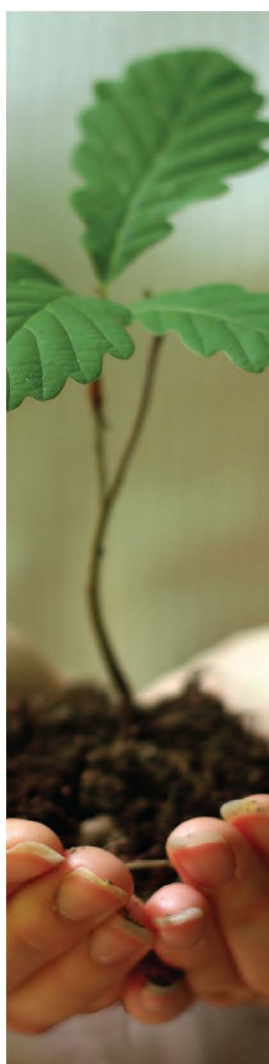


DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION



Agriculture et développement rural



Culture et éducation



Pêche



Développement régional



Transport et tourisme



**LES POLITIQUES
STRUCTURELLES ET DE
COHÉSION APRÈS
LE TRAITÉ DE LISBONNE**

ETUDE



**DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES DE
L'UNION**

**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET
DE COHÉSION**

Les politiques structurelles et de cohésion après le Traité de Lisbonne

Manuel sur

- la politique agricole commune**
- la politique commune de la pêche**
- la politique régionale**
- les politiques des transports et du tourisme**
- les politiques de la culture et l'éducation**

ETUDE

Ce document a été demandé par le Directeur de la Direction des Politiques structurelles et de Cohésion.

AUTEUR

M. Albert MASSOT

avec la collaboration de:

M. Nils DANKLEFSEN
Mme. Esther KRAMER
M. Gonçalo MACEDO
Mme. Ana Maria NOGUEIRA

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: FR.

Traductions: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le département thématique ou s'abonner à sa lettre d'information mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrit complété en février 2010.
Bruxelles, © Parlement européen, 2010

Ce document est disponible sur internet à l'adresse suivante:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.



**DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES DE
L'UNION**

**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B : POLITIQUES STRUCTURELLES ET
DE COHÉSION**

Les politiques structurelles et de cohésion après le Traité de Lisbonne

Manuel sur

- la politique agricole commune**
- la politique commune de la pêche**
- la politique régionale**
- les politiques des transports et du tourisme**
- les politiques de la culture et l'éducation**

ETUDE

Contenu:

Le traité de Lisbonne entraîne à l'évidence d'importantes conséquences pour les politiques structurelles et de cohésion. Cette étude analyse les changements apportés aux politiques qui sont compétence de la Direction B de la Direction Générale des politiques internes du Parlement européen (d'ordre institutionnel, procédural, financier ainsi que sur le fond - bases juridiques).

SOMMAIRE

LISTE DES ABRÉVIATIONS	5
1. INTRODUCTION	7
1.1. Le Traité de Lisbonne et le Parlement européen	7
1.2. La mise en œuvre du Traité de Lisbonne: la période de transition	9
2. LE TRAITÉ DE LISBONNE ET LES POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION	11
2.1. Portée de l'étude: les politiques structurelles et de cohésion	11
2.2. La répartition des compétences dans l'Union: l'apport du traité de Lisbonne	12
2.3. Les conséquences juridiques découlant de la répartition des compétences pour les politiques structurelles et de cohésion	16
3. LES CHANGEMENTS LÉGISLATIFS DANS LES POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION	23
3.1. Les changements dans les bases juridiques et les procédures décisionnelles	23
3.2. Les changements législatifs apportés à la politique agricole commune (Articles 38 à 44 TFUE)	24
3.3. Les changements législatifs apportés à la politique commune de la pêche (Articles 38 à 44 TFUE)	28
3.4. Les changements législatifs apportés à la politique régionale (Articles 3 §3 et 3 §5 TUE; Articles 174 à 177 TFUE)	30
3.5. Les changements législatifs apportés à la politique commune des transports (Articles 90 à 100 TFUE) et aux réseaux transeuropéens (Articles 170 à 172 TFUE)	32
3.6. Les changements législatifs apportés aux politiques de la culture, de l'éducation, de la jeunesse et du sport (Articles 165 et 167 TFUE)	34
3.7. Les changements législatifs apportés à la politique du tourisme (Article 195 TFUE)	36
3.8. Les changements législatifs apportés aux accords internationaux ayant des implications pour les politiques structurelles et de cohésion (Articles 207 et 218 TFUE)	37
3.9. La nouvelle typologie des actes juridiques de l'Union: examen particulier des actes délégués et des actes d'exécution (Articles 290 et 291 TFUE)	41
3.10. Autres changements législatifs de portée horizontale: les procédures de révision des traités (Article 48 TUE) et le droit d'initiative citoyenne (Article 11 §4 TUE et Article 24 TFUE)	44
4. LES CHANGEMENTS AU NIVEAU BUDGÉTAIRE	47
4.1. Des effets majeurs sur les politiques structurelles et de la cohésion	47
4.2. La suppression de la distinction entre DO et DNO	48
4.3. La nouvelle procédure spéciale pour l'adoption du budget annuel	49
4.4. La consolidation du cadre financier pluriannuel et de la discipline financière dans le TFUE	52
5. EPILOGUE: A PROPOS DE L'IMPLEMENTATION PROGRESSIVE DU TRAITÉ DE LISBONNE	55

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CE	Communauté européenne
CFP	Cadre financier pluriannuel
CIG	Conférence intergouvernementale
CJCE	Cour de Justice des Communautés européennes
DO	Dépenses obligatoires
DNO	Dépenses non obligatoires
MERCOSUR	Brésil, Paraguay, Uruguay et Argentine
MOC	Méthode ouverte de coordination
OCM	Organisation Commune des Marchés
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ORP	Organisations régionales de pêche
PAC	Politique agricole commune
Pays ACP	Pays signataires de la Convention de Lomé (Afrique, Caraïbes et Pacifique)
PCP	Politique commune de la pêche
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
SPG	Système de préférences généralisées
TACs	Totaux admissibles de captures
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité de l'Union européenne
UE	Union européenne

1. INTRODUCTION

1.1. Le Traité de Lisbonne et le Parlement européen

Le traité de Lisbonne a été signé le 13 décembre 2007 par les représentants des vingt-sept États membres de l'Union. Il réalise une refonte globale du *traité de l'Union européenne* (TUE) et du traité instituant la Communauté européenne (renommé "*traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*" - TFUE) ⁽¹⁾. En application de son article 6 ⁽²⁾, le nouveau traité a été ratifié par les États membres et il est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, le premier jour du mois suivant le dépôt du dernier instrument de ratification.

