano	XXI

I Sessione L'EVOLUZIONE GIURIDICO-ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

<i>Presidenza</i>	
Vassilios Skouris	
<i>Introduzione</i>	3
<i>Relazione</i>	
Koen Lenaerts	
<i>L'évolution du cadre juridique-institutionnel de l'Union européenne</i>	5
<i>Interventi</i>	
Roberto Adam	
<i>Il potere d'iniziativa della Commissione e il processo decisionale: il difficile equilibrio tra ritiro della proposta e potere decisionale</i>	21

	<i>pag.</i>
Roberto Baratta	
<i>Notes sur les fonctions et limites des accords interinstitutionnels</i>	37
Nicola Lupo	
<i>I parlamenti nell'Unione europea: verso un sistema parlamentare euro-nazionale</i>	47
Lucia Serena Rossi	
<i>Equilibri istituzionali e metodi di integrazione dell'Unione: quale ruolo per la "nuova" Commissione europea?</i>	65

II Sessione
LA TUTELA DEI DIRITTI

<i>Relazione</i>	
Giuseppe Tesaurò	
<i>Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei diritti fondamentali e il parere negativo sull'adesione alla CEDU</i>	93
<i>Interventi</i>	
Patrizia De Pasquale	
<i>La tutela dei diritti dell'accusato nell'Unione europea</i>	115
Filippo Donati	
<i>L'adesione dell'Unione europea alla CEDU alla luce del parere della Corte di giustizia n. 2/13</i>	135
Jean-Paul Jacqué	
<i>Après l'avis 2/13 de la Cour de Justice. Que faire?</i>	155
Juliane Kokott	
<i>L'avis 2/13 sur l'adhésion de l'UE à la CEDH – Le calme après la tempête?</i>	169

pag.

Roberto Mastroianni	
<i>I limiti all'accesso al giudice dell'Unione per l'impugnazione di atti confliggenti con accordi internazionali: una nuova "Fortress Europe"?</i>	179
Paola Mori	
<i>Strumenti giuridici e strumenti politici di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri dell'Unione europea</i>	199
Thomas von Danwitz	
<i>L'Union européenne et l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'Homme</i>	211

III Sessione

L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

<i>Presidenza</i>	
Sergio M. Carbone	
<i>Introduzione</i>	219
<i>Relazione</i>	
Gian Luigi Tosato	
<i>L'Unione economica e monetaria: evoluzione e criticità legali</i>	223
<i>Interventi</i>	
Massimo Condinanzi	
<i>Unione economica e monetaria e politica sociale</i>	241
Luigi Daniele	
<i>Misure anti-crisi, riforma della governance della zona euro e assetto istituzionale della UEM</i>	253

	<i>pag.</i>
Pieralberto Mengozzi	
<i>Il Two Pack ed il funzionamento del Meccanismo Europeo di Stabilità</i>	273

IV Sessione

LE RELAZIONI ESTERNE DELL'UNIONE

Relazione

Allan Rosas

<i>Relations extérieures de l'Union</i>	279
---	-----

Interventi

Enzo Cannizzaro

<i>Metodo analitico e metodo globale nella più recente giurisprudenza sulla competenza implicita dell'Unione sul piano esterno</i>	289
--	-----

Paolo Mengozzi

<i>Le basi giuridiche del treaty-making power dell'Unione e l'evoluzione della prassi delle relazioni internazionali</i>	297
--	-----

Francesco Munari

<i>L'azione esterna, tra complicate novità (gli investimenti) e numerose inesprese potenzialità</i>	305
---	-----

<i>Elenco degli Autori</i>	313
----------------------------	-----

NOTES SUR LES FONCTIONS ET LIMITES DES ACCORDS INTERINSTITUTIONNELS

Roberto Baratta

SOMMAIRE: I. Introduction. – II. La polyvalence fonctionnelle des accords interinstitutionnels. – III. Les limites imposées aux accords interinstitutionnels en tant que source formelle de droit.

