Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NIILO JÄÄSKINEN
présentées le 18 décembre 2014[1]

Affaire C-409/13

Conseil de l'Union européenne
contre

Commission européenne

«Recours en annulation — Droit institutionnel — Article 293 TFUE — Article 294 TFUE — Principe de répartition des compétences entre les institutions de l'Union — Principe de l'équilibre institutionnel — Principe de coopération loyale — Procédure législative ordinaire — Droit d'initiative de la Commission — Pouvoir de retrait d'une proposition d'acte législatif — Étendue du contrôle juridictionnel de l'acte de retrait — Motivation de ce retrait»

I – Introduction

1. Le présent contentieux, à caractère constitutionnel, oppose le Conseil de l'Union européenne à la Commission européenne au sujet de de l'existence du pouvoir éventuellement dévolu à la Commission de retirer une proposition législative et, le cas échéant, de son étendue ainsi que de ses limites. D'emblée, je souhaite souligner que, malgré le choix des parties à la présente procédure d'utiliser l'expression «droit de retrait» pour décrire la compétence contestée de la Commission, dans les présentes conclusions, j'entends utiliser l'expression «pouvoir de retrait»[2] dès lors que l'exercice dudit pouvoir n'affecte la position juridique du colégislateur qu'en ce sens qu'il fait obstacle à la poursuite de la procédure législative par ce dernier.

2. Le recours du Conseil vise la décision de retrait de la Commission du 8 mai 2013 (ci-après la «décision attaquée») relative à la proposition de règlement-cadre du Parlement européen et du Conseil établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers (ci-après la «proposition de règlement-cadre»)[3], laquelle est intervenue au cours de la première lecture de la procédure législative ordinaire au sens de l'article 294 TFUE et avant que le Conseil n'ait formellement adopté sa position sur ladite proposition.

3. Le présent recours repose sur trois moyens tirés, respectivement, d'une violation du principe d'attribution de compétences énoncé à l'article 13, paragraphe 2, TUE ainsi que du principe de l'équilibre institutionnel; d'une violation du principe de coopération loyale contenu à l'article 13, paragraphe 2, TUE et d'une violation de l'obligation de motivation prévue à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE.

1 — Langue originale: le français.

2 — Admettre l'existence d'un tel pouvoir équivaut, à mon sens, à reconnaître à la Commission une compétence normative de décider de retirer ou de maintenir sa proposition législative sans exiger de consentement explicite ou implicite de la part des autres institutions.

3 — COM (2011) 396 final.

4. Étant donné qu'il s'agit de la première affaire dans laquelle la Cour est appelée à apprécier la validité d'un acte de retrait d'une proposition législative par la Commission, la présente procédure requiert une prise de position de principe au sujet dudit pouvoir et de ses modalités d'exercice ainsi qu'au sujet de l'étendue du contrôle juridictionnel susceptible de s'exercer sur un acte de retrait. À cet égard, je relève, d'emblée, que le pouvoir de retrait de la Commission constitue un sujet inédit. Ainsi, non seulement il est très peu traité dans la jurisprudence et la doctrine, mais, de surcroît, lorsqu'il y apparaît, il est négligé en raison d'un amalgame avec le droit d'initiative de la Commission ainsi qu'avec le principe de l'équilibre institutionnel.

5. Pour ces raisons, les présentes conclusions s'efforceront de distiller l'essence du pouvoir de retrait en tant que tel, tout en proposant, dans l'esprit du principe de simplicité, connu également sous le nom de «rasoir d'Ockham» [4], une solution fondée sur une distinction entre l'aspect formel du pouvoir de retrait, d'une part, et l'analyse du bien-fondé de l'acte de retrait adopté par la Commission dans le cadre de la procédure législative ordinaire, d'autre part. C'est sur le fondement de cette distinction que j'entends déterminer les limites du contrôle juridictionnel dudit pouvoir de retrait.

II – Les antécédents du litige et la décision attaquée

6. L'assistance macrofinancière est une aide financière de nature macroéconomique attribuée à des pays tiers dont la balance des paiements connaît des difficultés à court terme. Initialement, elle était accordée, au cas par cas, par des décisions du Conseil adoptées sur le fondement de l'article 352 TFUE [5]. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'article 212 TFUE constitue une base juridique spécifique pour les décisions d'octroi d'une aide macrofinancière, lesquelles doivent être adoptées par le Parlement européen et le Conseil conformément à la procédure législative ordinaire, sous réserve de la procédure d'urgence prévue à l'article 213 TFUE dans le cadre de laquelle le Conseil peut statuer seul.

7. Selon les éléments versés au dossier, la proposition de règlement-cadre a été présentée le 4 juillet 2011 par la Commission, sur le fondement des articles 209 TFUE et 212 TFUE. L'article 7 de ladite proposition était relatif à la procédure d'octroi d'une assistance macrofinancière. Aux termes du paragraphe 1 de cet article, le pays qui souhaitait bénéficier d'une telle assistance devait adresser une demande écrite à la Commission. L'article 7, paragraphe 2, lu en combinaison avec l'article 14, paragraphe 2, de la proposition de règlement-cadre disposait que, si les conditions visées aux articles 1er, 2, 4 et 6 étaient réunies, la Commission accordait l'assistance sollicitée selon la procédure dite «d'examen» instituée par l'article 5 du règlement «comitologie» (UE) nº 182/2011 [6].

8. Après plusieurs réunions du groupe de travail des conseillers financiers, la proposition de règlement-cadre a fait l'objet d'une orientation générale du Conseil, approuvée par le Comité des représentants permanents (Coreper) le 15 décembre 2011. Dans cette orientation générale, le Conseil a, notamment, proposé, en ce qui concerne l'article 7, paragraphe 2, de ladite proposition, de remplacer l'attribution d'une compétence d'exécution à la Commission par l'application de la procédure législative ordinaire.

4 — Attribué à Guillaume d'Ockham, philosophe du XIVe siècle, le principe de simplicité est d'application dans le domaine des sciences en ce qu'il énonce que «les hypothèses suffisantes les plus simples sont les plus vraisemblables». Il me semble transposable au raisonnement juridique à adopter dans le cas d'espèce.

5 — Anciens articles 308 CE et 235 du traité CE.

6 — Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55, p. 13).

9. Lors de sa séance plénière du 24 mai 2012, le Parlement a adopté, par vote partiel en première lecture, le rapport contenant 53 propositions d'amendements sur la proposition de règlement-cadre. Ce rapport proposait, notamment, de recourir à des actes délégués plutôt qu'à des actes d'exécution, aux fins de l'octroi d'une assistance macrofinancière [7].

10. Trois trilogues informels se sont tenus entre le Parlement, le Conseil et la Commission, les 5 et 28 juin 2012 ainsi que le 19 septembre 2012. Il en est ressorti que, en dépit de divergences entre eux sur la procédure à suivre aux fins de l'octroi d'une assistance macrofinancière, ni le Parlement ni le Conseil n'étaient favorables à la proposition de la Commission de recourir à des actes d'exécution.

11. Le 10 janvier 2013, la Commission a présenté, en vue du quatrième trilogue, un «non-paper», intitulé «Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation» (ci-après le «'non-paper' de la Commission»), qui proposait une solution de compromis. en ce qui concerne la procédure d'octroi d'une assistance macrofinancière. Celle-ci consistait en une «combinaison de (i) conditions détaillées pour l'assistance macrofinancière (ii) des mécanismes de consultation informelle en amont [du processus décisionnel proposé], (iii) l'inclusion de quatre actes délégués au maximum, (iv) l'emploi sélectif de la comitologie et (v) des mécanismes divers d'évaluation et de rapport».

12. À la suite du quatrième trilogue en date du 30 janvier 2013, le Parlement et le Conseil ont envisagé une autre solution de compromis consistant à appliquer la procédure législative ordinaire pour l'adoption d'une décision d'octroi d'une assistance macrofinancière, à recourir à un acte d'exécution pour l'adoption de l'accord avec le pays bénéficiaire et à déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter certains actes liés à l'assistance ainsi octroyée [8].

13. Lors du cinquième trilogue du 27 février 2013, les représentants du Parlement et du Conseil ont confirmé leur volonté de préserver le recours à la procédure législative ordinaire aux fins de l'octroi d'une assistance macrofinancière. Selon la requête, le représentant de la Commission aurait indiqué à ce stade que celle-ci se demandait si une telle approche ne fausserait pas sa proposition et qu'elle pourrait, le cas échéant, retirer cette dernière en raison de l'entorse constituée à son droit d'initiative législative.

14. L'approche consistant en un remplacement de la procédure de l'acte d'exécution par la procédure législative ordinaire a fait l'objet d'un accord de principe entre le Parlement et le Conseil, formalisé lors du sixième trilogue du 25 avril 2013. À cette occasion, le représentant de la Commission a officiellement exprimé son désaccord avec cette approche. Dans une lettre du 6 mai 2013 adressée à M. Rehn, vice-président de la Commission, le président du Coreper a déploré l'annonce faite par le représentant de la Commission lors du sixième trilogue. Il a demandé à celle-ci de revoir sa position eu égard, notamment, à la perspective d'un accord imminent entre le Parlement et le Conseil.

15. Par lettre du 8 mai 2013 adressée aux présidents respectifs du Parlement et du Conseil, laquelle constitue la décision attaquée, M. Rehn a fait savoir que, lors de sa 2045e réunion, le collège des commissaires avait décidé de retirer la proposition de règlement-cadre conformément à l'article 293, paragraphe 2, TFUE. Le procès-verbal de cette réunion mentionne, à ce sujet, que «[l]a Commission approuve la ligne de conduite indiquée dans la note SI(2013)231» [9]. Il ressort de ladite note que les services de la Commission ont considéré que le recours à la procédure législative ordinaire constituait une distorsion de la proposition de règlement-cadre en ce que la procédure deviendrait lourde et

7 — 2011/0176(COD) du 24 mai 2012. Texte adopté par le Parlement, par vote partiel en première lecture/lecture unique (JO 2012, C 264 E).

8 — Cette solution a été détaillée dans un document du 19 février 2013, qui a été distribué aux membres du groupe de travail des conseillers financiers, auquel participaient des représentants de la Commission.

9 — Ladite note, jointe au dossier par la Commission, constitue une étude préparée par la direction générale (DG) «Économie et finances», sous l'autorité du cabinet de M. Rehn, reprenant le déroulement des négociations sur la proposition du règlement-cadre ainsi que des motifs justifiant le retrait.

imprévisible et, surtout, en ce que les décisions d'octroi de l'assistance sous la forme de règlements particuliers auraient le même rang normatif que le règlement-cadre. Par ailleurs, la note faisait également état de préoccupations d'ordre constitutionnel touchant à une limitation du droit d'initiative de la Commission.

16. Le Parlement et le Conseil ont formalisé leur accord dans une déclaration conjointe, qui a été adoptée le 9 juillet 2013.

III – Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

17. Par son recours introduit en date du 18 juillet 2013, le Conseil demande à la Cour d'annuler la décision attaquée et de condamner la Commission aux dépens.

18. Dans son mémoire en défense, la Commission demande à la Cour de rejeter le recours comme étant non fondé et de condamner le Conseil aux dépens.

19. La République tchèque, la République fédérale d'Allemagne, la République française, la République italienne, le Royaume des Pays-Bas, la République slovaque, la République de Finlande, le Royaume de Suède ainsi que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

20. Lors de l'audience, qui s'est tenue le 23 septembre 2014, la République tchèque, la République fédérale d'Allemagne, la République française, la République italienne, le Royaume-Uni, le Conseil et la Commission ont été entendus.

IV – Sur la recevabilité

21. Il convient, tout d'abord, de déterminer si la décision attaquée est un acte susceptible de recours au sens de l'article 263 TFUE. Cette question me semble devoir être examinée d'office par la Cour afin d'établir sa compétence en vue de connaître du recours.

22. Selon une jurisprudence constante, constituent des actes attaquables au sens de l'article 263 TFUE tous les actes pris par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit obligatoires [10]. Pour déterminer si un acte produit de tels effets, il faut s'attacher à la substance même de celui-ci ainsi qu'à l'intention de son auteur [11]. Dès lors, la forme que revêt un acte ou une décision est en principe indifférente en ce qui concerne la recevabilité d'un recours en annulation dirigé contre cet acte ou cette décision [12].

23. En l'espèce, il est question d'un acte atypique [13], à savoir une lettre du vice-président de la Commission adressée aux présidents respectifs du Parlement et du Conseil, par laquelle la Commission les informe de la décision de son collège de retirer la proposition de règlement-cadre conformément à l'article 293, paragraphe 2, TFUE.

10 — Voir arrêts Commission/Conseil, dit «AETR» (22/70, EU:C:1971:32, point 42); Parlement/Conseil et Commission (C-181/91 et C-248/91, EU:C:1993:271, point 13), ainsi que Commission/Conseil (C-27/04, EU:C:2004:436, point 44).

11 — Voir arrêt Pays-Bas/Commission (C-147/96, EU:C:2000:335, point 27).

12 — Ordonnance Makhteshim-Agan Holding e.a./Commission (C-69/09 P, EU:C:2010:37, points 37 et 38).

13 — Voir également, sur la recevabilité d'une décision adoptée par les représentants des États membres en qualité de représentants de leurs gouvernements, et non de membres du Conseil, arrêt Commission/Conseil (C-114/12, EU:C:2014:2151, points 38 à 40).

24. Il s'ensuit que, par l'acte attaqué, la Commission a mis fin à la procédure législative, privant ainsi le Parlement et le Conseil de tout moyen d'action. En effet, ainsi que le fait observer le Conseil, l'acte attaqué a affecté sa position juridique, en l'empêchant d'adopter la proposition dont il avait été auparavant saisi.

25. En l'espèce, il convient donc de conclure que la décision attaquée a produit des effets juridiques dans les relations entre les institutions. Par conséquent, la décision attaquée vise bien à produire des effets de droit obligatoires. Il s'ensuit que le recours en annulation de cette décision est recevable.

V – Sur la violation du principe d'attribution de compétences et du principe d'équilibre institutionnel

A – *Argumentation des parties*

26. Dans le cadre de son premier moyen, le Conseil, soutenu par les États membres intervenants, tout en mettant en exergue le lien existant entre le principe d'attribution de compétences et celui de l'équilibre institutionnel [14], fait valoir que les traités ne contiennent pas de référence explicite à une prérogative générale de la Commission qui l'autoriserait à retirer les propositions qu'elle soumet au législateur.

27. Le Conseil conteste l'existence d'un «droit» de retrait de nature symétrique au droit d'initiative consacré à l'article 17, paragraphe 2, TUE, quasi absolu en ce qu'il serait discrétionnaire. Le droit de retrait de la Commission devrait, au contraire, être limité à des situations objectives au nombre desquelles figureraient l'écoulement du temps ou la survenance de nouvelles circonstances ou de données techniques ou scientifiques rendant la proposition législative obsolète ou sans objet, une absence durable de progrès notable de la procédure législative qui laisse présager un échec, ou encore l'existence d'une stratégie commune partagée avec le législateur dans un esprit de coopération loyale et de respect de l'équilibre institutionnel [15]. Ainsi, le rôle de la Commission dans le cadre de la procédure législative ordinaire serait confiné à celui de «honest broker» [16].

28. La prérogative générale de retrait ne pourrait donc pas être reconnue à la Commission sur la base de l'article 293, paragraphe 2, TFUE, sauf à méconnaître tant la lettre que la finalité de cette disposition, laquelle viserait à faciliter le processus législatif. En outre, la reconnaissance à la Commission d'une prérogative générale de retrait reviendrait à priver d'effet utile le droit du Conseil, consacré à l'article 293, paragraphe 1, TFUE, d'amender la proposition de la Commission dans les limites de son objet et de sa finalité [17].

29. De surcroît, le Conseil soulève que le pouvoir discrétionnaire de retrait chaque fois que la Commission est en désaccord avec des amendements convenus entre les colégislateurs ou qu'elle n'est pas satisfaite du résultat final d'une négociation reviendrait à lui accorder un moyen de pression injustifié sur le déroulement des travaux législatifs ainsi qu'un droit de veto sur l'action législative en fonction de considérations d'opportunité politique, ce qui placerait la Commission sur le même pied d'égalité que les colégislateurs et aboutirait ainsi à détourner la procédure législative ordinaire, à

14 — Voir, à cet égard, arrêts Meroni/Haute Autorité (9/56, EU:C:1958:7, p. 44); Meroni/Haute Autorité (10/56, EU:C:1958:8, p. 82); Roquette Frères/Conseil (138/79, EU:C:1980:249, points 33 et 34); Wybot (149/85, EU:C:1986:310, point 23); Parlement/Conseil (C-70/88, EU:C:1990:217, point 22), ainsi que Parlement/Conseil (C-133/06, EU:C:2008:257, point 57).

15 — Le Conseil se réfère à cet égard à l'article 7, paragraphes 2 et 3, du protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé aux traités UE et FUE (ci-après le «protocole sur la subsidiarité»).

16 — Voir, en ce sens, points 13, 17, 22, 24 et 27 de la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur les modalités pratiques de la procédure de codécision (article 251 du traité CE) (JO 2007, C 145, p. 5, ci-après la «déclaration commune de 2007»).

17 — Arrêts ACF Chemiefarma/Commission (41/69, EU:C:1970:71); Commission/Conseil (355/87, EU:C:1989:220, point 44), ainsi que Eurotunnel e.a. (C-408/95, EU:C:1997:532, point 39).

empiéter sur le pouvoir législatif réservé au Parlement et au Conseil par les articles 14, paragraphe 1, TUE et 16, paragraphe 1, TUE, ainsi qu'à permettre à la Commission d'outrepasser sa compétence d'initiative. La reconnaissance à la Commission d'un pouvoir discrétionnaire de retrait serait également contraire à la séparation des pouvoirs ainsi qu'au principe de démocratie au sens de l'article 10, paragraphes 1 et 2, TUE [18].

30. Dans ses observations [19], la République fédérale d'Allemagne ajoute que, eu égard à la revalorisation du rôle du Parlement dans le cadre de la procédure législative ainsi qu'à l'importance attachée par les institutions de l'Union européenne à la procédure de négociation informelle au sein des trilogues, la Commission ne peut plus, sous peine d'enfreindre le principe de coopération loyale, retirer sa proposition législative dès l'instant où survient un compromis entre les colégislateurs augurant de l'adoption de l'acte législatif concerné.

31. Dans sa défense, la Commission fait valoir que le retrait d'une proposition législative constitue, à l'instar de la présentation ou de la modification d'une telle proposition, l'une des expressions de son droit d'initiative dans l'intérêt général de l'Union, consacré à l'article 17, paragraphe 1, première phrase, TUE. Par conséquent, de même qu'il incomberait à la seule Commission de décider de présenter, ou de ne pas présenter, une proposition législative et de modifier, ou non, sa proposition initiale ou une proposition déjà modifiée, il incomberait à la seule Commission, aussi longtemps que sa proposition n'a pas été adoptée, de décider de maintenir celle-ci ou de la retirer [20]. L'article 7 du protocole sur la subsidiarité démontrerait que les auteurs du traité FUE ont conçu le droit de retrait de la Commission comme un droit général.

32. La pratique bien établie de la Commission garantirait le respect des compétences des autres institutions de l'Union et du principe de coopération loyale. En dehors des cas des retraits périodiques groupés, la Commission procéderait à des retraits ponctuels lorsqu'elle constate un manque de soutien politique pour son initiative [21].

33. S'agissant du cas d'espèce, la Commission conteste, en premier lieu, avoir empiété sur les pouvoirs du législateur de l'Union [22]. En adoptant la décision attaquée, elle aurait assumé les responsabilités qui lui reviennent dans le cadre de la procédure législative et qui impliquent, aux termes de l'article 17, paragraphe 1, TUE, qu'elle prenne les initiatives appropriées pour promouvoir l'intérêt général de l'Union, et ce tout au long de la procédure. La Commission conteste que la décision attaquée méconnaisse l'article 293, paragraphe 1, TFUE et souligne que celle-ci constitue une règle de procédure, et non l'expression d'un quelconque principe général selon lequel le Conseil aurait le droit d'adopter un acte en toutes circonstances au mépris de l'obligation prescrite par l'article 13, paragraphe 2, TFUE. Ledit article 293, paragraphe 1, TFUE n'interdirait pas non plus à la Commission de retirer une proposition législative.

18 — Le Conseil se réfère à la jurisprudence selon laquelle ce principe trouve son expression tant dans le Parlement que dans l'appartenance des membres du Conseil à des gouvernements politiquement responsables devant leurs parlements nationaux respectifs. Voir, en ce sens, arrêts Roquette Frères/Conseil (EU:C:1980:249, point 33); Maizena/Conseil (139/79, EU:C:1980:250, point 34), et Commission/Conseil (C-300/89, EU:C:1991:244, point 20).

19 — Il est vrai que cet argument est présenté par la République fédérale d'Allemagne dans le cadre du deuxième moyen relatif à la violation du principe de coopération loyale. Néanmoins, la réponse à cette critique est fondamentale aux fins de la reconnaissance du pouvoir de retrait en tant que tel.

20 — Voir, en ce sens, arrêt Fediol/Commission (188/85, EU:C:1988:400, point 37).

21 — La Commission ajoute que, entre 1977 et 1994, elle aurait, dans les rares cas où il n'a pas été possible de dégager une solution conforme au droit de l'Union, retiré sa proposition législative au motif que le législateur envisageait d'adopter un acte qui aurait dénaturé sa proposition, aurait gravement porté atteinte à l'équilibre institutionnel ou aurait comporté une illégalité manifeste. Voir les programmes de travail de la Commission pour les années 2011, 2012 et 2013 [respectivement COM (2010) 623 final, COM (2011) 777 final et COM (2012) 629 final].