Les modifications introduites par le traité de Lisbonne reprennent la plupart des innovations du précédent projet de traité établissant une *Constitution pour l'Europe* ⁽³⁾. Si le traité de Lisbonne introduit des modifications substantielles à l'ensemble du cadre institutionnel (consécration du Conseil européen; extension des pouvoirs d'initiative et d'exécution de la Commission; consolidation des fonctions du Haut Représentant pour la politique étrangère et la politique de sécurité commune), le Parlement européen est l'institution qui ressort la plus renforcée.

En tant qu'unique institution de l'UE élue au suffrage universel direct, le Parlement bénéficie de nouvelles compétences et de nouveaux outils pour faire entendre la voix des citoyens.

1.1.1. Nouvelles prérogatives législatives sur les politiques communes

Le traité de Lisbonne renforce le rôle du Parlement européen en tant que législateur. Dorénavant, la procédure de codécision, plaçant le PE sur un pied d'égalité avec le Conseil à quelques exceptions près, devient la "*procédure législative ordinaire*". Elle est étendue à de *nouveaux domaines* en passant de 44 à 85. Les plus importants sont ceux relevant de l'agriculture, de la pêche, de la mise en œuvre des fonds structurels, de la politique commerciale commune, de la sécurité énergétique, des modalités de la procédure de surveillance multilatérale en vue d'une coordination économique renforcée, de l'immigration, de la justice et des affaires intérieures, de la santé publique, de la propriété intellectuelle, de la mise en œuvre de l'espace européen de la recherche, du sport, du tourisme et du statut des fonctionnaires de l'Union.

1.1.2. Nouvelles compétences pour les accords internationaux

Le traité de Lisbonne confère également de nouvelles prérogatives législatives au Parlement européen au niveau des *accords internationaux*. Dorénavant, les députés devront donner

¹ Traité de Lisbonne: JO C306 du 17.12.2007. Versions consolidées du traité sur l'Union européenne (TUE) et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE): JO C115 du 9.5.2008 (<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=fr>). Sur l'évolution des traités *vid.* également: http://europa.eu/abc/treaties/index_fr.htm.

² P. 135, JO C306 du 17.12.2007.

³ Cependant, le traité de Lisbonne renonce à se nommer "*Constitution*" et abandonne toute terminologie ou des symboles d'inspiration constitutionnelle (loi européenne, Ministre des Affaires étrangères de l'Union, hymne, drapeau, devise, journée de l'Europe). Au lieu d'abroger les traités CE et UE et de s'y substituer, il les modifie. D'ailleurs, le traité de Lisbonne s'abstient de codifier le principe de la primauté du droit de l'Union (ce qui a justifié la présentation d'un avis du service juridique du Conseil annexé à l'Acte final du traité - Déclaration n° 17). Il n'intègre pas non plus en son sein le texte de la charte des droits fondamentaux, se bornant à y faire un renvoi moyennant l'Article 6 §1 TUE.

leur aval aux accords négociés par l'UE au niveau multilatéral ou bilatéral (sur les questions commerciales, le transport, la pêche, l'environnement et le changement climatique, etc.).

1.1.3. Nouveaux pouvoirs budgétaires

Le Parlement européen voit également ses *pouvoirs budgétaires* s'accroître. Étant donné que l'ancienne distinction entre "*dépenses obligatoires*" et "*dépenses non obligatoires*" disparaît, désormais, les deux branches de l'autorité budgétaire (Parlement européen et Conseil) décident conjointement de l'ensemble du budget de l'Union. Le traité de Lisbonne formalise aussi une *nouvelle procédure budgétaire* annuelle et consolide le *cadre financier pluriannuel* dans le TFUE.

1.1.4. Un nouveau cadre institutionnel

Le nouveau traité inclut aussi des dispositions sur une large panoplie de sujets avec une incidence, directe ou indirecte, sur le travail du Parlement:

- Il substitue la Communauté européenne et l'Union européenne par une nouvelle *Union* ⁽⁴⁾ dotée de la *personnalité juridique* ⁽⁵⁾ dans l'ordre interne et dans l'ordre international ⁽⁶⁾;
- Il efface la *structure en piliers* bien qu'avec le maintien de procédures particulières dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), y compris la politique de défense;
- Il consolide *les valeurs de l'Union* qui deviennent le cadre de référence pour les futures adhésions à l'Union, ainsi que pour les éventuelles sanctions à l'égard des Etats membres qui les violent de manière grave et persistante;
- Il affermit également la *citoyenneté de l'Union* ⁽⁷⁾ et les *droits des administrés* ⁽⁸⁾, en incluant parmi-eux, le *droit de pétition* devant le Parlement européen ⁽⁹⁾ et le *droit d'initiative citoyenne* ⁽¹⁰⁾, devenu un instrument de participation directe aux affaires publiques de l'Union (*infra* §3.10.2).
- Il renforce le contrôle démocratique en élargissant la composition du Parlement européen (avec 18 membres supplémentaires) et en reconnaissant le rôle des *parlements nationaux* dans le bon fonctionnement de l'Union ⁽¹¹⁾; à cet égard, il leur reconnaît la possibilité de s'opposer à des propositions législatives de la Commission s'ils considèrent que ces questions seraient mieux gérées sur le plan national en respect du principe de subsidiarité ("*mécanisme d'alerte rapide*") (*infra* §2.3.3);

⁴ Article 1, troisième alinéa, TUE.

⁵ Article 47 TUE et Déclaration n° 24 annexée à l'Acte final de la Conférence Intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne.

⁶ Cette personnalité se déploiera *dans l'ordre interne* puisque l'Union sera susceptible d'engager sa responsabilité contractuelle (Articles 340 TFUE) et elle possédera la capacité juridique la plus large dans les Etats membres (Article 335 TFUE). Quant à la *personnalité internationale* de l'Union, elle se manifestera par sa capacité de conclure des accords internationaux dans les domaines de sa compétence, par son droit de légation dans les pays tiers et auprès des organisations internationales (Article 35 TUE ; Article 221 TFUE) et par son action extérieure (Articles 21 à 46 TUE) (concrétisée par la politique commerciale, la coopération avec les pays tiers, l'aide humanitaire et la PESC).

⁷ Article 20 TFUE.

⁸ Articles 18 à 24 TUE.

⁹ Articles 20 §2. d) et 24 TFUE.

¹⁰ Article 11 §4 TUE et Article 24 TFUE.

¹¹ Article 12 TUE et Protocole n° 1.

- Il encourage la participation de la *société civile* dans les domaines socio-économique, civique, professionnel et culturel ⁽¹²⁾; il confirme le principe du *dialogue* vis-à-vis des partenaires sociaux ⁽¹³⁾ en l'élargissant à l'égard des églises et des organisations philosophiques et non confessionnelles ⁽¹⁴⁾;
- Concernant la *typologie des actes juridiques*, une distinction est clairement établie entre les actes législatifs (règlements, directives et décisions), adoptés conformément à une procédure législative ordinaire ou spéciale, et les actes non législatifs; de plus le traité de Lisbonne contient des innovations concernant les *actes délégués et les actes d'exécution* ("*comitologie*") (*infra* §3.9.2);
- Finalement, le traité de Lisbonne accorde au Parlement un nouveau droit de proposer des *révisions aux traités* ⁽¹⁵⁾ et il confirme le *droit de retrait* volontaire d'un Etat membre ⁽¹⁶⁾.