I. – L'Union européenne se fonde sur un système composite et multiforme de interrelations institutionnelles encadré dans un principe de légalité (*rule of law*)¹. Pourtant, comme l'a bien indiqué M. le juge Lenaerts², son ordre juridique ne suit pas le paradigme classique d'une répartition tripartite des pouvoirs selon les théories, visant à séparer les différentes fonctions publiques, de Locke et Montesquieu. Il paraît plutôt modelé sur un principe tout à fait original de *séparation et superposition des attributions* conférées à chaque institution³. En même temps, leur constante interrelation, imposée par de nombreuses procédures, doit se dérouler dans un cadre de coopération loyale⁴. La clé de lecture d'un système aussi complexe repose ainsi sur le principe d'équilibre institutionnel: en préservant la répartition des pouvoirs établis par les traités, il *façonne* les formes de coopération entre institutions. En tant que pilier du système, ce principe, élaboré par la Cour de justice, vise à atteindre l'efficacité de la collaboration fonctionnelle entre institutions, en ne permettant pas, bien entendu, l'empiétement – interdit par l'article 13, par. 2 TUE – d'une institution sur les prérogatives d'une autre⁵.

¹ Voir article 2 TUE et dans la jurisprudence *ex multis* les arrêts du 23 avril 1986, 294/83, *Les Verts*, in *Recueil*, 1986, p. 1339 et suiv., para 23; 21 septembre 1989, 46/87 and 227/88, *Hoechst*, in *Recueil*, 1989, p. 2859, point 19; 3 septembre 2008, C-402/05 and 415/05 P, *Kadi*, in *Recueil*, 2008, pp. 461 et suiv., spec. points 281-283, 331 et suiv. (*Kadi I*); 18 juillet 2013, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, *Commission and United Kingdom c. Kadi*, in *Recueil*, 2013, p. 518 et suiv. (*Kadi II*).

² Voir la relation K. LENAERTS, *L'évolution du cadre juridique-institutionnel de l'Union européenne*, *supra*, p. 5 ss.

³ La superposition des attributions dans l'exercice d'un même pouvoir ne signifie pas que dans l'ordre juridique de l'Union les différents pouvoirs ne puissent pas être distingués.

⁴ Cf. article 13, par. 2 TUE.

⁵ Le principe d'équilibre institutionnel, en tant que "garantie fondamentale" prévue par le droit

Il nous ne semble pas inintéressant d'ajouter quelque lignes à propos du rôle joué à cet égard par les accords interinstitutionnels: expression du devoir de coopération loyale (article 4, par. 3 TUE)⁶, ces accords sont des instruments assez polyvalents car à la fois ils visent à mettre au point l'équilibre des pouvoirs entre institutions, à assurer leur performance et à valoriser certains principes généraux du droit de l'Union. Dans cette perspective les accords interinstitutionnels sont pertinents puisqu'ils cristallisent en règles (juridiques ou programmatiques) les relations du *triangle politique-institutionnel*, formé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission; à ces institutions s'est ajouté la Banque centrale européenne (par. II). Evidemment, s'agissant d'un outil de production normative *lato sensu* qui s'intègre dans un système hiérarchisé de sources de droit, les accords rencontrent des limites concernant leur validité (par. III).

II. – La pratique des accords interinstitutionnels a été souvent utilisée pour prévenir les frictions entre institutions en raison de l'inévitable interférence entre les pouvoirs dévolus à chacune d'entre elles. A cet égard, le droit budgétaire a toujours été un domaine privilégié de cette pratique⁷.

primaire, découle d'un arrêt historique de la Cour de justice (du 13 juin 1958, 10-56, *Meroni*, in *Recueil*, pp. 53 et suiv., 82). Même si elle l'a utilisé en suite dans un nombre relativement limité d'affaires, ce principe offre un moyen de compréhension du système institutionnel de l'Union et de son évolution. Il s'agit d'un principe structurel de l'organisation des pouvoirs qui s'applique à l'ensemble des institutions et organes de l'Union dotés d'un pouvoir de décision car les traités "ont ... mis en place un système de répartition des compétences entre les différentes institutions de la Communauté, qui attribue à chacune sa propre mission dans la structure institutionnelle de la Communauté et dans la réalisation des tâches confiées à celle-ci" (arrêt de la Cour du 22 mai 1990, C-70/88, *Parlement c. Conseil*, in *Recueil* 1990, p. I-2041, point 21). L'équilibre institutionnel est déterminé par le respect des pouvoirs attribués à chaque institution. Il interdit tout empiétement d'une institution sur les prérogatives attribuées à une autre. Comme la Cour l'a indiqué dans sa jurisprudence, ces prérogatives "sont l'un des éléments de l'équilibre institutionnel créé par les traités. ... Le respect de l'équilibre institutionnel implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres. Il exige aussi que tout manquement à cette règle, s'il vient à se produire, puisse être sanctionné. La Cour, chargée, en vertu des traités, de veiller au respect du droit dans leur interprétation et dans leur application, doit ainsi pouvoir assurer le maintien de l'équilibre institutionnel et, par conséquent, le contrôle juridictionnel du respect des prérogatives du Parlement, lorsqu'elle est saisie à cette fin par ce dernier, par une voie de droit adaptée à l'objectif qu'il poursuit" (arrêt de la Cour du 22 mai 1990, C-70/88, cit., points 23-24).