22 — Voir, en ce sens, arrêt Eurotunnel e.a. (EU:C:1997:532, point 39).

34. Quant à la disposition de l'article 293, paragraphe 2, TFUE, elle illustrerait le fait que le rôle de la Commission dans la procédure législative perdure tout au long de celle-ci et consiste non seulement à favoriser les contacts entre les colégislateurs pour rapprocher leurs positions respectives, mais également à assumer, dans le cadre des trilogues, ses propres responsabilités en défendant sa position, au besoin en retirant sa proposition initiale dans des circonstances telles que celles de l'espèce.

35. Enfin, la Commission conteste que la décision attaquée affecte le principe de démocratie, en soulignant que, à l'instar des autres institutions de l'Union, elle revêt sa propre légitimité démocratique, notamment en vertu de l'article 17, paragraphes 7 et 8, TUE, ainsi que politique devant le Parlement.

B – *Analyse (existence, étendue et exercice du pouvoir de retrait d'une proposition législative dans le cadre de la procédure législative ordinaire au sens de l'article 294 TFUE)*

1. Introduction

36. Si les parties à la présente procédure semblent s'accorder sur le postulat selon lequel le droit de l'Union permettrait à la Commission de retirer une proposition législative, elles s'opposent sur le fondement constitutionnel et l'étendue d'une telle compétence. Par conséquent, j'entends, dans un premier temps, identifier le fondement juridique et la substance du pouvoir de retrait de la Commission, avant d'aborder, dans un second temps, la nature juridique précise de la décision de retrait sous l'angle de la portée du contrôle juridictionnel à exercer sur un tel acte [23].

2. Fondement constitutionnel du pouvoir de retrait

37. Tout en excipant d'une violation du principe d'attribution des compétences, le Conseil expose clairement, dans son premier moyen, les craintes liées à la reconnaissance à la Commission d'un pouvoir en vertu duquel cette dernière bloquerait l'activité législative de l'Union et se verrait ériger en colégislateur disposant d'un veto législatif en privant ainsi de leurs prérogatives le Parlement et le Conseil. Dans le même temps, le Conseil admet que la possibilité de retirer une proposition législative a toujours été reconnue, dans la pratique, à la Commission, comme un corollaire du droit d'initiative, ce qui ne permettrait pas, toutefois, d'en déduire l'existence d'un «droit» de retrait.

38. Je considère cependant, d'une part, que ces craintes ne sont pas justifiées, dès lors que la reconnaissance d'un pouvoir de retrait de la proposition législative temporairement limité conformément à l'article 294 TFUE contribue en soi à la préservation de l'équilibre institutionnel au sens de l'article 13, paragraphe 2, TUE, en ce qu'il implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres [24]. En outre, l'approche visant, d'un côté, à admettre l'existence d'une faculté ponctuelle, dans le chef de la Commission, de procéder à des retraits «limités à des situations de nature objective, indépendantes des intérêts particuliers de la Commission», et, de l'autre, à réfuter l'existence d'un tel pouvoir dans le chef de la Commission me semble entachée d'une contradiction interne.

23 — En tout état de cause, la présente analyse ne vise que l'exercice des prérogatives de la Commission dans le cadre de la procédure législative ordinaire et est confinée aux relations avec les autres institutions dans ce cadre.

24 — Arrêt Parlement/Conseil (EU:C:1991:373, point 20).

39. Pour autant, je ne partage pas davantage, d'autre part, la position qui semble être défendue par la Commission lorsqu'elle soutient qu'une décision de retrait serait soumise aux mêmes règles que la présentation de la proposition législative. En effet, je considère que ce n'est pas une approche fondée sur une symétrie parfaite entre droit d'initiative législative et pouvoir de retrait qui sous-tend les dispositions des traités. Au contraire, le pouvoir de retrait constitue une compétence, certes importante, mais dotée de caractéristiques propres et de limites spécifiques.

40. Il est constant que les traités ne prévoient expressément ni l'existence d'un pouvoir de retrait d'une proposition législative de la Commission ni, à plus forte raison encore, ses modalités d'exercice. Toutefois, selon une tradition bien établie, la Commission procède à des retraits individuels ou groupés à titre de «nettoyage administratif» [25]. Dans la jurisprudence de la Cour, la possibilité d'un retrait n'apparaît qu'incidemment. Il en résulte que «la Commission est libre de retirer ou [de] modifier sa proposition […] si après une nouvelle appréciation des intérêts de la Communauté, elle estime superflue l'adoption des mesures en cause» [26]. L'éventualité d'un retrait est également admise aux termes du protocole sur la subsidiarité, lequel prévoit un retrait de projet législatif en raison des doutes émis par les parlements nationaux quant au respect du principe de subsidiarité.

41. À cet égard, je souhaite relever d'emblée que la légitimité de l'Union repose sur le constat selon lequel les traités fondateurs sont qualifiés de charte constitutionnelle génératrice d'un ordre juridique dont les sujets sont les citoyens de l'Union [27]. Cette légitimité implique que les règles relatives à la formation de la volonté des institutions, établies par les traités «ne sont à la disposition ni des États membres ni des institutions elles-mêmes» [28]. En particulier, les limites à la compétence conférée à la Commission par une disposition spécifique du traité ne sauraient être déduites d'un principe général, mais sont à déduire d'une interprétation des termes propres de la disposition en cause [29].

42. Ainsi, conformément aux articles 14, paragraphe 1, TUE et 16, paragraphe 1, TUE, lus en combinaison avec l'article 289, paragraphe 1, TFUE, la fonction de «légiférer» est confiée au Parlement et au Conseil. Ils l'exercent conjointement. En revanche, conformément à l'article 17, paragraphe 2, TUE, un acte législatif ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. La Commission, conformément à l'article 17, paragraphe 1, TUE promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin.

25 — La Commission y procède soit au début du mandat du collège, soit annuellement dans le cadre d'une révision globale, compte tenu d'objectifs contraignants, de l'état d'avancement de la procédure législative ainsi que de la vérification du respect des exigences actuelles en matière d'amélioration de la législation. Voir, par exemple, communication de la Commission, intitulée «Résultat de l'examen des propositions législatives en instance devant le législateur», [COM (2005) 462 final, point 1]. Sur la problématique de l'autolimitation du pouvoir législatif par la Commission pour des raisons politiques, à savoir pour éviter la dénaturation d'une proposition, dont le dernier exemple remonte à 1994, voir Ponzano, P., «Le droit d'initiative de la Commission européenne: théorie et pratique», *Revue des affaires européennes*, 2009-2010/1, p. 27 et suiv. (accessible à l'adresse Internet http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/Europe/Droit-d-initiative-de-la-Commission.pdf, p. 11), renvoyant à Rasmussen, A., «Challenging the Commission's right of initiative», *West European Politics*, vol. 30, nº 2, 244 à 264, mars 2007. Enfin, voir réponse en date du 23 janvier 1987 de la Commission à la question écrite nº 2422/86 de M. Fernand Herman à la Commission: retrait de proposition par la Commission (JO 1987, C 220, p. 6.)

26 — Arrêt Fediol/Commission (EU:C:1988:400).

27 — Voir, en ce sens, avis 1/91 (EU:C:1991:490, point 21) et arrêt van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, p. 2).

28 — Arrêt Royaume-Uni/Conseil (68/86, EU:C:1988:85, point 38) ainsi que conclusions de l'avocat général Poiares Maduro dans l'affaire Parlement/Conseil (C-133/06, EU:C:2007:551, point 29).

29 — Arrêt France e.a./Commission (188/80 à 190/80, EU:C:1982:257, point 6).

43. L'idée consistant à conférer à la Commission la tâche d'identifier l'intérêt général de l'ensemble des États membres et de proposer les solutions propres à le satisfaire a conduit, dans le système communautaire, à confier à la Commission un quasi-monopole de l'initiative législative [30]. Alors qu'il est parfois fait état de l'érosion politique de ce pouvoir de la Commission, il est essentiel de souligner que les réformes successives du cadre institutionnel n'ont pas modifié *le contenu* du droit d'initiative de la Commission [31].

44. Dans ce contexte, tout en reconnaissant l'impact de l'évolution du droit de l'Union sur la notion de «méthode communautaire» [32], celle-ci n'en demeure pas moins applicable et correspond à un système original de répartition des pouvoirs [33] aboutissant à des processus décisionnels à l'origine de la distinction entre l'Union et toute autre entité étatique ou organisation internationale intergouvernementale. Ladite méthode est donc une caractéristique sui generis du mécanisme législatif supranational établi par les traités.

45. Il serait donc erroné, à mon avis, de procéder à une simple assimilation de l'office que remplit la Commission dans ce cadre à un attribut de la fonction exécutive au sens strict du terme [34]. En effet, la Commission n'est pas amenée à s'exprimer seulement en tant que futur organe de la mise en œuvre des dispositions législatives qui seront adoptées par le Parlement et le Conseil, mais, en tant que dépositaire de l'intérêt général de l'Union, effectivement en tant qu'institution à même de le rappeler [35].

46. La responsabilité de porter en avant l'intérêt de l'Union qui incombe à la Commission en vertu de l'article 17, paragraphe 1, TUE constitue, à mon avis, le fondement principal pour lui reconnaître un pouvoir de retrait d'une proposition législative.

47. Certes, le traité UE n'érige pas la Commission à un niveau de colégislateur. Toutefois, sa participation au processus législatif ressort de son pouvoir d'initiative au sens de l'article 17 TUE et de la clause figurant à l'article 293, paragraphe 1, TFUE, en vertu de laquelle le Conseil ne peut modifier une proposition de la Commission qu'en statuant à l'unanimité, ainsi que de l'article 293, paragraphe 2, TFUE qui l'autorise à modifier la proposition législative tant que le Conseil n'a pas statué. Par conséquent, le pouvoir de retrait découle du rôle qui est confié à la Commission dans le cadre du processus législatif et se fonde donc conjointement sur les articles 17, paragraphes 1 et 2, TUE et 293, paragraphes 1 et 2, TFUE.

30 — Voir contribution présentée par MM. Barnier et Vittorino, membres de la Convention: «Le droit d'initiative de la Commission», La Convention européenne, Bruxelles, 3 septembre 2002, CONV 230/02. Il est constant que ce droit n'est plus exclusif, notamment à la lumière des articles 7 TUE, 11, paragraphe 4, TUE, 129, paragraphes 3 et 4, TFUE, 252, premier alinéa, TFUE et 308, troisième alinéa, TFUE.

31 — Voir, notamment, les études Soldatos, P., «L'urgence de protéger le pouvoir d'initiative législative de la Commission européenne», *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation,* Éditions Pédone, 2013, p. 175 à 190.