1.2. La mise en œuvre du Traité de Lisbonne: la période de transition

Dès l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, et même avant, les Institutions européennes ont entamé les démarches nécessaires en vue de la définition des nouvelles procédures législatives, des éventuelles modalités de coopération interinstitutionnelle et de la révision des textes en vigueur concernés.

La Commission a présenté une *communication "omnibus"* sur les effets de l'entrée en vigueur du Traité sur les procédures décisionnelles interinstitutionnelles en cours. Cette Communication liste les propositions de législation pendantes en modifiant leurs bases juridiques ⁽¹⁷⁾. Elle a aussi présenté une communication relative aux nouveaux *actes délégués* (Article 290 du TFUE) ⁽¹⁸⁾. Sur cette base, la Conférence des Présidents des commissions du PE et la plénière devront se prononcer sur le cadre à appliquer aux délégations législatives à l'avenir (*infra* §3.9.1).

Une première *déclaration interinstitutionnelle* a été également signée en décembre 2009 concernant la mise en œuvre de l'Article 291 du TFUE. En attendant un nouveau cadre réglementaire sur *l'exercice des compétences d'exécution* par la Commission, à adopter en principe avant juin 2010, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont décidé de maintenir provisoirement les règles en vigueur de la "*comitologie*" ⁽¹⁹⁾.

Pour sa part, le Parlement européen a adopté plusieurs *résolutions* en vue de l'entrée en vigueur du nouveau traité:

- Sur la *perspective de développement du dialogue civil* (T6-0007/2009 du 13.1.2009). Rapport GRABOWSKA, INI/2008/2067 ⁽²⁰⁾.

¹² Article 300 §2 TFUE.

¹³ Article 152 TFUE.

¹⁴ Article 17 TFUE.

¹⁵ Article 48 TUE.

¹⁶ Article 50 TUE.

¹⁷ COM (2009) 665 du 2.12.2009.

¹⁸ COM (2009) 673 du 9.12.2009.

¹⁹ Déclaration du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à la mise en œuvre de l'article 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608922¬iceType=null&language=fr>

- Sur la *révision générale du règlement du Parlement européen* (T6-0359/2009 du 6.5.2009). Rapport CORBETT, REG/2007/2124 ⁽²¹⁾.
- Sur le *rôle nouveau et les responsabilités nouvelles du Parlement* (T6-0373/2009 du 7.5.2009). Rapport LEINEN, INI/2008/2063 ⁽²²⁾.
- Sur *l'impact du traité de Lisbonne sur le développement de l'équilibre institutionnel de l'Union européenne* (T6-0387/2009 du 7.5.2009). Rapport DEHAENE, INI/2008/2073 ⁽²³⁾.
- Sur les *aspects financiers du Traité de Lisbonne* (T6-0374/2009 du 7.5.2009). Rapport GUY-QUINT, INI/2008/2054 ⁽²⁴⁾.
- Sur *l'évolution des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux* (T6-0388/2009 du 7.5.2009). Rapport BROK, INI/2008/2120 ⁽²⁵⁾.
- Sur *l'initiative citoyenne européenne* (T6-0389/2009 du 7.5.2009). Rapport KAUFMANN, INI/2008/2169 ⁽²⁶⁾.
- Sur les *lignes directrices transitoires en matière de procédure budgétaire* pour tenir compte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (T7-0067/2009 du 12.11.2009). Rapport LAMASSOURE, INI/2009/2168 ⁽²⁷⁾.
- Sur *l'adaptation du règlement du Parlement européen au traité de Lisbonne* (T7-0088/2009 du 25.11.2009). Rapport MARTIN, REG/2009/2062 ⁽²⁸⁾.
- Sur *les améliorations à apporter au cadre juridique de l'accès aux documents* (T7-0116/2009). Résolution commune déposée à la suite des questions orales O-0122/2009 au Conseil et O-0123/2009 à la Commission ⁽²⁹⁾.
- Sur la *révision de l'accord-cadre entre le Parlement et la Commission* pour la prochaine législature. Résolution du 9.2.2010. RSP/2010/2519 ⁽³⁰⁾.

Dans ce contexte, il est également prévu qu'au cours de la session d'avril 2010, la plénière adopte une résolution sur le *pouvoir de délégation législative*. Rapport SZAJER, INI/2010/2021 ⁽³¹⁾.

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5491432>.

²² <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>

²³ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>

²⁴ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=fr>

²⁵ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5636922¬iceType=null&language=fr>

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862¬iceType=null&language=fr>

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5817052¬iceType=null&language=fr>

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5786912¬iceType=null&language=fr>

²⁹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5822882>.

³⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5838672>.

³¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

2. LE TRAITÉ DE LISBONNE ET LES POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

2.1. Portée de l'étude: les politiques structurelles et de cohésion

Les nouveaux traités consolidés impliquent des changements significatifs *pour l'ensemble des politiques communes*. Cependant, cette étude se bornera à analyser les politiques structurelles et de cohésion. Afin d'atteindre cet objectif, la définition retenue des "*politiques structurelles et de cohésion*" est celle du Parlement européen au niveau organisationnel (aujourd'hui sous la responsabilité de la Direction B de la DG des Politiques Internes du PE et très spécifiquement à la charge des secrétariats des commissions parlementaires concernées et du Département Thématique B), à savoir:

- la politique agricole commune,
- la politique commune de la pêche,
- la politique régionale,
- la politique des transports,
- les politiques de la culture, de l'éducation, de la jeunesse et du sport,
- et, enfin, la politique du tourisme.

L'Article 3 TUE redéfinit les *objectifs de l'Union*. Il confirme l'établissement d'un marché intérieur (Article 3 §3 TUE) et d'une union économique et monétaire afin de permettre une croissance économique équilibrée et la stabilité des prix. Mais il confirme également que l'Union œuvre pour une *économie sociale de marché* hautement compétitive, qui tend au plein emploi, au progrès social et à un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Ce *modèle européen d'économie sociale de marché* doit donc se fonder sur le développement durable, la promotion du progrès scientifique et technique, de la cohésion économique, sociale et territoriale ainsi que de la solidarité entre les Etats membres. Sur cette base, les politiques structurelles et de cohésion deviennent des outils clés dans l'avenir de l'Union, très spécialement dans la conjoncture actuelle en vue de la relance économique.