⁶ R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Turin, 2014, p. 183; J.P. JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 7^e édition, Dalloz, Paris, 2012, pp. 242, 553.

⁷ Voir par exemple l'Accord interinstitutionnel, du 6 mai 1999, entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, du 6 mai 1999, sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (JO 18.6.1999 n° C 172, p. 1). Pour un regard synthétique mais significatif de la pratique institutionnelle concernant les déclarations et les accords entre institutions voir J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6^e édition, L.G.D.J., Paris, 2010, p. 211 et suiv.

En confirmant sa polyvalence fonctionnelle, on a pu récemment constater que l'accord interinstitutionnel est utilisé pour renforcer la légitimité démocratique du système. Comme la progressive démocratisation du cadre juridique-institutionnel ne peut passer que par la valorisation des organes élus au suffrage universel, l'Accord conclu entre le Parlement européen et la Banque centrale européenne en 2013⁸ confirme la tendance à remodeler *en fonction parlementaire* le centre de gravité de l'équilibre institutionnel⁹. Certes, les institutions rencontrent des limites juridiques lors de la conclusion d'un accord entre eux (*infra*, par. III). Mais le cas d'espèce semble, entre outre, refléter un besoin d'injecter, dans certaines espaces *vides* du dialogue institutionnel, une couche de démocratisation au cadre juridique du système. Comme le concept de légitimité démocratique est relatif en soi, en impliquant un degré d'inten-

⁸ *Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Banque centrale européenne sur les modalités pratiques de l'exercice de la responsabilité démocratique et du suivi de l'accomplissement, par la BCE, des missions qui lui sont confié dans le cadre du mécanisme de supervision unique* (2013/694/UE), JOUE 30.11.2013 L 320, p. 1 et suiv.

⁹ La relation de M. le juge Lenaerts a aussi bien éclairé que le centre de l'équilibre institutionnel s'est déplacé en fonction aussi de la progressive démocratisation du cadre juridico-institutionnel. La démocratisation est passée surtout par un processus d'évolution des pouvoirs du Parlement européen. On constate, notamment suite à la réforme de Lisbonne, une sorte de *démocratisation* plus forte du processus décisionnel. La valorisation du rôle du Parlement a bien évidemment augmenté la légitimité démocratique de l'Union (*democratization through parlamentarization*). À chaque étape de l'intégration européenne, la question de la légitimité démocratique s'est posée de manière de plus en plus aiguë. Les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice ont contribué à améliorer la légitimité démocratique du système institutionnel en renforçant les pouvoirs du Parlement en matière de désignation et de contrôle de la Commission et en élargissant successivement le champ d'application de la procédure de codécision. Le Traité de Lisbonne poursuit sur cette voie, en renforçant à la fois les pouvoirs du Parlement européen en matière législative et budgétaire (et lui ayant permis une emprise plus forte concernant le contrôle politique sur la Commission européenne) et ceux des Parlements nationaux. Cependant, dans une approche sociologique le modèle démocratique de l'Union a été critiqué (*ex multis*, G.F. MANCINI, *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2004, *passim*; *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union* (B. Kohler-Koch & B. Rittberger, eds), Rowman & Littlefield Publ. Group, Lanham, Maryland, 2007, *passim*; V. CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, in *European Public Law*, 2010, 123 et suiv.; U. VILLANI, 'Principi democratici e ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona', in *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità* (sous la direction de Zanghì et Panella), Torino, 2009, p. 213 et suiv.). Un des auteurs le plus critique est J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, p. 264 et suiv.; ID., *Europe in Crisis-On 'Political Messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule of Law'*, Sing. J.L.S. (2012), p. 248 et suiv.). En assumant l'existence d'autres modèles de démocratie, plus adaptés à l'Union qui n'a pas un caractère étatique, on parvient à des positions moins critiques du système juridico-institutionnel (cf. A. VON BOGDANDY, *The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9-13 EU Treaty for International Organizations*, in *EJIL*, 2012, p. 315 et suiv.; J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union in the Light of Constitutionalization of International Law*, *ivi*, p. 335 et suiv.).

sité variable, il peut toujours être amélioré en introduisant d'autres éléments de démocratie dans le processus décisionnel de l'Union. Pourvu que certaines limites soient respectées, rien n'empêche que l'accord interinstitutionnel soit un moyen de production normative utile à cette fin.