32 — Se référant à la construction européenne, Jean Monnet considérait que «la clé de voûte en est le dialogue constant [que la Communauté] organise entre les institutions nationales et les institutions communautaires dont les objectifs sont liés et qui ne peuvent plus avancer que solidairement […] Ce dialogue inséparable de la décision est l'essence même de la vie communautaire et fait son originalité parmi les systèmes politiques modernes», Monnet, J., *Mémoires,* Paris, 1976, p. 626. Dans la doctrine, ex multis, Dehousse, R., «La méthode communautaire a-t-elle encore un avenir?», *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis,* vol. I (2003), p. 95. Manin, P., «La méthode communautaire: changement et permanence», *Mélanges en hommage à Guy Isaac,* t. 1 (2004), p. 213 à 237. Sur la méthode communautaire en tant que «cœur» de l'intégration européenne dans le cadre des Communautés, face aux modes plus «intergouvernementaux», voir aussi conclusions de l'avocat général Mazák dans l'affaire Commission/Conseil (C-440/05, EU:C:2007:393).

33 — Voir livre blanc sur la gouvernance [COM (2001) 428]: «la méthode est fondée sur les principes selon lesquels: 1) la Commission est la seule à formuler des propositions législatives et de politiques. Son indépendance renforce sa capacité d'exécuter les politiques, d'être la gardienne du Traité et de représenter l'Union dans les négociations internationales; 2) les actes législatifs et budgétaires sont adoptés par le Conseil (représentant les États membres) et le Parlement (représentant les citoyens). L'exécution des politiques est confiée à la Commission et aux autorités nationales; 3) la Cour de justice des Communautés européennes garantit le respect de l'état de droit».

34 — Une telle assimilation procéderait d'un parallélisme avec les systèmes parlementaires classiques dans lesquels le droit d'initiative législative appartient au souverain. Or, historiquement, cette prérogative du souverain a été affectée par la compétence, reconnue aux parlements nationaux, de proposer des amendements qui, ensuite, se sont vu attribuer un droit propre d'initiative législative.

35 — Roland, S., *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs,* Bruylant, 2008 (citation de M. Troper), p. 315.

48. En outre, à la lumière de la jurisprudence portant sur l'équilibre institutionnel, dès lors que les traités accordent à la Commission une prérogative constitutionnelle lui conférant le pouvoir d'apprécier en toute indépendance l'opportunité d'une proposition législative ou de la modification d'une telle proposition, aucune autre institution ne peut contraindre la Commission à adopter une initiative lorsque cette dernière n'y voit pas l'existence d'un intérêt de l'Union [36]. L'exercice du pouvoir de retrait peut donc s'analyser en une manifestation ultime du monopole d'initiative législative de la Commission pris comme expression de son rôle de gardienne de l'intérêt de l'Union.

49. Pour cette raison, je suis d'avis que, en l'état actuel du droit de l'Union, la reconnaissance voire la confirmation, au profit de la Commission, d'un pouvoir de retrait n'est pas susceptible de porter atteinte au principe d'attribution des compétences au sens de l'article 13, paragraphe 2, TFUE. Il en est plutôt une expression particulière, sans préjudice des modalités d'exercice dudit pouvoir qui, elles, sont susceptibles, le cas échéant, de porter atteinte à l'équilibre constitutionnel, ce qu'il conviendra d'examiner ci-après.

50. À cet égard, il convient de reconnaître la valeur de l'article 293 TFUE [37] qui constitue l'instrument destiné à assurer l'équilibre entre les pouvoirs du Conseil et ceux de la Commission [38]. En effet, cette disposition, dont le libellé n'a que peu évolué depuis la signature du traité CEE, contient deux dispositions étroitement liées, à savoir l'une excluant que le Conseil n'adopte un texte sans le consentement de la Commission et l'autre permettant aisément à la Commission de modifier à tout moment sa propre proposition, de sorte que le Conseil ne soit pas contraint de voter à l'unanimité [39]. Pour autant, les modifications successives du traité ont limité l'usage du paragraphe 1 de cet article, en particulier depuis la généralisation de la codécision, puis de la procédure législative ordinaire au sens du traité de Lisbonne. En effet, l'article 293, paragraphe 1, TFUE ne s'applique ni dans l'hypothèse d'un comité de conciliation, ni dans celle d'une troisième lecture au sens de l'article 294 TFUE, ni dans le cadre de la procédure budgétaire, ces cas relevant de dispositions particulières.

51. Enfin, il convient d'examiner l'argument relatif au principe de démocratie, soulevé par le gouvernement allemand sous l'angle du renforcement du rôle du Parlement en tant que colégislateur. En effet, ledit gouvernement propose d'interpréter l'article 293, paragraphe 2, TFUE comme visant notamment le déroulement des négociations entre le Parlement et le Conseil. Une telle interprétation semble partir du postulat selon lequel, une fois que serait intervenu un accord politique entre les législateurs, la Commission se trouverait dans l'impossibilité d'exercer ses prérogatives à l'égard de la proposition législative, ce qui confirmerait son rôle de médiation au service du législateur («honest broker»).

52. Tout en admettant que la participation du Parlement à la procédure législative est le reflet d'un principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative [40], je suis d'avis que retenir d'emblée un principe de préférence tendant à maximiser la participation du Parlement au processus décisionnel équivaut à

36 — Voir, en ce sens, arrêt Parlement/Conseil (EU:C:1990:217, point 19).

37 — La doctrine insiste sur le fait que l'article 293 TFUE reflète, en soi, la force du droit d'initiative de la Commission. Voir, en ce sens, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Krajewski/Rösslein, *Das Recht der Europäischen Union,* 53. Ergänzungslieferung 2014, AEUV Art. 293 Kommissionsvorschlag; Änderungsrecht, Rn. 1.

38 — Pour rappel, en vertu de l'article 293 TFUE: 1. Lorsque, en vertu des traités, le Conseil statue sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut amender la proposition qu'en statuant à l'unanimité, sauf dans les cas visés aux articles 294, paragraphes 10 et 13, TFUE, 310 TFUE, 312 TFUE, 314 TFUE et 315, deuxième alinéa, TFUE. 2. Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition tout au long des procédures conduisant à l'adoption d'un acte de l'Union.

39 — Petite, M., «Avis de temps calme sur l'article 189 A, paragraphe 1», *Revue du Marché Unique Européen,* 1998/3, p. 197

40 — Voir, en ce sens, arrêts Commission/Conseil, dit «Dioxyde de titane» (C-300/89, EU:C:1991:244, point 20); Parlement/Conseil (C-65/93, EU:C:1995:91, point 21), et Parlement/Conseil (C-155/07, EU:C:2008:605, point 78).

affecter l'équilibre institutionnel fixé par les traités [41]. De surcroît, il convient de replacer un tel débat dans son contexte constitutionnel correct, à savoir celui du contentieux relatif à la base juridique d'un acte à adopter. Or, la présente affaire soulève la question distincte du fondement constitutionnel du pouvoir de retrait législatif. En tout état de cause, la jurisprudence de la Cour ne corrobore pas l'approche défendue par ledit gouvernement [42].

53. En outre, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement est devenu, en tant que colégislateur, l'égal du Conseil dans le cadre de la procédure législative ordinaire, ce qui constitue, à mon sens, un signe fondamental de la valorisation du Parlement au stade actuel du développement du droit de l'Union. En particulier, l'importance de la relation entre le Parlement et le Conseil et la diminution correspondante du rôle de la Commission ressortent aisément de la comparaison entre la première lecture et les suivantes de la procédure législative au sens de l'article 294 TFUE [43]. Ainsi, la deuxième lecture ne porte plus sur la proposition de la Commission, mais porte sur des amendements à la position du Conseil, à l'égard desquels la Commission peut soit marquer son accord, soit exprimer un avis négatif [44]. La procédure se poursuit alors par une troisième lecture fondée sur le projet adopté par le Parlement et le Conseil [45].

54. Il est vrai que, dès la première lecture, l'importance des négociations entre le Parlement et le Conseil est reconnue. Ainsi, le Conseil tire avantage de l'adoption de «l'orientation générale», laquelle est considérée de facto comme l'élément de base des négociations [46]. En revanche, rien dans le libellé des articles 293 TFUE et 294 TFUE ne permet d'étayer la thèse d'une prépondérance absolue de l'entente politique formelle ou informelle entre le Parlement et le Conseil au détriment de l'exercice du droit d'initiative de la Commission au stade de la première lecture. Au contraire, l'exercice de cette compétence constitue une expression de l'équilibre institutionnel. À cet égard, le gouvernement allemand admet lui-même que, dans certains cas, la Commission peut retirer sa proposition au titre d'un droit à caractère complémentaire, non écrit.

55. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il apparaît que la reconnaissance à la Commission d'un pouvoir de retrait doit être tempérée en ce sens qu'un tel pouvoir ne peut s'exercer, compte tenu de ses effets, que dans le respect de limites tracées par les traités et les principes généraux du droit. Je partage donc pleinement la position du Conseil lorsqu'il souligne que le pouvoir de retrait ne saurait être exercé de façon abusive [47]. Il convient donc de tracer les contours du pouvoir de retrait.

41 — Je partage donc l'avis exprimé par l'avocat général Poiares Maduro dans l'affaire Commission/Parlement et Conseil (C-411/06, EU:C:2009:189, note en bas de page 5). En effet, tout en admettant l'importance de la représentativité directement démocratique comme une mesure de la démocratie européenne, il a souligné que la démocratie européenne impliquait également un équilibre délicat entre les dimensions nationale et européenne de la démocratie, sans que nécessairement celle-ci doive prévaloir sur celle-là. C'est pourquoi, le Parlement européen ne disposerait pas du même pouvoir que les parlements nationaux dans le processus législatif et, quand bien même il pourrait être plaidé pour un renforcement des pouvoirs du Parlement européen, ce serait aux peuples européens qu'il appartiendrait d'en décider au moyen d'une révision des traités.

42 — En effet, selon la Cour, reconnaître à une institution la possibilité d'établir des bases juridiques dérivées, que ce soit dans le sens d'un renforcement ou dans celui d'un allégement des modalités d'adoption d'un acte, conduirait à lui permettre de porter atteinte au principe de l'équilibre institutionnel. Voir, en ce sens, arrêt Parlement/Conseil (EU:C:2008:257, points 56 et 57).

43 — L'article 294, paragraphes 1 à 6, TFUE est ainsi libellé: «1. Lorsque, dans les traités, il est fait référence à la procédure législative ordinaire pour l'adoption d'un acte, la procédure suivante est applicable. 2. La Commission présente une proposition au Parlement européen et au Conseil. *Première lecture* 3. Le Parlement européen arrête sa position en première lecture et la transmet au Conseil. 4. Si le Conseil approuve la position du Parlement européen, l'acte concerné est adopté dans la formulation qui correspond à la position du Parlement européen. 5. Si le Conseil n'approuve pas la position du Parlement européen, il adopte sa position en première lecture et la transmet au Parlement européen. 6. Le Conseil informe pleinement le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à adopter sa position en première lecture. La Commission informe pleinement le Parlement européen de sa position.»