De plus, il est vrai que la Convention chargée de rédiger le projet de Constitution pour l'Europe a limité son travail aux *questions institutionnelles et procédurales*, l'actualisation des *règles matérielles des politiques* ne rentrant pas dans son mandat. Cependant, les Etats membres n'avaient pas cette limitation lors de la CIG et ils ont exercé leurs pouvoirs dans plusieurs domaines, et tout particulièrement certaines politiques structurelles et de cohésion: la politique régionale (*infra* §3.4), les transports (*infra* §3.5), le sport (*infra* §3.6.1), ou le tourisme (*infra* §3.7). Ces changements sur le contenu des politiques communes ont été finalement repris par le TFUE.

Dans ce contexte, la portée du travail des *commissions parlementaires* responsables des politiques structurelles et de cohésion (*agriculture et développement rural; pêche; développement régional; culture et éducation; et transports et tourisme*) subira des

modifications en profondeur, notamment au niveau législatif, exécutif, financier et des accords internationaux ⁽³²⁾.

Cependant, ces changements seront très différents au sein de chaque politique, en fonction tout d'abord de la nature des *compétences attribuées à l'Union* par les États membres dans chaque domaine.

2.2. La répartition des compétences dans l'Union: l'apport du traité de Lisbonne

Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union ⁽³³⁾. En vertu de ce principe, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont octroyées dans les traités pour atteindre les objectifs établis ⁽³⁴⁾. Toute compétence non attribuée à l'Union appartient donc aux États membres ⁽³⁵⁾.

Dans ce contexte, le Titre I du TFUE insère une *typologie générale des compétences* de l'Union au niveau du droit dérivé du premier degré (actes législatifs et actes conventionnels). Cette typologie est basée sur *trois catégories*, en dressant à chaque fois la liste des domaines ou politiques concernées en fonction du niveau d'intégration. Il s'agit des compétences *exclusives*, des compétences *partagées* et des compétences *de coordination, d'appui ou de complément* des actions des États membres ⁽³⁶⁾.

2.2.1. Les compétences exclusives de l'Union

Dans les domaines de compétence exclusive, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants ⁽³⁷⁾. Dans ces cas-là, les États membres ne peuvent le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union ou pour mettre en œuvre les actes communautaires. Un titre de compétence exclusive ne souffrirait d'ailleurs de caducité ou de réversibilité, même si l'Union s'abstient d'en user, à la différence des compétences partagées (*infra* §2.2.2) ⁽³⁸⁾.

L'Article 3 TFUE présente les domaines de compétence exclusive:

- l'établissement de *l'union douanière* ⁽³⁹⁾;
- la définition et la conduite de la *politique commerciale commune* ⁽⁴⁰⁾;

³² Une note précédente du Département Thématique B a analysé l'impact de l'ancien Traité constitutionnel sur ces mêmes domaines: "*Le Traité constitutionnel et les politiques structurelles et de cohésion*", IP/B/COMM/NT/2006_02, PE 369.037, 29/5/2006. Publiée dans toutes les langues: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=59&language=FR>. En outre, le Département Thématique B remercie les secrétariats des commissions parlementaires concernées pour la contribution apportée à la rédaction de la présente étude.

³³ Article 5 §1 TUE et Article 7 TFUE.

³⁴ Article 5 §2 TUE.

³⁵ Article 5 §2 TFUE et Déclaration 18 annexée à l'Acte final de la Conférence Intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne.

³⁶ Par ailleurs, plusieurs protocoles et/ou déclarations ont été introduits dans le traité de Lisbonne pour clarifier la répartition et l'exercice des compétences: *vid.* Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général; Déclarations n° 13 et 14 sur la PESC; Déclaration n° 18 concernant la délimitation des compétences; ou, enfin, Déclaration n° 24 sur la personnalité de l'Union. Mais il faut rappeler que les déclarations n'ont pas en soi de valeur juridique contraignante.

³⁷ Article 2 §1 TFUE. A ce propos, *vid.* l'avis de la CJCE 1/75 du 11 novembre 1975, Rec. p. 1355.

³⁸ CJCE, 14 décembre 1971, Aff. 7/71, *Commission c/ France*, Rec. p. 1003.

³⁹ Article 3 §1 a) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par les Articles 28 à 37 TFUE.

- la définition et la mise en œuvre des *règles de concurrence* nécessaires au fonctionnement du marché intérieur ⁽⁴¹⁾;
- la *politique monétaire* depuis l'adoption de l'euro ⁽⁴²⁾;
- la *conservation des ressources biologiques de la mer* dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP) ⁽⁴³⁾;
- en dernier lieu, l'Union dispose d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un *accord international* ⁽⁴⁴⁾ lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou encore dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ⁽⁴⁵⁾.

2.2.2. Les compétences partagées de l'Union

Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence *partagée ou concurrente* avec les États membres, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans le domaine déterminé ⁽⁴⁶⁾. Les compétences partagées se caractérisent par la disparition progressive des compétences étatiques au fur et à mesure de l'exercice de la compétence de l'Union.

Sur cette base, les États membres peuvent exercer leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ⁽⁴⁷⁾, mais aussi dans le cas où l'Union a décidé de cesser de l'exercer. Ce dernier cas de figure peut se produire lorsque les institutions compétentes de l'Union décident d'abroger un acte législatif, en particulier en vue de mieux garantir le respect constant des principes de subsidiarité et de proportionnalité ⁽⁴⁸⁾. Par conséquent, les compétences partagées sont *réversibles*, à la différence des compétences exclusives dont le caractère communautaire résulte du TFUE lui-même et ne pourrait donc être remis en cause que par sa révision (*supra* §2.2.1). D'ailleurs, après le traité de Lisbonne le législateur communautaire devra, conformément au Protocole n° 2 sur l'application des *principes de subsidiarité et de proportionnalité*, prouver que les critères établis dans l'Article 5 §3 TUE (à savoir, insuffisance des États pour atteindre l'objectif et mieux-

⁴⁰ Article 3 §1 e) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par l'Article 207 TFUE. Il faut signaler que la politique commerciale commune (PCC) est un complément nécessaire de l'union douanière citée précédemment - Article 3 §1 a) (CJCE, Avis 1/75 du 11 novembre 1975, déjà cité).

⁴¹ Article 3 §1 b) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par les Articles 101 à 109 TFUE.

⁴² Article 3 §1 c) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par les Articles 105 et s. TFUE.

⁴³ Article 3 §1 d) TFUE. Compétence exclusive basée d'ailleurs sur une longue jurisprudence: CJCE, 5.5.1981, Aff. 804/79, Rec. 1045, point 17; CJCE, 16.1.2003, *Annie Pansard et autres*, Aff. C-265/01, Rec. 2003, p. I-683. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par l'Article 43 §3 TFUE.

⁴⁴ Les accords internationaux font partie intégrante de l'ordre communautaire selon la jurisprudence (CJCE, 30 avril 1974, Aff. 181/73, *Haegeman*, Rec. p. 459), ce qui vaut aussi pour les actes pris sur leur fondement par les institutions qu'ils établissent (CJCE, 5 février 1976, Aff. 87/75, *Bresciani*; CJCE 20 septembre 1990, Aff. C-192/89, *Sevinco*).