Même la production législative s'est révélée un domaine important de mise en œuvre pour les accords entre institutions¹⁰. Le bon déroulement du processus décisionnel implique que le pouvoir législatif respecte le principe général de la sécurité juridique: conformément à la jurisprudence de la Cour, celui-ci exige que la législation soit claire et précise et son application prévisible pour les justiciables¹¹. Les institutions ont reconnu que cet impératif "s'impose avec un rigueur particulière lorsqu'il s'agit d'un acte susceptible de comporter des conséquences financières et imposant des charges aux particuliers, afin de permettre aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'il leur impose"¹². Ce faisant, les trois institutions ont déclaré respecter les principes généraux, "tels que la légitimité démocratique, la subsidiarité et la proportionnalité, ainsi que la sécurité juridique. Elles conviennent également de promouvoir la simplicité, la clarté et la cohérence dans la rédaction des textes législatifs, ainsi que la plus grande transparence du processus législatif"¹³. Les accords interinstitutionnels dans ce domaine tendent à sauvegarder l'attente légitime des citoyens, ainsi que celle des autorités nationales chargées de la mise en œuvre du droit de l'Union et de la sécurité juridique¹⁴.

¹⁰ Voir par exemple l'accord du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, JO 17.3.1999, C 73, p. 1; ainsi que l'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer", conclu en 2003 par le Parlement, le Conseil et la Commission, JO 31.12.2003, C 321, p. 1.

¹¹ Cf. par exemple les arrêts 11 décembre 2007, C-161/06, *Skoma-Lux*, in *Recueil*, 2007, p. I-10841, points 36 et 38; 22 mai 2008, C-361/06, *Feinchemie Schwebda GmbH*, in *Recueil*, 2008, p. I-3865, point 50.

¹² Voir le considérant 2 de l'Accord du 22 décembre 1998 sur la qualité de la législation, cit., p. 1.

¹³ Voir le point 2 de l'Accord interinstitutionnel "Mieux légiférer", cit., p. 1.

¹⁴ La bonne qualité de la législation est nécessaire pour assurer les attentes légitimes des justiciables, mais aussi pour permettre aux autorités nationales la mise en œuvre effective et sans délai du droit secondaire. On sait par exemple que l'exigence d'arriver à un consensus entre vingt-huit Etats membres, ou bien entre le Parlement européen et le Conseil, est susceptible de donner lieu à un texte normatif ambigu. Un facteur comportant davantage d'incertitude est du parfois au fait que le succès de la Présidence tournante est souvent mesuré en termes quantitatifs plutôt que sur la qualité des actes adoptés. En outre, lors qu'un texte législatif ne parvient pas à remplir le principe selon lequel *leges ab omnibus intelligi debent*, ce texte est inévitablement destiné à devenir une source infinie de renvois préjudiciels à la Cour de justice. Il est aussi un phénomène qui aboutit à déferer aux juges le rôle de législateur complémentaire, tout en révélant l'échec de légiférer correctement. A cet égard, il faudrait s'interroger sur le fait que le juge de l'Union soit censé agir subrepticement comme un arbitre des incohérences législatives: en attendant la décision interprétative des

On devrait donc a priori appuyer l'initiative de la Commission Juncker qui a voulu aborder ce sujet par le biais d'une révision de l'accord interinstitutionnel du 2003 concernant la qualité de la législation¹⁵.

III. – Parfois l'accord prend la forme d'une véritable obligation juridique, alors que dans d'autres situations il exprime une invitation, une exhortation sans effet juridique obligatoire. La pratique utilise le terme de code de conduite, *modus vivendi*, lignes directrices, arrangements ou déclaration commune, la dénomination n'étant pas en soi un élément décisif. En fait, la nature juridique ou politique de l'accord dépend cas par cas de son contenu, ainsi que des termes dans lesquels il est rédigé¹⁶. Il s'ensuit que le sens ordinaire de l'accord, son contenu, ainsi que son objet et son contexte, tous ces éléments sont décisifs puisqu'ils expriment en termes objectifs la volonté, le cas échéant, de se lier dans un cadre normatif. Ainsi, l'élément intentionnel ou subjectif ne peut être apprécié que par certains et plus solides facteurs objectifs. Il s'agit pourtant d'une appréciation qui n'est pas souvent facile à établir¹⁷.