44 — Aux termes de l'article 294, paragraphe 7, sous c), TFUE, «si, dans un délai de trois mois après cette transmission, le Parlement européen propose, à la majorité des membres qui le composent, des amendements à la position du Conseil en première lecture, le texte ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission, qui émet un avis sur ces amendements».

45 — Aux termes de l'article 294, paragraphe 11, TFUE, «[l]a Commission participe aux travaux du comité de conciliation et prend toute initiative nécessaire en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil».

46 — Voir, Jacqué, J.-P., «Le Conseil après Lisbonne», *Revue des affaires européennes,* 2012/2, p. 213 et suiv.

47 — Point 62 de la requête.

3. Sur l'essence du pouvoir de retrait de la Commission

56. Tout d'abord, il me paraît incontestable que la reconnaissance du pouvoir de retrait et surtout son exercice par la Commission affectent la position normative des autres institutions participant à la procédure législative. En effet, étant ancré dans la responsabilité confiée à la Commission en vertu du traité UE de porter en avant l'intérêt de l'Union, son exercice fait obstacle à la poursuite de la procédure législative par les colégislateurs. Dès lors qu'il affecte leur position juridique de manière définitive, le pouvoir de retrait ne saurait être illimité.

57. Premièrement, le pouvoir de retrait constitue avant tout une prérogative reconnue à la Commission de manière limitée dans le temps. Dans le cadre de la procédure législative ordinaire, la Commission s'est vu attribuer d'importantes fonctions de gardienne de l'intérêt général aux différents stades de la procédure, ce qui l'amène à effectuer des arbitrages politiques entre les institutions, tout en conservant son autonomie propre. Le rôle de la Commission évolue, de manière considérable, au cours de la procédure législative. Il doit donc en aller de même pour le pouvoir de retrait de la proposition législative, lequel ne doit pas être confondu avec un droit de veto législatif, qui constitue une prérogative de l'exécutif, généralement reconnue au chef d'État afin d'empêcher de façon suspensive ou définitive l'entrée en vigueur d'un acte législatif adopté par l'institution investie du pouvoir législatif.

58. C'est pour ce motif que l'article 293, paragraphe 2, TFUE en vertu duquel la Commission conserve entre ses mains le pouvoir de modifier le projet doit être considéré comme impliquant une limite temporelle également aux fins de l'exercice du pouvoir de retrait.

59. En effet, la comparaison entre les différentes lectures prévues par l'article 294 TFUE fait apparaître que, au stade de la première lecture, la Commission exerce son pouvoir d'initiative sous réserve du respect des principes généraux, tandis que, au stade des deuxième et troisième lectures, ses prérogatives constitutionnelles sont de plus en plus amoindries.

60. Après que le Conseil a adopté «sa position en première lecture» au sens de l'article 294, paragraphe 5, TFUE, celui-ci «a statué» au sens de l'article 293, paragraphe 1, TFUE, de sorte que le rôle de la Commission se limite alors, en application des dispositions combinées de l'article 294, paragraphe 7, sous c), et de l'article 294, paragraphe 9, TFUE, à rendre un avis sur les amendements proposés par le Parlement en deuxième lecture sur la position du Conseil en première lecture. Ainsi, 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. La Commission reste néanmoins pleinement associée à la procédure jusqu'à son terme. En effet, avant de pouvoir se prononcer sur la position du Parlement, le Conseil doit être saisi de l'avis de la Commission sur ces amendements [48].

61. Par conséquent, dans la mesure où le pouvoir de retrait constitue l'une des manifestations des responsabilités confiées à la Commission en vertu des traités, et notamment de son pouvoir d'initiative législative, il convient d'interpréter l'article 294, paragraphe 5, TFUE comme établissant la limite temporelle au-delà de laquelle la Commission n'est plus en droit de retirer la proposition d'un acte législatif [49].

48 — Pour les détails, voir le guide de la procédure législative ordinaire, brochure du Conseil 2010 disponible à l'adresse Internet http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179FRC.pdf.

49 — Il va de soi que, si le Conseil approuve la position du Parlement au sens de l'article 294, paragraphe 4, TFUE, la Commission ne peut plus exercer son pouvoir de retrait.

62. L'hypothèse particulière du retrait résultant du protocole sur la subsidiarité plaide également en faveur d'une telle interprétation des limites temporelles du pouvoir de retrait. En effet, si, malgré les doutes des parlements nationaux quant au respect du principe de subsidiarité par un projet d'acte législatif, exprimés en vertu de l'article 6 dudit protocole, la Commission maintient sa proposition, le législateur est tenu, aux termes de l'article 7, paragraphe 3, sous a), du même protocole de se prononcer sur le respect du principe de subsidiarité avant d'achever la première lecture. Cela implique que les contestations éventuelles des parlements nationaux ainsi que la décision de la Commission quant au retrait, au maintien ou à la modification de la proposition doivent intervenir à un stade antérieur et, en tout état de cause, avant l'achèvement de la première lecture.

63. En outre, une telle détermination des limites temporelles confirme la légalité des retraits groupés effectués jusqu'à présent par la Commission. En effet, en l'absence de délais impératifs dans le cadre de la première lecture, celle-ci reste responsable du sort à réserver aux propositions législatives à ce stade. Dès lors que la première lecture n'est soumise à aucun délai, les débats peuvent se poursuivre aussi longtemps que les institutions le jugent utile, voire plusieurs années. Dans ce contexte, il semble donc cohérent de reconnaître à la Commission le pouvoir, voire l'obligation, de retirer sa proposition lorsqu'elle perd la conviction que l'acte en cause répond encore à l'intérêt général de l'Union. En revanche, lors des deuxième ou troisième lectures, les délais impératifs, très brefs [50], sont d'application stricte et ce sont les colégislateurs qui deviennent «maîtres» de l'acte à adopter.

64. Enfin, encadrer le pouvoir de retrait par une disposition du traité répond à l'impératif élémentaire de sécurité juridique. Dans ce contexte, l'argument soulevé par le gouvernement allemand [51] selon lequel c'est la formalisation d'un accord entre le Parlement et le Conseil sous la forme d'un résultat des trilogues qui ferait obstacle au retrait par la Commission de la proposition législative ne saurait prospérer. Certes, il convient de reconnaître la double dimension de la procédure législative, juridique mais aussi politique, cette dernière se révélant déterminante en ce sens qu'elle permet de parvenir à un consensus [52]. Néanmoins, la nécessité d'une discipline juridique découlant du principe constitutionnel de la démocratie représentative, lequel exige une transparence des procédures dans le cadre de l'adoption d'un acte législatif, prévaut en ce sens que le consensus doit être ancré postérieurement dans une disposition du traité sauf à s'exposer au risque d'illégalité de l'action du législateur [53].

65. Deuxièmement, dans le cadre temporel précédemment défini, le pouvoir de retrait est soumis à une limite fondamentale résultant du nécessaire respect du principe de coopération loyale visé à l'article 13, paragraphe 2, TUE. En effet, dans le cadre du dialogue interinstitutionnel sur lequel repose la procédure législative, les mêmes devoirs réciproques de coopération loyale s'imposent aux institutions que ceux qui régissent les relations entre les États membres et les institutions de l'Union [54].

50 — Dans le cadre de la procédure législative ordinaire, la première phase se compose d'une première lecture, qui n'est soumise à aucun délai, puis d'une deuxième lecture, soumise à un double délai de trois mois plus un mois pour la deuxième lecture du Parlement et de trois mois plus un mois pour la deuxième lecture du Conseil. Le comité de conciliation est soumis à un délai de six semaines (sous réserve d'une prolongation au titre de l'article 294, paragraphe 14, TFUE). Ensuite, en ce qui concerne la troisième lecture du Parlement et du Conseil, ce même délai de six semaines est applicable.

51 — Dans le cadre du deuxième moyen: tout en contestant la licéité d'un retrait dans les cas énumérés par la Commission, le gouvernement allemand propose, à titre subsidiaire, d'interpréter l'article 293, paragraphe 2, TFUE en ce sens que, compte tenu du principe de coopération loyale, le dernier moment possible pour que la Commission exerce son droit de modification et, a fortiori, sa faculté non écrite de retrait correspond à la survenance d'un accord entre le Parlement et le Conseil.

52 — Je reviendrai sur le statut des accords interinstitutionnels dans le cadre du deuxième moyen.

53 — Voir, à cet égard, au sujet de l'exigence de transparence, article 16, paragraphe 8, TUE en vertu duquel le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif, c'est-à-dire lorsqu'il agit en tant que législateur. La transparence à cet égard contribue à renforcer la démocratie en permettant aux citoyens de contrôler l'ensemble des informations qui ont constitué le fondement d'un acte législatif. Voir en ce sens, notamment, arrêt Suède et Turco/Conseil (C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 46).

54 — Voir, mutatis mutandis, arrêt Parlement/Conseil (EU:C:1995:91, point 23).

66. Enfin, le pouvoir de retrait se heurte à la limite susceptible de constituer le fondement d'un recours en carence au sens de l'article 265 TFUE. En effet, le retrait d'une proposition législative peut constituer, dans le chef de la Commission, un manquement à une obligation d'agir [55].

4. Sur la nature de la décision de retrait de la proposition législative et sur les limites du contrôle exercé par le juge de l'Union

67. Dans sa défense, la Commission soutient avoir adopté la décision attaquée au motif que l'acte législatif que les colégislateurs envisageaient d'adopter en dépit de ses avertissements constituait une dénaturation de sa proposition et comportait une atteinte grave à l'équilibre institutionnel du fait de l'accord de principe intervenu entre le Parlement et le Conseil en vue de remplacer, à l'article 7 de la proposition de règlement-cadre, l'attribution d'une compétence d'exécution à la Commission par le recours à la procédure législative ordinaire, et ce au détriment des objectifs d'efficacité, de transparence et de cohérence poursuivis par ladite proposition. Elle ajoute que les autres dispositions de ladite proposition de règlement-cadre, qui visaient à encadrer ses compétences d'exécution, auraient été privées de tout effet juridique par la modification sur laquelle le Parlement et le Conseil se sont accordés.

68. Selon la Commission, la dénaturation de la proposition de règlement-cadre ne résulterait pas tant du refus de lui confier la compétence pour adopter les décisions individuelles d'octroi d'une assistance macrofinancière que de la volonté des colégislateurs de maintenir le recours à la procédure législative ordinaire. Elle souligne qu'un choix qui se serait porté, conformément à la suggestion initiale du Parlement, sur le recours à des actes délégués dans les conditions de l'article 290, paragraphe 2, TFUE n'aurait, pour sa part, pas constitué à ses yeux une telle dénaturation. En outre, les colégislateurs auraient préféré chercher à modifier la proposition de la Commission dans un sens qui non seulement l'aurait obligée à présenter une proposition législative dans chaque cas individuel où les conditions d'octroi d'une assistance macrofinancière AMF auraient été réunies, mais aurait également déterminé dans une très large mesure le contenu même de ses futures propositions. Son droit d'initiative s'en serait trouvé totalement prédéterminé et encadré.