⁴⁵ Article 3 §2 TFUE. Le texte de cet Article reconnaît les *compétences externes explicites* (résultant d'une attribution explicite du traité) et les *compétences externes implicites* (découlant implicitement de l'existence d'une compétence interne), une distinction développée par une longue jurisprudence. L'étendue et les modalités d'exercice des compétences sur les accords internationaux sont déterminées par l'Article 207 §3, §4 et §5 ainsi que par les Articles 216 et s. TFUE. Les accords internationaux du premier pilier sont négociés et conclus selon la procédure de l'Article 218 §6 TFUE.

⁴⁶ Article 2 §2 TFUE. D'ailleurs, lorsque l'Union mène une action dans un certain domaine de compétence partagée, le champ d'application de cet exercice de compétence ne couvre que les éléments régis par l'acte de l'Union en question et ne couvre donc pas tout le domaine (Protocole n° 25).

⁴⁷ Principe déjà forgée par la CJCE (CJCE, 16 février 1978, Aff. 61/77, *Commission c/ Irlande*, Rec. p. 417).

⁴⁸ Déclaration 18 annexée à l'Acte final de la Conférence Intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne. Mais il faut rappeler de nouveau que les déclarations n'ont pas en soi valeur juridique contraignante.

réalisant communautaire) jouent au profit de l'Union. La charge de la preuve incombera donc à l'Union (et en particulier à la Commission).

Relèvent de ce régime concurrentiel tous les domaines qui ne sont pas visés aux Articles 3 et 6 TFUE (compétences exclusives et complémentaires). L'Article 4 §2 TFUE cite en particulier:

- le *marché intérieur* ⁽⁴⁹⁾ (à l'exclusion de la définition des règles de la concurrence en son sein, classées de compétence exclusive) ⁽⁵⁰⁾;
- la définition des normes minimales de la *politique sociale* ⁽⁵¹⁾; pour le reste l'Union n'a qu'une compétence de coordination, d'appui et de complément ⁽⁵²⁾;
- la *cohésion économique, sociale et territoriale* ⁽⁵³⁾;
- *l'agriculture et la pêche* ⁽⁵⁴⁾, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer qui relèvent de la compétence exclusive (*vid. supra* §2.2.1);
- *l'environnement* ⁽⁵⁵⁾;
- la *protection des consommateurs* ⁽⁵⁶⁾;
- les *transports* ⁽⁵⁷⁾;
- les *réseaux transeuropéens* ⁽⁵⁸⁾;
- *l'énergie* ⁽⁵⁹⁾, matière qui jusqu'à présent relevait de la catégorie des simples compétences d'appui, de coordination et de complément;
- *l'espace de liberté, de sécurité et de justice* ⁽⁶⁰⁾;
- la définition de *normes de sécurité en matière de santé publique* ⁽⁶¹⁾, car pour le reste, l'action de l'Union dans ce domaine vise essentiellement à compléter la politique des Etats ou à encourager la coopération entre eux ⁽⁶²⁾;
- finalement, le TFUE reconnaît la compétence de l'Union à mener des actions dans les domaines de la *recherche, du développement technologique et l'espace* ⁽⁶³⁾ ainsi

⁴⁹ Article 4 §2 a) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par les Articles 26 et 27 TFUE.

⁵⁰ Article 3 §1 b) TFUE (*vid. supra* § 2.2.1) et Protocole n° 27.

⁵¹ Article 4 §2 b) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par les Articles 151 et s. TFUE.

⁵² Article 153 TFUE.

⁵³ Article 4 §2 c) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par les Articles 174 à 178 TFUE, ainsi que par le Protocole n° 28.

⁵⁴ Article 4 §2 d) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par les Articles 38 et s. TFUE. Toutefois, quelques commentaires à propos de la PAC et de la politique commune de la pêche sont inclus dans le paragraphe §2.3 (*infra*).

⁵⁵ Article 4 §2 e) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par les Articles 191 et s. TFUE.

⁵⁶ Article 4 §2 f) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par l'Article 169 TFUE.

⁵⁷ Article 4 §2 g) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par les Articles 90 et s. TFUE.

⁵⁸ Article 4 §2 h) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par les Articles 170 à 172 TFUE.

⁵⁹ Article 4 §2 i) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par l'Article 194 TFUE.

⁶⁰ Article 4 §2 j) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par les Articles 67 et s. TFUE. En l'état actuel des choses, une distinction doit être faite dans ce domaine: d'une part, les aspects intégrés au pilier communautaire (politique de l'immigration, des visas, de l'asile, ou de l'acquis de Schengen en général) relèvent bien des compétences partagées; d'autre part, la coopération policière et judiciaire en matière pénale (Articles 82 et s. TFUE), doit plutôt être incluse dans les compétences complémentaires.

⁶¹ Article 4 §2 k) TFUE.

⁶² Article 168 §1 et §2 TFUE.

que de *l'aide humanitaire* ⁽⁶⁴⁾, mais en rappelant que l'exercice de cette compétence ne peut avoir pour effet d'empêcher les Etats d'exercer la leur: il s'agit donc d'actions de complément plutôt que des compétences partagées *stricto sensu* ⁽⁶⁵⁾.

2.2.3. Les compétences d'appui, de coordination et de complément de l'Union

Dans certains domaines, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des Etats membres, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces matières ⁽⁶⁶⁾. Les actes juridiquement contraignants de l'Union relatifs à ces domaines ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres, dans la mesure que telles initiatives d'harmonisation relèvent de la catégorie précédente des compétences partagées (*supra* §2.2.2).

Plusieurs aspects des compétences attribuées à l'Union par le TFUE entrent dans cette catégorie (*Article 6 TFUE*):

- la *protection et l'amélioration de la santé humaine* ⁽⁶⁷⁾;
- l'*industrie* ⁽⁶⁸⁾;
- la *culture* ⁽⁶⁹⁾;
- le *tourisme* ⁽⁷⁰⁾;
- l'*éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport* ⁽⁷¹⁾;
- la *protection civile* ⁽⁷²⁾;
- et, finalement, la *coopération administrative* ⁽⁷³⁾.

2.2.4. Autres compétences de l'Union

Il faut signaler que le TFUE distingue encore une quatrième catégorie de compétences de l'Union, celle de *coordination des politiques économiques, sociales et de l'emploi des Etats membres*, en déterminant les grandes orientations ou les lignes directrices dans ces domaines ⁽⁷⁴⁾. A notre avis, il s'agit plutôt de compétences de coordination, à inclure dans les compétences complémentaires, que d'une catégorie spécifique. Il est à remarquer que la coordination des politiques économiques, sociales et de l'emploi deviendra un élément

⁶³ Article 4 §3 TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par les Articles 179 et s. TFUE.

⁶⁴ Article 4 §4 TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par l'Article 214 TFUE.

⁶⁵ Article 180 et Article 214 §1 TFUE.

⁶⁶ Article 2 §5 TFUE.