Avant le Traité de Lisbonne, cette pratique était justifiée sur la base du principe de la coopération loyal qui vise l'exigence, progressivement valorisée dans le droit primaire¹⁸, que les institutions fonctionnent de manière efficace.

juges, il se pose le risque d'une application fragmentée de l'acte dans le territoire de l'Union, s'agissant en soi d'un élément d'incertitude pour les opérateurs économiques et les citoyens. Plusieurs aspects problématiques concernant la qualité de la législation ont été examinés dans un volume monographique de la revue *The Theory and Practice of Legislation*, vol. 2 (3)2014, avec les contributions de W. ROBINSON, *Drafting EU Legislation in the European Commission: A Collaborative Process*, p. 249 et suiv.; M. GUGGEIS, *The Role of the Council Lawyer-Linguists in Improving the Formal Quality of EU Legislation*, p. 273 et suiv.; R. BRAY, *Better Legislation and the Ordinary Legislative Procedure, with Particular Regard to First Reading Agreements*, p. 283 et suiv.; R. BARATTA, *Complexity of EU Law in the Domestic Implementing Process*, p. 293 et suiv.; M. MOUSMOUTI, *Effectiveness as an Aspect of the Quality of EU Legislation: Is it Feasible?*, p. 311 et suiv.; H. XANTHAKI, *Quality of Legislation: Focus on Smart EU and Post-Smart Transposition*, p. 331 et suiv.; W. VOERMANS, *Implementation: The Achilles Heel of European Integration*, p. 347 et suiv.

¹⁵ Voir la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Proposition d'accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation*, COM(2015) 216 finale, et la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et sociale européen et au Comité des Régions, *Améliorer la réglementation pour obtenir des meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'Union*, COM(2015) 215 finale.

¹⁶ Arrêt du 19 mars 1996, C-25/94, *Commission c. Conseil*, in *Recueil*, I-1469, point 49. Les accords interinstitutionnels peuvent aussi avoir pour but d'interpréter des principes ou règles de l'Union: cf. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 182-183.

¹⁷ J.P. JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, cit., qui souligne l'importance de l'intention de se lier; de même G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, 5^e éd., Giappichelli, Turin, 2011, p. 299.

¹⁸ Voir article 13, par. 1 TUE.

Puisque le système impose leur interrelation, le principe de coopération loyale agit comme un *facteur de soudure* des pouvoirs et devoirs imposés aux institutions; il remplit le rôle de rendre efficace le fonctionnement des institutions et de garantir, finalement, la tenue d'ensemble du système.

L'article 295 TFUE (prévu par le Traité de Lisbonne) a formalisé pour la première fois les accords interinstitutionnels en tant que source formelle de droit. Le principe de coopération loyale paraît encore le principe de structure sur lequel repose le fondement des accords interinstitutionnels. En fait, l'article 295 TFEU assume que par le biais de cette source de droit les institutions "*organisent d'un commun accord les modalités de leur coopération*".

On peut se poser la question de savoir si la participation simultanée des trois institutions dans un accord interinstitutionnel est nécessaire pour en estimer la validité. Il convient de rappeler qu'une déclaration annexée au traité de Nice faisait référence uniquement aux accords des trois institutions politiques¹⁹. En conséquence, pour des raisons tout à fait formelles, on aurait pu estimer que la conclusion d'un accord impliquait par nécessité le consentement simultané des trois institutions politiques²⁰. De même l'article 295 TFUE se réfère au Parlement, au Conseil, ainsi que à la Commission pour procéder "*à des consultations réciproques*" et organiser "*d'un commun accord les modalités de leur coopération*", tout en leur accordant le pouvoir "*dans le respect des traités*" de "*conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant*". Même cette prévision pourrait impliquer l'effet d'exclure la légitimité des accords approuvés uniquement par deux institutions qui seraient, en conséquence, *tamquam non esset*. En ce sens et par corrélation logique, on devrait aussi assumer que la légitimité à régler les rapports entre les institutions aurait nécessairement un caractère cumulatif.