69. Le Conseil fait valoir que, même à admettre qu'une dénaturation de la proposition législative ou une atteinte grave à l'équilibre institutionnel constituent des motifs valables de retrait, aucune de ces circonstances ne se serait présentée en l'espèce.

70. Compte tenu des termes du débat, il apparaît essentiel de déterminer au préalable la nature exacte de la décision de retrait.

71. La décision de retrait de la proposition législative adressée au Parlement et au Conseil intervient au cours de la procédure législative, qui est une forme particulière de dialogue interinstitutionnel.

72. En l'espèce, il ressort clairement du dossier que cette décision, prise sous l'angle des motifs qui poussent la Commission à interrompre la procédure législative, doit être analysée à un double niveau, qui constituera le point de départ de mon analyse. Il convient de distinguer, donc, d'une part, le niveau formel relatif à l'exercice du pouvoir de retrait (il convient de vérifier ici le respect de l'essence même dudit pouvoir tel que précédemment défini) et, d'autre part, le niveau matériel relatif au bien-fondé de la décision de retrait dans un cas précis (à savoir les justifications de fond ayant amené la Commission à retirer la proposition concrète).

55 — Voir, à cet égard, ordonnance Parlement/Commission (C-445/93, EU:C:1996:283). Cet aspect est strictement lié également au fait que le pouvoir de retrait trouve une limite dans l'article 241 TFUE, dans la mesure où la Commission doit pouvoir exposer les raisons qui sous-tendent une décision de retrait dans l'hypothèse où le Conseil demande à la Commission de lui soumettre toute proposition appropriée en application dudit article. Les raisons en question doivent, notamment, tendre à démontrer qu'une éventuelle proposition législative ne répondrait pas à un intérêt de l'Union au sens de l'article 17, paragraphe 1, TFUE. Cela reflète également la question du droit d'initiative de jure et de facto. Voir document de la Convention, intitulé «Le droit d'initiative de la Commission» (CONV 230/02, p. 4).

73. Or, je suis d'avis que seul le premier volet de la décision de retrait peut relever du contrôle juridictionnel par la Cour. En revanche, le second volet portant sur le bien-fondé relève du contrôle de la légalité de l'acte définitif dont l'adoption ne pourrait intervenir que si la Commission n'exerçait pas son pouvoir de retrait ou si elle l'exerçait à tort. Par ailleurs, compte tenu de cette distinction, la décision de retrait ne doit pas satisfaire, à mon avis, à l'obligation de motivation visée à l'article 296 TFUE, dès lors que les raisons qui sous-tendent l'adoption de l'acte relèvent du contrôle de fond de l'acte définitif. J'y reviendrai dans le cadre du troisième moyen.

74. En revanche, si la Cour procédait au contrôle du bien-fondé de la décision de retrait de la Commission, cela reviendrait non seulement à contourner le système des voies de recours établi par le traité en procédant à un contrôle de la légalité ex ante [56] d'un acte législatif, mais également à réaliser un contrôle indirect de la légalité *d'un acte législatif in statu nascendi* qui n'est pas encore adopté, et donc qui n'a pas d'existence juridique.

75. Ainsi, j'observe que, en l'espèce, le volet portant sur le bien-fondé de la décision litigieuse englobe une analyse politique de l'opportunité de la mesure à adopter, un examen des particularités de l'application de l'acte en cause, notamment des modalités de l'assistance macrofinancière, le choix de la base juridique, la question de la répartition des compétences sous l'angle de la délégation des compétences d'exécution de la Commission et, plus généralement, la problématique de l'éventuelle illégalité dont serait entaché le règlement à adopter. Or, à l'issue de la procédure législative ordinaire, ces différentes questions peuvent être soumises à la Cour dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre l'acte final.

76. Ainsi, la Commission fait valoir que la décision attaquée a été prise non pas sur la base de considérations d'opportunité ou de choix politique qu'elle aurait prétendument voulu faire prévaloir en se considérant à tort comme colégislateur, mais en raison de la crainte que l'acte adopté par les colégislateurs ne vienne heurter les intérêts de l'Union. Or, à mon sens, la Cour ne peut pas se prononcer sur la légalité d'une telle argumentation avant l'adoption de la mesure législative en cause, sauf à encourir le risque d'outrepasser les compétences qui lui sont confiées par les traités.

77. Dans ce contexte, une importance particulière doit être accordée au contrôle de la violation du principe de la répartition des pouvoirs.

78. Tout d'abord, l'argumentation tirée d'une prétendue dénaturation de la proposition législative doit, à mon sens, être examinée dans le cadre du contrôle de l'acte définitif, dès lors que la dénaturation par le colégislateur d'une proposition de la Commission équivaut à statuer sans avoir été saisi d'une proposition et donc à violer le droit d'initiative de la Commission. Dans cette hypothèse, c'est la mesure définitive qui est entachée d'illégalité [57].

79. Par ailleurs, l'atteinte à des prérogatives des institutions résulte de manière classique du choix erroné de la base juridique. En effet, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte [58]. L'impératif de sécurité juridique requiert que tout acte visant à créer des effets juridiques emprunte sa force obligatoire à une disposition du droit de l'Union qui doit expressément être indiquée comme base légale et qui prescrit la forme juridique dont l'acte doit être revêtu [59]. Or, cette jurisprudence n'est pas d'application *avant* l'adoption de l'acte dont le bien-fondé est contesté dans le cadre d'une procédure incidente par rapport à l'acte principal.

56 — Seule hypothèse de l'examen ex ante étant celle de la procédure de l'article 218, paragraphe 11, TFUE. Voir, récemment, arrêt Conseil/in 't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, point 58).

57 — Voir, Petite, M., op. cit.

58 — Voir arrêts Dioxyde de titane (EU:C:1991:244, point 10) et Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, point 30).

59 — Voir arrêt Commission/Conseil (C-370/07, EU:C:2009:590, points 37 à 39).

80. En tout état de cause, à supposer que la Cour puisse contrôler le bien-fondé de la décision de retrait, la question qui se pose est celle de savoir quel serait l'effet juridique d'un tel arrêt de la Cour, surtout sous l'angle de l'autorité de la chose jugée qui s'attacherait audit arrêt.

81. Ainsi, si la Cour accueillait les griefs dirigés contre les motifs de la décision de retrait au niveau matériel et jugeait que c'est à tort que la Commission a considéré l'action des colégislateurs comme une dénaturation de son projet initial, la procédure législative pourrait se poursuivre. Dans la mesure où, conformément à l'article 278 TFUE, les recours formés devant la Cour n'ont pas d'effet suspensif sauf si la Cour estime qu'il convient d'ordonner le sursis, la procédure devrait être reprise dans son intégralité, ce qui impliquerait que la Commission présente une nouvelle proposition législative. Se poserait alors la question de savoir dans quelle mesure l'arrêt de la Cour lie la Commission en limitant l'exercice de son droit d'initiative en ce sens que la Commission ne pourrait plus présenter ni sa proposition initiale, ni une proposition s'écartant de la position des colégislateurs «validée» par la Cour. En sanctionnant la Commission sous cet angle, la Cour se départirait, à mon sens, de la jurisprudence précitée selon laquelle les prérogatives des institutions sont l'un des éléments de l'équilibre institutionnel créé par les traités [60].

82. Il en irait de même si la Cour confirmait la décision de retrait, par exemple au motif que la base juridique proposée par les colégislateurs était erronée par rapport à celle sur laquelle se fondait la proposition de la Commission. Je crois utile de rappeler que, selon les règles du traité FUE régissant l'activité législative des institutions de l'Union, le Parlement et le Conseil, agissant ensemble, ont, notamment en application de l'article 294, paragraphes 7, sous a), et 13, TFUE, la faculté de modifier, au cours de la procédure législative, la base juridique retenue par la Commission [61].

83. Il me semble dès lors que la Cour s'arrogerait ainsi une mission d'*arbitre par excellence* dans le cadre d'une procédure législative en cours.

84. Par conséquent, pour l'ensemble des motifs exposés, je propose à la Cour de ne pas se prononcer, dans le cadre du présent recours, sur les motifs avancés par la Commission au soutien de sa décision de retrait. Je rappelle à cet égard que la Commission fait valoir qu'elle pourrait procéder au retrait, notamment, dans le cas d'une dénaturation grave, de l'atteinte grave à l'équilibre institutionnel ou quand la proposition aurait comporté une illégalité manifeste. La Commission se prononce également en faveur d'une possibilité de retrait fondée sur l'absence de compétence de l'Union ou encore sur un motif pris d'une violation du principe de subsidiarité. Or, il s'agit là, selon moi, d'aspects relevant, au cas par cas, du contrôle de la légalité d'un acte définitif adopté à l'issue de la procédure législative.

85. Ainsi, je propose de considérer comme inopérants les arguments soulevés tant par le Conseil que par la Commission au sujet du bien-fondé de la décision attaquée et de limiter le contrôle juridictionnel aux seuls éléments au niveau formel relevant de l'essence du droit de retrait, tels qu'ils sont exposés aux points 56 à 65 des présentes conclusions.

86. Eu égard à tout ce qui précède, je propose de rejeter le premier moyen du Conseil. Dans la mesure où il ressort du dossier que la Commission a procédé au retrait avant que le Conseil n'ait statué, au sens de l'article 294, paragraphe 5, TFUE, il convient d'examiner le deuxième moyen du Conseil relatif à la violation du principe de coopération loyale.

60 — Arrêt Parlement/Conseil (EU:C:1990:217, point 20).

61 — Arrêt Commission/Conseil (C-63/12, EU:C:2013:752, point 62).

VI – Sur la violation du principe de coopération loyale au sens de l'article 13, paragraphe 2, TUE

A – *Argumentation des parties*

87. Par son deuxième moyen, le Conseil fait valoir que la Commission a manqué en l'espèce au principe de coopération loyale, lequel, en vertu d'une jurisprudence codifiée à l'article 13, paragraphe 2, dernière phrase, TUE, s'impose également aux institutions de l'Union [62], notamment dans le cadre de la procédure législative ordinaire [63].