⁶⁷ Article 6 a) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par l'Article 168 §1 et §2 TFUE.

⁶⁸ Article 6 b) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par l'Article 173 TFUE.

⁶⁹ Article 6 c) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par l'Article 167 TFUE.

⁷⁰ Article 6 d) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par l'Article 195 TFUE.

⁷¹ Article 6 e) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par les Articles 165 et 166 TFUE.

⁷² Article 6 f) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par l'Article 196 TFUE.

⁷³ Article 6 g) TFUE. L'étendue et les modalités d'exercice de cette compétence sont déterminées par l'Article 197 TFUE.

⁷⁴ Article 2 §3 et Article 5 TFUE.

clé en vue de la sortie de la crise et la mise sur pied d'une nouvelle gouvernance économique dans l'Union (Stratégie 2020) ⁽⁷⁵⁾.

- En ce qui concerne la *politique économique* ⁽⁷⁶⁾, le Conseil peut adopter des recommandations fixant les grandes orientations des politiques nationales ⁽⁷⁷⁾ et très en particulier quand elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'UEM ⁽⁷⁸⁾. De plus, la Commission et le Conseil ont le pouvoir de surveiller l'évolution économique dans chacun des Etats membres et dans l'Union, ainsi que la conformité des politiques économiques avec les grandes orientations fixées auparavant. Dans ce contexte, les Institutions de l'Union peuvent être amenés à mettre en œuvre la procédure prévue en cas de déficit excessif ⁽⁷⁹⁾, mais aussi d'accorder une assistance financière à un Etat membre qui connaît de graves difficultés ⁽⁸⁰⁾.
- Il en va de même en matière d'*emploi* puisque l'Union peut contribuer à la réalisation d'un niveau d'emploi élevé en encourageant la coopération entre les Etats membres et en soutenant voire, au besoin, en complétant leur action ⁽⁸¹⁾.
- Quant à la *politique sociale* dans un sens large, l'Union a le pouvoir de soutenir et de compléter l'action des Etats membres ⁽⁸²⁾. A cette fin, le Parlement et le Conseil peuvent adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre Etats membres et, même, ils peuvent arrêter, par voie de directives, des prescriptions minimales applicables progressivement ⁽⁸³⁾.

Finalement, il faut noter que les compétences en matière de PESC et de défense ne sont pas reprises dans aucune des catégories du TFUE.

2.3. Les conséquences juridiques découlant de la répartition des compétences pour les politiques structurelles et de cohésion

En fonction du niveau d'intégration supranationale reconnu à chaque domaine, la typologie de compétences élaborée par le traité de Lisbonne implique des effets très variables sur les politiques structurelles et de cohésion, ainsi que sur le travail des commissions parlementaires concernées ⁽⁸⁴⁾.

⁷⁵ COM (2009) 647 du 24.11.2009. Dans le cadre de la définition de la *Stratégie 2020* (qui remplacera l'Agenda de Lisbonne en 2010), les politiques structurelles et de la cohésion devront jouer un rôle essentiel en faveur d'un nouveau modèle de croissance plus durable et plus basé sur l'économie de la connaissance.

⁷⁶ Article 5 TUE et Articles 120 et s. TFUE.

⁷⁷ Article 121 §2 TFUE. Le Conseil doit informer le Parlement de sa recommandation.

⁷⁸ Article 121 §4 TFUE («Lorsqu'il est constaté (...) que les politiques économiques d'un Etat membre (...) risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, la Commission peut adresser un avertissement à l'Etat membre concerné. Le Conseil, sur recommandation de la Commission, peut adresser les recommandations nécessaires à l'Etat membre concerné»).

⁷⁹ Article 126 TFUE et Protocole n° 12.

⁸⁰ Article 122 §2 TFUE. Il faut signaler que l'intervention de l'Union à propos de la crise grecque (février 2010) a été basée sur les nouveaux articles 121 §4 et 122 §2 TFUE. Cette dernière disposition en particulier a permis mettre sur pied un plan de sauvetage spécifique en faveur de l'économie grecque.

⁸¹ Article 147 §1 TFUE.

⁸² Article 153 §1 TFUE.

⁸³ Article 153 §2 TFUE. L'Article 156 TFUE inclut également la méthode ouverte de coordination (MOC).

⁸⁴ Pour les attributions des commissions parlementaires permanentes, voir l'Annexe VII du Règlement du Parlement européen, p. 135 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+VO//FR&language=FR>).

La plupart des politiques structurelles et de cohésion relèvent de la catégorie des *compétences partagées*:

- la *politique régionale* (pour le domaine de la cohésion économique, sociale et territoriale, attribué à la *commission du développement régional* - REGI);
- la *politique agricole commune* - PAC (domaine sous la responsabilité de la *commission de l'agriculture et du développement rural* - AGRI);
- la *politique commune de la pêche* - PCP, à l'exception de la conservation des ressources biologiques de la mer, qui relève d'une compétence exclusive (matière attribuée à la *commission de la pêche* - PECH);
- et la *politique des transports* ainsi que l'établissement et développement des *réseaux transeuropéens* (domaines attribuées à la *commission des transports et du tourisme* - TRAN).

Un deuxième bloc de politiques relève des *compétences d'appui, de coordination et de complément*:

- la *culture, l'éducation la jeunesse et le sport* (domaines attribués à la *commission de la culture et de l'éducation* - CULT ⁽⁸⁵⁾);
- le *tourisme* (responsabilité de la *commission des transports et du tourisme* - TRAN).

En dernier lieu, les *compétences exclusives* de l'Union ont des implications pour les politiques structurelles et cohésion à deux niveaux:

- la *conservation des ressources biologiques de la mer* dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP); en réalité la reconnaissance de cette compétence exclusive par le TFUE ne fait que formaliser la jurisprudence de la CJCE ⁽⁸⁶⁾.
- les *accords internationaux* avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales; ceux-ci ont une incidence directe sur quelques politiques structurelles et de cohésion et leurs commissions parlementaires, notamment: les *transports* ⁽⁸⁷⁾, la *culture et l'éducation* ⁽⁸⁸⁾, l'*agriculture* ⁽⁸⁹⁾ et la *pêche* ⁽⁹⁰⁾.

⁸⁵ La formation professionnelle relève par contre de la commission de l'emploi et des affaires sociales (*Vid.* Annexe VII, Point VII, du Règlement du Parlement européen).

⁸⁶ CJCE, 5 mai 1981, Aff. 804/79, *Commission c/ RU*, Rec. p. 1045.

⁸⁷ Article 207 §5 TFUE qui renvoi aux Articles 90 à 100 et à l'Article 218 TFUE. L'Annexe VII du Règlement du Parlement européen (Point XI, p. 140) attribue les "*relations avec les organisations internationales des transports*" à la Commission des transports et du tourisme.

⁸⁸ Article 207 §4 a) et b) TFUE. L'Annexe VII du Règlement du Parlement européen (Point XV, p. 141) attribue la "*coopération avec les pays tiers dans les domaines de la culture et de l'éducation et aux relations avec les organisations et institutions internationales pertinentes*" à la Commission de la culture et de l'éducation.