Sans doute l'article 295 TFUE, ainsi interprété, impliquerait un fort élément de rupture dans l'ordre juridique de l'Union: dans la mesure où la prévision n'admettrait que des *accords à trois*, la pratique des accords à deux en serait préjugée²¹. Par contre, une interprétation différente semble préférable. En mentionnant les trois institutions politiques, l'article 295 TFUE ne fait que

¹⁹ Cf. Déclaration n. 3 annexée à l'Acte final du Traité de Nice.

²⁰ Nous avons déjà critiqué cette approche dans *La Dichiarazione relativa agli accordi interistituzionali allegata all'Atto finale del Trattato di Nizza*, dans *Il Trattato di Nizza*, sous la direction de A. TIZZANO, *Quaderni della Rivista Il diritto dell'Unione europea*, Giuffrè éd., Milan, 2003, p. 181 et suiv.

²¹ On sait par exemple que le Parlement et la Commission ont conclu plusieurs accords au début de la législature à partir du 1995: voir par exemple l'Accord-cadre approuvé par le Parlement par résolution du 9 février 2010 (JOUE 20.11.2010 L 304, p. 47 et suiv.). Le Conseil a été toujours inquiet à cet égard (voir *Europolitique* du 14 juillet 2010, N° 4019, p. 18).

reconnaître le pouvoir des institutions, auparavant implicite dans le système, de créer des règles pour faire en sorte qu'elles fonctionnent de manière efficace. Elles disposent de la compétence à conclure des accords dans un esprit de loyauté et de collaboration constructive²². Cet article n'empêcherait alors que l'accord binomial capable d'affecter l'équilibre institutionnel, notamment au détriment de la troisième institution. En d'autres termes, ils ne seront interdits que les accords à deux capable de remettre en cause les prérogatives conférées par les traités à l'institution non participant à l'accord en question.

Il s'ensuit que les institutions gardent leur pleine légitimité à conclure des accords à deux si cette condition est remplie. Ce serait d'ailleurs peu raisonnable que pour définir les relations réciproques entre deux institutions, il faille aussi le consentement de la troisième institution politique même si elle n'a rien à voir avec l'objet de l'accord. Celle-ci, dans ces circonstances, jouirait d'un droit de veto difficile à comprendre par rapport au principe de l'équilibre institutionnel qui interdit tout empiètement d'une institution sur les prérogatives attribuées à une autre²³. Dans cette perspective, par exemple, s'agissant de la phase cruciale du Comité de conciliation de la procédure budgétaire, le Parlement et le Conseil – en tant que “autorité budgétaire” de l'Union²⁴ – pourraient régler leur relations mutuelles avec le but de faciliter l'approbation du document annuel de comptabilité financière de l'Union²⁵.

Sous un angle différent de validité des accords interinstitutionnels, l'article 295 TFUE ne mentionne plus certains éléments qui étaient en revanche prévus dans une déclaration annexée à l'Acte final du traité de Nice, selon laquelle les accords interinstitutionnels ne pouvaient ni modifier, ni compléter les dispositions des traités. Cependant, dans une déclaration du 2010 concernant l'Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission, le Conseil a exprimé l'avis que les attributions des institutions “ne peuvent être ni modifiées ni complétées par les institutions elles-mêmes, ni d'une façon unilatérale, ni par la voie d'un accord entre elles”²⁶. On dirait que, selon le Conseil, les accords interinstitutionnels ne peuvent pas intégrer

²² Voir aussi l'arrêt 11 mai 1983, *Klöckner-Werke AG c. Commission*, C-244/81, in *Recueil*, 1983, I-1451, point 11.

²³ Voir *supra*, note 5.

²⁴ Arrêt du 3 juillet 1986, 34/86, *Conseil c. Parlement*, in *Recueil*, p. 2155, point 42.

²⁵ Il s'agit en effet d'un processus de négociation concernant à priori le Parlement et le Conseil (arrêt du 3 juillet 1986, 34/86, *ibidem*), pourvu qu'elles respectent les limites de leurs compétences et notamment les prérogatives résiduelles que le traité réserve à la Commission dans cette délicate phase de la procédure budgétaire.

²⁶ Voir la *Déclaration du Conseil, Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission* (2010/C 287/01), JOUE 23.10.2012, C 287, p. 1.

le système institutionnel. A cé propos, une perspective plus nuancée semble préférable.