88. Le Conseil et les États membres intervenant à son soutien font valoir que, au lieu d'exprimer des réserves, notamment au stade de l'adoption de l'orientation générale du Conseil ou des débats sur le rapport du Parlement, la Commission aurait affirmé que celui-ci constituait une bonne base pour les discussions ultérieures. En novembre 2011, l'un de ses fonctionnaires aurait informé un fonctionnaire du Conseil du fait qu'un certain nombre d'amendements dénaturaient la substance de sa proposition de règlement-cadre, sans mentionner spécifiquement la modification de l'article 7 de cette proposition. Le «non-paper» de la Commission de janvier 2013 ne ferait pas davantage état d'une possibilité de retrait de son initiative législative. En dépit de sa présence constante aux séances de travail du Conseil et aux trilogues, la Commission n'aurait officiellement manifesté son intention de procéder à ce retrait qu'à un stade tardif, à savoir lors du trilogue du 25 avril 2013. Sa note interne SI(2013)231 ferait apparaître qu'elle s'est empressée de retirer sa proposition le jour même où le Parlement et le Conseil devaient parapher le compromis auxquels ils étaient parvenus.

89. Lors de la réunion du groupe de travail des conseillers financiers du 7 mai 2013, la Commission n'aurait aucunement mentionné, en dépit d'une invitation expresse de la présidence du Conseil à informer les délégations de son intention éventuelle de procéder à un retrait de la proposition de règlement-cadre, le fait que cette question était à l'ordre du jour du collège des commissaires du lendemain.

90. Le non-respect par la Commission du principe de coopération loyale serait renforcé par le fait que celle-ci n'a pas épuisé les voies procédurales prévues aux articles 3, paragraphe 2, et 11, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil [64], afin de vérifier si l'unanimité requise par l'article 293, paragraphe 1, TFUE pour amender sa proposition de règlement-cadre était réunie en l'espèce, et qu'elle n'a pas non plus demandé un vote indicatif au sein des instances préparatoires du Conseil [65].

91. La République tchèque et la République fédérale d'Allemagne soutiennent que la Commission a commis un abus de droit [66]. La République italienne et le Royaume-Uni font valoir que, indépendamment du moment auquel la Commission a procédé au retrait de la proposition de règlement-cadre, cette dernière aurait d'emblée exclu toute discussion et toute négociation avec les colégislateurs sur le contenu de l'article 7 de ladite proposition, alors que ces derniers partageaient une approche commune à cet égard.

92. Pour sa part, s'agissant du caractère prétendument tardif du retrait, la Commission souligne avoir clairement indiqué, lors des réunions du groupe de travail des conseillers financiers des 15 et 22 novembre 2011, que les modifications envisagées par le Conseil dénaturaient sa proposition de règlement-cadre. Lors de l'adoption de l'orientation générale du Conseil le 15 décembre 2011, elle n'aurait pas jugé nécessaire d'exprimer une réserve formelle dès lors que cette «orientation générale»

62 — Voir, en ce sens, arrêts Grèce/Conseil (204/86, EU:C:1988:450, point 16) ainsi que Parlement/Conseil (EU:C:1995:91, points 23 et 27).

63 — Voir, en ce sens, la déclaration commune de 2007.

64 — Décision du Conseil 2009/937/UE, du 1er décembre 2009, portant adoption de son règlement intérieur (JO L 325, p. 35, ci-après le «règlement intérieur du Conseil»).

65 — Voir, en ce sens, arrêt Parlement/Conseil (EU:C:1995:91, points 27 et 28).

66 — Voir, notamment, arrêt Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, points 39, 52 et 53).

ne constituait que la position que la présidence du Conseil allait défendre dans le cadre des trilogues. En tout état de cause, il n'était pas, à ce stade, certain que ladite position prévaudrait, d'autant plus que le Parlement n'avait pas encore adopté sa position et que, lorsqu'il l'a adoptée en mai 2012, il préconisait la prise de décision fondée sur l'adoption d'actes délégués. Par la suite, elle aurait, dans son «non-paper» de janvier 2013, réitéré ses objections à l'égard de la position du Conseil, tout en exprimant un certain nombre d'éléments de solution pour sortir de l'impasse.

93. La Commission indique, deuxièmement, que, dès après le trilogue du 30 janvier 2013, au cours duquel il est apparu un risque de dénaturation de la proposition de règlement-cadre, et immédiatement après y avoir été autorisés par le collège des commissaires, ses représentants ont, lors des réunions consécutives, averti les colégislateurs du fait qu'elle pourrait retirer cette proposition [67]. Ce n'est que lorsqu'il lui est apparu, au début du mois de mai 2013, qu'elle ne pourrait pas convaincre ceux-ci de la nécessité de revoir leur position commune qu'elle aurait pris ses responsabilités en adoptant la décision attaquée.

94. La Commission affirme, troisièmement, que, lors de la rédaction de la note interne SI(2013)231, la date du prochain trilogue n'était pas encore connue. Le fait que la décision attaquée a été adoptée le jour où les colégislateurs allaient finaliser un accord aurait été un hasard du calendrier. La Commission ajoute qu'une évocation prématurée, de sa part, de la possibilité d'un retrait de la proposition de règlement-cadre aurait nui à la sérénité des débats interinstitutionnels et au bon déroulement de la procédure législative.

95. S'agissant, en second lieu, de l'absence de recours à d'autres possibilités procédurales résultant du règlement intérieur du Conseil, la Commission affirme que sa participation à l'ensemble des travaux du groupe des conseillers financiers du Conseil l'a conduite à constater que les positions des États membres étaient parfaitement claires et qu'un vote formel n'aurait pas modifié la situation.

B – *Appréciation*

96. Tout d'abord, afin de cerner correctement la portée de la problématique du principe de coopération loyale, il convient de souligner que la toute première limite apportée à l'exercice du pouvoir de retrait résulte de l'interdiction du détournement de pouvoir. Selon une jurisprudence constante, un acte n'est entaché de détournement de pouvoir que s'il apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été pris exclusivement, ou à tout le moins de manière déterminante, à des fins autres que celles excipées ou dans le but d'éluder une procédure spécialement prévue par le traité FUE pour parer aux circonstances de l'espèce [68].

97. Par conséquent, une éventuelle violation du principe de coopération loyale ne saurait être assimilée à un détournement de pouvoir.

98. À cet égard, je relève, d'une part, que le principe de coopération loyale permet de remédier aux incertitudes résultant de zones grises des traités, telles que celles résultant des modalités d'exercice du pouvoir de retrait. D'autre part, bien qu'il soit applicable à la coopération informelle entre les institutions de l'Union, il n'a pas de contenu exactement saisissable [69].

67 — La Commission vise la réunion du groupe de travail des conseillers financiers du 26 février 2013, et lors du trilogue du 27 février 2013 (il ressort du dossier que la Commission a adressé le courrier électronique du 12 avril 2013 demandant la correction du «tableau récapitulatif» consécutif à ce trilogue), ainsi que des réunions du groupe de travail des conseillers financiers des 9 avril et 2 mai 2013, et la réunion du trilogue du 25 avril 2013.

68 — Voir, notamment, arrêts Espagne/Conseil (C-310/04, EU:C:2006:521, point 69 et jurisprudence citée) ainsi que Espagne/Conseil (C-442/04, EU:C:2008:276, point 49 et jurisprudence citée).

69 — Voir, pour une analyse approfondie, Blumann, C., «Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle», *L'Union européenne carrefour de coopérations, LGDJ*, 2000, p. 29 à 61.

99. Le principe de coopération loyale codifiée aux termes de l'article 13, paragraphe 2, TUE vise le respect dû à la répartition des compétences respectives et à l'équilibre institutionnel [70]. Dans ce cadre, conformément à l'article 295 TFUE, afin d'organiser d'un commun accord les modalités de leur coopération, le Parlement, le Conseil et la Commission peuvent conclure des accords interinstitutionnels, le cas échéant, à caractère contraignant.

100. Par son moyen, et compte tenu du déroulement dans le temps des faits à l'origine du litige, le Conseil fait en substance grief à la Commission de n'avoir exprimé son intention de retirer la proposition qu'à un stade très tardif des trilogues, alors que l'accord entre le Parlement et le Conseil sur le recours à la procédure législative ordinaire était imminent. Le Conseil semble ainsi partir du postulat selon lequel le fait que le trilogue a été programmé pour le même jour que celui de l'adoption de la décision attaquée s'opposait à ce que la Commission exerçât son pouvoir de retrait.

101. Or, tout en reconnaissant l'importance d'un trilogue [71] en tant qu'une expression de la coopération interinstitutionnelle, ainsi que je l'ai déjà affirmé dans le cadre de l'examen du premier moyen, la dimension politique de la procédure législative ne saurait prévaloir sur sa dimension juridique.

102. En effet, les trilogues se déroulent dans un cadre informel et peuvent se tenir à tous les stades de la procédure et à des différents niveaux de représentation en fonction de la nature de la discussion escomptée [72]. À l'instar du comité de conciliation dans le cadre de la procédure législative ordinaire (et de la codécision auparavant), le trilogue joue un rôle d'arbitrage des différends qui peuvent survenir entre les institutions et à chercher une entente entre elles.

103. En revanche, à la différence du comité de conciliation, le trilogue n'a pas d'existence propre dans le traité FUE et ne constitue pas une étape juridiquement contraignante du déroulement de la procédure législative [73]. Cela ressort également de la déclaration commune de 2007, en vertu de laquelle une lettre exprime la volonté du Conseil d'accepter le résultat [d'un trilogue] sous réserve d'une vérification juridico-linguistique et s'il est confirmé par le vote en séance plénière [74]. Pour ce motif, je considère que le grief tiré d'une communication prétendument «tardive» de la décision attaquée ne saurait prospérer.

104. Dans ce contexte, il me paraît essentiel de souligner que l'acte de retrait doit être précédé et suivi par une large communication entre la Commission et les colégislateurs. En effet, le retrait ne saurait intervenir par surprise ou en violation de l'exigence de bonne foi.

105. À cet égard, les termes des accords interinstitutionnels peuvent fournir des indications utiles. Ainsi, il ressort notamment de l'accord-cadre en date du 20 novembre 2010, conclu entre le Parlement et la Commission que la Commission est tenue de fournir en temps utile des explications circonstanciées avant de procéder au retrait de toute proposition sur laquelle le Parlement a déjà exprimé une position en première lecture [75]. En outre, aux termes de la déclaration commune de 2007, les institutions s'efforcent de coopérer loyalement tout au long de la procédure, tout en respectant pleinement le caractère politique du processus décisionnel.

70 — Arrêts Parlement/Conseil (EU:C:1995:91, point 23) et Grèce/Conseil (EU:C:1988:450, point 16).

71 — En effet, il s'agit d'une instance importante dont l'instauration remonte aux années 1980, les trilogues ayant été institués par la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire (JO 1982, C 194, p. 1).

72 — Point 8 de la déclaration commune de 2007.

73 — Il est néanmoins visé par la déclaration commune de 2007, adoptée avant le traité de Lisbonne, dont il ressort (au point 14) que, si un accord est obtenu au stade de la première lecture du Parlement sur la base des négociations informelles au cours de trilogues, le président du Coreper le transmet sous la forme d'amendements à la proposition de la Commission.

74 — Voir point 14 de la déclaration commune de 2007.