⁸⁹ Les accords du cycle d'Uruguay de l'OMC, et tout particulièrement l'accord sur l'agriculture, régissent aujourd'hui les échanges agricoles. Ces accords multilatéraux relèvent de la compétence de la politique commerciale commune et, par ailleurs, de la commission parlementaire de commerce international - INTA (Annexe VII du Règlement du Parlement européen, point III, p. 136). La commission de l'agriculture et du développement rural - AGRI - n'a pas d'attributions spécifiques en la matière (Annexe VII du Règlement du Parlement européen, point XIII, p. 140). Cependant, étant donné le poids des négociations agricoles au sein de l'OMC, elle a été toujours étroitement liée aux travaux de la commission INTA.

⁹⁰ Les accords de pêche sont inclus dans la procédure de l'Article 218 §6 a).v TFUE, avec l'approbation du Parlement européen (*infra* §3.8). L'Annexe VII du Règlement du Parlement européen (Point XIV, p. 141) reconnaît à la commission de la pêche (PECH) la matière des "*accords internationaux de pêche*".

2.3.1. Compétences partagées vs compétences exclusives: les zones grises

La portée des compétences exclusives mérite d'être nuancée à plusieurs égards. Tout d'abord, il faut remarquer l'existence des zones grises dans quelques politiques structurelles et de cohésion:

- a) Concernant l'agriculture, le traité de Lisbonne décline complètement la PAC contre l'avis général de la doctrine, des services juridiques de la Commission ⁽⁹¹⁾ et de la jurisprudence ⁽⁹²⁾, qui estimaient jusqu'à présent la politique des marchés (premier pilier de la PAC) comme une compétence exclusive de l'Union. Sans doute ce changement de nature a-t-il été possible suite à la conversion progressive d'une PAC axée sur les prix à une autre basée sur les aides depuis 1992. Cependant, il paraît douteux que la *fixation des prix agricoles*, du moins au stade de la production, soit considérée comme une compétence partagée. Dans la matière des mesures d'intervention publique, établies par *l'organisation commune de marché (OCM) unique* ⁽⁹³⁾, les Etats n'ont aucune marge de manœuvre, contrairement à ce qui est courant dans le reste des mécanismes du premier pilier de la PAC (aides, quotas, stockage privé, règles de commercialisation, etc.), où le cadre est loin d'être uniforme et les administrations nationales disposent d'un large pouvoir dans la mise en œuvre (principe de flexibilité dans la gestion). Il en va de même pour les prix d'orientation et de production pour certains produits de la *pêche* ⁽⁹⁴⁾. Toutefois, s'agissant des prix, on est en présence d'une compétence exclusive non par nature mais *par exercice* ⁽⁹⁵⁾. Cette distinction, confirmée par la répartition des compétences établie par le TFUE, a une grande importance pour l'avenir de la PAC et de la PCP: compte tenu du fait que la compétence exclusive par activation par le législateur européen de ses pouvoirs est moins intensive que celle qui résulte directement du traité, il y a en matière de prix une *réversibilité possible* si les Institutions européennes le souhaitent et ne font pas usage de ses compétences normatives (réversibilité qui pourrait même s'encadrer dans un processus de *renationalisation de la PAC ou de la PCP*). Du point de vue de la réversibilité, il n'y a donc pas de différences significatives entre les compétences partagées et les compétences exclusives par exercice.
- b) Par ailleurs, les volets externes de la PAC et de la politique commune de la pêche subissent l'attraction de la *politique commerciale commune* (PCC) qui, elle, relève de la compétence exclusive. La répartition des matières entre la PAC et la politique commerciale a été fixée par la Cour dans son avis 1/94 relatif à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ⁽⁹⁶⁾. La participation à un système multilatéral de régulation des échanges relève de l'Article 207 TFUE (PCC) mais les mesures internes de gestion de ce système doivent être adoptées sur la base de l'Article 43 TFUE (agriculture et pêche). Dans ce cadre, plusieurs mécanismes de la PAC ont été

⁹¹ Communication sur la subsidiarité (SEC (1992) 1990 du 27.10.1992).

⁹² CJCE, 23 janvier 1975, *Galli*, Aff. 31/74, Rec. 47; 14 juillet 1994, *Rustica Semences*, Aff. C-438/92, Rec. I-3528.

⁹³ Règlement (CE) 1234/2007, JO L 299 du 16.11.2007 (Part II. Titre I. Mesures d'intervention). Voir notamment les Articles 2.c) (définition des prix), 6 (Champ d'application), 8 (prix de référence) et 18 et s. (prix d'intervention).

⁹⁴ Règlement (CE) 104/2000, JO L 17 du 21.1.2000 (Titre IV - Chapitre I). Les prix pour la campagne 2010 ont été fixés par le Règlement (CE) 1212/2009 (JO L 327 du 12.12.2009).

⁹⁵ «C'est l'activation très forte par la Communauté de sa compétence normative qui a fait que la marge de manœuvre résiduelle dont disposaient les Etats membres s'est réduite à néant et que partant, ils ne pouvaient plus légiférer dans le secteur concerné» (Blumann, C. "La PAC et le Traité de Lisbonne", Parlement européen - Département Thématique B, Etude IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, Point 1.1, p. 3, Bruxelles (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>)).

⁹⁶ CJCE, Avis 1/94 du 15 novembre 1994, Rec. I-5267.

développés au sein de l'OCM unique ⁽⁹⁷⁾: certificats d'importation et d'exportation, droits douaniers et prélèvements, restitutions à l'exportation, gestion des contingents, mesures de sauvegarde, etc. L'*organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture* ⁽⁹⁸⁾ fait pareil pour les échanges avec les pays tiers, en développant le régime douanier, les prix de référence ou les mesures de sauvegarde.

- c) *In fine*, la PAC et la politique commune de la pêche bénéficient d'un régime spécifique dans le domaine de la *politique de la concurrence* ⁽⁹⁹⁾. Par extension des dispositions de l'Article 3 §1 b) du TFUE, ces règles de concurrence applicables aux produits agricoles et de la pêche relèveraient des compétences exclusives.

En conclusion, la compétence communautaire après le traité de Lisbonne en matière de l'agriculture et de la pêche ne peut faire l'objet d'une approche moniste. La réponse doit prendre en compte la *diversité des volets* au sein de la PAC et de la PCP ⁽¹⁰⁰⁾. Ainsi, le deuxième pilier de la PAC (développement rural), les aides structurelles de la pêche, ou les aides du premier pilier de la PAC ⁽¹⁰¹⁾ relèvent certainement de la compétence partagée. Mais les prix d'intervention, le volet externe ou le régime de la concurrence au sein de la PAC, ainsi que la préservation des ressources halieutiques, les prix ou les accords internationaux dans le domaine de la pêche, relèveraient plutôt de la compétence exclusive.