En général, l'art. 295 TFUE assume le droit primaire comme limite à la validité d'un accord interinstitutionnel ("*dans le respect des traités*")²⁷. Cela n'a rien de nouveau, compte tenu de la rigidité des traités et de la hiérarchie des sources sur lesquelles le système repose: la Cour a, depuis longtemps, précisé que les institutions ne peuvent pas priver d'effet les règles des traités²⁸. Néanmoins, les accords interinstitutionnels, pourvu qu'ils ne portent pas atteinte aux droits garantis par le droit primaire, ont la qualité normative de jouer une fonction complémentaire, c'est à dire d'intégrer les lacunes du système institutionnel. Ainsi on devrait admettre la capacité des accords interinstitutionnels d'exercer une fonction *praeter legem*, en prévoyant des règles supplémentaires régissant les espaces vides du système sans affecter l'équilibre institutionnel²⁹, ni les principes généraux du système³⁰. Il est d'ailleurs d'usage que les institutions politiques concluent des accords afin de compléter le cadre juridique des traités³¹; en pratique, pour remédier aux lacunes du système, assurer le bon fonctionnement des procédures (législatives, réglementaires et budgétaire). Elles peuvent, en particulier, communiquer à l'extérieur les politiques et les réalisations de l'Union, s'agissant dans ce cas là d'une mission inhérente aux compétences de l'Union. C'est donc avec raison que l'article 295 TFUE a abandonné la formulation de la Déclaration annexée au Traité de Nice.

En outre, les accords interinstitutionnels ne peuvent pas déroger aux sources législatives ou sous-législatives. Ils doivent respecter non seulement,

²⁷ Cf. J.P. JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, cit., p. 553; A. ROSAS, L. ARMATI, *EU Constitutional Law. An Introduction*, Oxford-Portland, Hart Publ., 2010, p. 52; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, cit., p. 299.

²⁸ Cf. arrêt du 10 juillet 1986, 149/85, *Wybot*, in *Recueil*, p. 2391, point 23.

²⁹ Cf. ordonnance du Tribunal, 17 janvier, 2002, T-236/00, *Stauner c. Parlement et Commission*, in *Recueil*, II-135, point 64.

³⁰ S'agissant par exemple du principe de confidentialité qui régit les rapports entre Etats membres et Commission au sujet des procédures en manquement, celle-ci devrait s'abstenir de communiquer au Parlement les détails d'une procédure à l'encontre d'un Etat, car le Parlement ne dispose d'aucun pouvoir en la matière: la question est posée par l'accord-cadre du 2010 qui se réfère à la nécessité de respecter "the confidentiality rules" dans les communications de la Commission au Parlement (cit. *supra*, note 19, point 44, p. 52).

³¹ Il y a eu dans le passé une pratique assez consolidée d'intégration des lacunes les traités par le biais des accords interinstitutionnels: J.P. JACQUE, *La pratique des institutions communautaires et le développement de la structure institutionnelle communautaire*, in *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrecht* (a cura di R. Bieber e G. Ress), Baden-Baden, 1987, p. 377 et suiv., J. MONAR, *Interinstitutional Agreements: the Phenomenon and its New Dynamics After Maastricht*, in *CML Rev.*, 1994, p. 695 et suiv.; CH. REICH, *La mise en œuvre du Traité sur l'Union Européenne par les accords interinstitutionnels*, in *Rev. Marché commun et de l'Union eur.*, 1994, p. 81 et suiv.

comme le prescrit l'article 295 TFUE, les pouvoirs attribués par les traités aux différentes institutions, voir l'équilibre institutionnel, bref le droit primaire. Il faut aussi qu'ils se conforment au droit secondaire, ainsi qu'aux actes délégués et d'exécution. Etant donné que les institutions doivent adopter les accords interinstitutionnels dans le respect des fonctions attribués par le droit primaire ("*dans le respect des traités*"), il s'ensuit logiquement que l'effet de déroger aux sources législatives, ainsi que sous-législatives, doit donc être exclu. En d'autres termes, on constate ici une force de résistance des sources sous-législatives par rapport aux accords interinstitutionnels. De manière plus générale le droit dérivé – qu'il soit contenu dans les accords internationaux de l'Union ou qu'il soit de rang législatif, de nature déléguée ou exécutive – ne peut être modifié que par les mécanismes correspondants de production juridique prévus par les traités eux même. On dirait en conclusion que, les accords interinstitutionnels se situent au dernier échelon du système hiérarchique des sources de droit de l'Union³².

³² *Contra*, G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, cit., p. 299-300.