75 — Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne (JO 2010, L 304, p. 47). Cet accord est intégré au règlement interne du Parlement (en tant qu'annexe XIII).

106. En l'espèce, la Commission ne semble pas avoir pleinement satisfait à son obligation d'une communication extensive et temporellement adaptée avec d'autres institutions. En particulier, un simple échange de courriers électroniques entre les fonctionnaires de la Commission et du Conseil en date du 25 novembre 2011, mentionnant la dénaturation de la proposition de la Commission, ne constitue pas un moyen adéquat à cet égard. Il ressort néanmoins du dossier que, à partir du mois de février 2013, la Commission a évoqué l'éventualité du retrait à plusieurs reprises et à haut niveau.

107. Ainsi, lors de la réunion des conseillers financiers du 26 février 2013, le représentant de la Commission a souligné que l'orientation proposée allait dénaturer la proposition de la Commission, ce qui pourrait la conduire à envisager le retrait de sa proposition [76]. Lors du cinquième trilogue, les institutions, et en particulier le Parlement, étaient manifestement conscientes du risque de retrait dès lors que le rapporteur M. Kazak a demandé à la Commission de soutenir, et non de retirer, la proposition [77]. Par la suite, lors de la réunion des conseillers financiers du 9 avril 2013, la Commission a clairement réitéré la possibilité d'un retrait si la procédure législative ordinaire devait être retenue pour les décisions AMF [78]. De surcroît, lors de la réunion du 2 mai 2013, la Commission a non seulement évoqué le risque d'un retrait, mais a admis qu'une telle hypothèse était examinée par les services de la Commission au plus haut niveau [79].

108. Par conséquent, les éléments factuels du dossier ne permettent pas de retenir une violation par la Commission du principe de coopération loyale.

109. S'agissant, enfin, de la question de l'absence d'épuisement par la Commission des possibilités procédurales offertes par le règlement intérieur du Conseil, je rappelle que les règlements intérieurs des institutions constituent des actes atypiques qui régissent les principes d'organisation de chacune d'elles. S'agissant des effets pouvant être déployés par rapport à d'autres institutions, les règlements intérieurs ne peuvent viser que les modalités de collaboration entre les institutions. Ainsi, il me paraît incontestable qu'ils peuvent affecter le comportement d'une autre institution, notamment, en la soumettant à une certaine exigence ou en lui conférant une certaine compétence. Tel est le cas de l'article 3, paragraphe 2, en lien avec l'article 11, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil, dont il résulte une faculté pour la Commission de demander l'inscription à l'ordre du jour d'un point qui requiert une procédure de vote. En revanche, rien dans ladite disposition n'implique une obligation dans le chef de la Commission.

110. Par ailleurs, l'arrêt Parlement/Conseil cité au soutien de son moyen par le Conseil [80] visait à sanctionner non pas l'absence d'épuisement des voies procédurales par le Parlement, mais le fait que sa décision se fondait sur des motifs étrangers à l'acte en cause et surtout ne prenait pas en compte l'urgence de la procédure et la nécessité d'adopter le règlement avant la date défendue, de manière justifiée, par le Conseil.

111. Par conséquent, eu égard au principe d'équilibre institutionnel qui implique une autonomie des institutions, une thèse selon laquelle la Commission serait tenue par les dispositions du règlement intérieur du Conseil de demander un vote avant de procéder au retrait de sa proposition législative doit être rejetée.

76 — Voir document communiqué par la Commission, intitulé «Report: Financial Counsellors WG of 26 February 2013, ECFIN/D2/NL/SN324590» (p. 3).

77 — Ibidem (p. 6): «He asked COM to encourage and not to withdraw its proposal».

78 — Document communiqué par la Commission, intitulé «Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares(2013)» (p. 1 et 5).

79 — Document communiqué par la Commission, intitulé «ECFIN/D2/NL/dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA» (p. 2).

80 — Arrêt Parlement/Conseil (EU:C:1995:91, points 27 et 28).

112. En tout état de cause, je constate que les traités ont instauré une répartition nette entre les fonctions et les pouvoirs des institutions politiques de l'Union. Il en découle que chacune d'entre elles peut légitimement adopter ses propres orientations politiques et utiliser les moyens d'actions disponibles afin d'exercer une influence sur les autres institutions. Ainsi, une communication préalable au sujet de l'éventualité d'un retrait, à l'image de celle réalisée par la Commission lors du cinquième trilogue en date du 26 février 2013, ne saurait nullement équivaloir à une menace abusive constitutive d'un détournement du pouvoir.

113. Par conséquent, je propose de rejeter le deuxième moyen.

VII – Sur la violation de l'obligation de motivation

A – *Argumentation des parties*

114. Tout en admettant que la décision attaquée constitue un acte «hors nomenclature», le Conseil fait valoir, par son troisième moyen, qu'une décision de retrait d'une proposition législative est un acte passible de contrôle juridictionnel. Par conséquent, une telle décision de retrait devrait respecter l'exigence de motivation prévue à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, telle qu'interprétée par la jurisprudence [81], et ce indépendamment du point de savoir si cette décision constitue une décision, au sens de l'article 288 TFUE [82].

115. Or, la décision attaquée n'aurait donné lieu à aucune explication ni publication et elle serait muette sur les motifs du retrait.

116. La Commission soutient que le Conseil confond l'obligation précise prescrite à l'article 296 TFUE, consistant à motiver les actes juridiques de l'Union, au sens de l'article 288 TFUE, en insérant une motivation dans le texte même de l'acte concerné, et le principe général exprimé à l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, selon lequel toute décision d'une institution doit être fondée sur des raisons à communiquer, sous quelque forme que ce soit, aux parties intéressées.

117. Elle fait valoir qu'une décision de retrait telle que la décision attaquée est une décision procédurale interne, et non un acte juridique, au sens de l'article 288 TFUE. Une telle décision n'aurait pas de destinataire, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE ou de l'article 288 TFUE. Elle ne comporterait ni titre, ni visas, ni considérants, ni articles. Elle ne devrait être ni notifiée ni publiée, au sens de l'article 297, paragraphe 2, TFUE, pour prendre effet. Partant, l'obligation de motivation contenue à l'article 296 TFUE ne lui serait pas applicable [83].

B – *Analyse*

118. Tout en reconnaissant la valeur constitutionnelle de l'obligation de motivation, telle qu'elle est interprétée par la Cour [84], la nature et le contexte de l'adoption de l'acte attaqué m'amènent à conclure que la décision attaquée ne relève pas du champ de l'obligation de motivation visée à l'article 296 TFUE.

81 — Voir, notamment, arrêts Conseil/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, point 50) ainsi que Kendrion/Commission (C-50/12 P, EU:C:2013:771, points 41 et 42).

82 — Voir, en ce sens, arrêts Commission/Conseil (EU:C:2009:590, point 42) et Commission/Conseil (EU:C:2013:752, point 28).

83 — Par ailleurs, le fait que les raisons d'une décision procédurale ne figurent pas dans la mention dont une telle décision doit, en vertu des articles 8, paragraphe 4, et 16 du règlement intérieur de la Commission (JO 2010, L 55, p. 61), faire l'objet dans un procès-verbal de réunion ou dans un relevé d'actes adoptés ne constituerait pas une violation de l'obligation de motivation.

84 — Voir, notamment, arrêts Commission/Conseil (EU:C:2009:590, points 37 à 39 et 42) ainsi que Suisse/Commission (C-547/10 P, EU:C:2013:139, point 67).

119. En l'espèce, il ressort des termes de la lettre du vice-président de la Commission que la décision attaquée établit de façon non équivoque et définitive la position de la Commission [85], laquelle traduit l'intention de la Commission d'interrompre le processus législatif. Il s'agit donc d'une décision de procédure interne aux institutions.

120. À cet égard, je rappelle que la Cour a déjà accepté, dans le contexte d'un dialogue interinstitutionnel, une déclaration orale d'un commissaire reflétant la proposition de la Commission comme une étape valable de la procédure législative. Selon la Cour, le fait que cette proposition modifiée de la Commission n'a pas revêtu une forme écrite serait sans conséquence. En effet, «l'article 149, paragraphe 3, du traité [devenu article 293, paragraphe 2, TFUE] n'exige pas que les propositions modifiées prennent nécessairement une forme écrite. De telles propositions modifiées font partie du processus législatif communautaire qui se caractérise par une certaine souplesse, nécessaire pour atteindre une convergence de vues entre les institutions. Elles se distinguent fondamentalement des actes que la Commission adopte et qui concernent directement les particuliers. Dans ces conditions, on ne saurait exiger pour l'adoption de ces propositions le respect strict des formalités prescrites pour l'adoption des actes concernant directement les particuliers» [86].

121. Cette analyse vaut à plus forte raison encore pour admettre qu'une lettre d'un commissaire exprimant la position du collège n'est pas soumise à l'obligation de motivation, dès lors qu'elle s'inscrit dans le processus législatif, tel que défini par la Cour.

122. En outre, si la Cour accepte de circonscrire le contrôle de la légalité d'un acte sui generis en cause au principal au seul niveau formel relatif à l'essence du droit de retrait, il est évident que l'obligation de motivation au sens de l'article 296 TFUE fondée sur le principe selon lequel l'acte en cause doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle [87] est dépourvue de pertinence.

123. En réalité, dès lors que la Commission reste dans les limites de l'essence du pouvoir de retrait telles qu'elles ont été définies ci-dessus, la motivation ne s'impose pas si les colégislateurs ont été dûment informés des raisons du retrait lors des trilogues interinstitutionnels et que ces raisons sont intimement liées au rôle que la Commission exerce conformément à l'article 17, paragraphe 1, TUE.

124. Par conséquent, il convient de rejeter le troisième moyen.

125. Enfin, s'agissant de la charge des dépens, je relève que, en introduisant le présent recours, le Conseil a légitimement saisi la Cour afin d'obtenir des clarifications sur la portée du pouvoir constitutionnel de retrait de la Commission, ce qui pourrait justifier d'emblée la répartition des dépens entre les deux institutions. Néanmoins, aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Conseil et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a donc lieu de le condamner aux dépens.

85 — Pour la jurisprudence qui réfute le caractère d'acte attaquable à la lettre d'un commissaire de la concurrence ainsi qu'à la correspondance entre la DG et un État membre au motif qu'il s'agit uniquement d'une proposition d'atténuer l'effet restrictif d'un accord entre entreprises, voir arrêt Nefarma/Commission (T-113/89, EU:T:1990:82).

86 — Voir arrêt Allemagne/Conseil (C-280/93, EU:C:1994:367, point 36).

87 — Arrêt Deutsche Telekom/Commission (C-280/08 P, EU:C:2010:603, points 130 et 131).

VIII – Conclusion

126. Pour l'ensemble des motifs exposés, je propose à la Cour:

— de rejeter le recours du Conseil de l'Union européenne et de condamner celui-ci aux dépens, et

— de décider que, conformément à l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, les États membres intervenants supportent leurs propres dépens.