2.3.2. Des frontières diffuses aux niveaux des objectifs et des domaines

Il faut également remarquer que les frontières entre les domaines ne sont pas toujours très claires en vidant dans une certaine mesure la répartition des compétences établie par le TFUE:

- a) Le traité lui-même, au delà de la liste des compétences par matières, établit quelquefois des *objectifs ou des principes horizontaux*. Ces objectifs sont à intégrer dans la définition et la mise en œuvre de *l'ensemble des politiques et actions de l'Union*, et très particulièrement dans le cadre des politiques de compétence partagée. Ce sont les cas de la promotion de l'emploi ⁽¹⁰²⁾, de la protection de l'environnement afin de promouvoir le développement durable ⁽¹⁰³⁾, de la protection des consommateurs ⁽¹⁰⁴⁾, des exigences en matière de bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles ⁽¹⁰⁵⁾, de la protection de la santé humaine à un niveau élevé ⁽¹⁰⁶⁾, ou, enfin, de la cohésion économique, sociale et territoriale ⁽¹⁰⁷⁾.

Sur cette base, ces objectifs peuvent se développer à cheval sur plusieurs politiques ou, même, en dehors de la politique de base. Par exemple, faute d'un regroupement des fonds à finalité structurelle, à l'heure actuelle, le principe de cohésion

⁹⁷ Règlement (CE) 1234/2007, précité (Part III. Échanges commerciaux avec les pays tiers).

⁹⁸ Règlement (CE) 104/2000, précité (Titre V).

⁹⁹ Article 42 TFUE. Vid. *infra* §3.2.2.

¹⁰⁰ Blumann, C. op.cit.: "*La PAC et le Traité de Lisbonne*", Etude IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, 1.1, p. 4 (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

¹⁰¹ Règlement (CE) 72/2009, JO L 30 du 31.1.2009.

¹⁰² Article 9 TFUE.

¹⁰³ Article 11 TFUE.

¹⁰⁴ Article 12 TFUE.

¹⁰⁵ Article 13 TFUE. Cet Article cite, parmi les domaines concernés par le respect du bien-être des animaux: l'agriculture, la pêche, les transports, le marché intérieur et la recherche et le développement technologique et l'espace.

¹⁰⁶ Article 168 §1 TFUE

¹⁰⁷ Article 175 TFUE et Protocole n° 28.

économique, sociale et territoriale pour les zones rurales relève principalement de la responsabilité du deuxième pilier de la PAC (¹⁰⁸). En parallèle, le programme Natura 2000, un des principaux outils en vue de la protection de la biodiversité (et partie intégrante de la politique de l'environnement) (¹⁰⁹), est financé de manière prioritaire par le FEADER, dans le cadre de la politique de développement rural (¹¹⁰). En dernier lieu, on peut citer également le Fonds de Cohésion, lié à la politique régionale, qui finance des projets dans les domaines de l'environnement et de l'infrastructure des transports (réseaux transeuropéens) (¹¹¹).

- b) En deuxième lieu, le TFUE prévoit l'utilisation d'une *clause de flexibilité* analogue à l'ancien Article 308 TCE, qui requiert toutefois l'approbation du Parlement européen: si une action paraît nécessaire pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après l'approbation du Parlement, peut adopter les dispositions appropriées (¹¹²).

2.3.3. Effets horizontaux de la répartition des compétences du TFUE au niveau procédural

En définitive, on peut signaler qu'au-delà des effets de la répartition des compétences du TFUE sur la portée matérielle des politiques structurelles et de cohésion, d'autres conséquences en découlent au niveau des *procédures législatives*.

- a) En premier lieu, le *principe de subsidiarité* n'est pas applicable aux domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union (¹¹³). Sur cette base, dans le cadre des politiques structurelles et de cohésion qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, les *parlements nationaux* veillent au respect du principe de subsidiarité. Ils peuvent donc adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues dans les Protocoles annexés au traité (¹¹⁴).
- b) En deuxième lieu, le *système des coopérations renforcées* est seulement applicable dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union (¹¹⁵). A cet égard, dans plusieurs domaines des politiques structurelles et de cohésion, certains Etats membres (à l'occurrence, neuf au minimum) peuvent choisir de souscrire entre eux des engagements supplémentaires et devancer les autres membres de l'Union dans la voie de la coopération ou de l'intégration. Toutefois, les coopérations renforcées ne peuvent porter atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale, ni provoquer de distorsions de concurrence. La décision

¹⁰⁸ L'Article 174, troisième alinéa, TFUE dispose qu'une attention particulière soit accordée aux zones rurales dans le cadre de la politique de cohésion. Mais les Articles 175, premier alinéa, et 178 permettent d'attribuer le développement des zones rurales au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, aujourd'hui devenu le FEADER, au sein de la PAC.

¹⁰⁹ *Vid.* la Communication "Options possibles pour l'après 2010 en ce qui concerne la perspective et les objectifs de l'Union européenne en matière de biodiversité" (COM (2010) 4 du 19.1.2010) sur l'avenir de l'action communautaire dans ce domaine (http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/index_en.htm).

¹¹⁰ Sur les mesures de financement de Natura 2000, consulter le manuel publié à cet égard en 2007 (http://circa.europa.eu/Public/irc/env/financing_natura/library?l=/contract_management/handbook_update/financement_2007pdf/FR_1.0_&a=d).

¹¹¹ Article 177, deuxième alinéa, TFUE.

¹¹² Article 352 TFUE.

¹¹³ Article 5 §3, premier alinéa, TUE.

¹¹⁴ Article 5 §3, deuxième alinéa, TUE et Protocoles n° 1 et n° 2.

¹¹⁵ Article 20 §1 TUE. Les règles des coopérations renforcées sont développées dans les Articles 326 à 334 TFUE.

autorisant une coopération renforcée est adoptée par le Conseil en dernier ressort, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble (¹¹⁶), sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen. A titre d'exemple, les coopérations renforcées, sous l'initiative d'au moins *neuf Etats membres*, pourraient porter à l'avenir sur la gestion des risques agricoles (*infra* §3.2.3), ou être établies en vue d'un régime de contrôle renforcé des efforts de pêche dans quelques zones maritimes.

¹¹⁶ Article 20 §2 TUE.

3. LES CHANGEMENTS LÉGISLATIFS DANS LES POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

3.1. Les changements dans les bases juridiques et les procédures décisionnelles

Les changements législatifs apportés par le traité de Lisbonne aux politiques structurelles et de cohésion sont essentiellement d'ordre *institutionnel* (répartition des compétences, *vid. supra* §2) et *procédural* (introduction de la procédure législative ordinaire dans plusieurs politiques et de l'avis conforme pour les accords internationaux). Les changements de fond concernent surtout quelques *bases juridiques* qui sont élargies.

A titre formel, la "*Communauté*" est remplacée par l'"*Union*" dans tous les articles du nouveau traité. Compte tenu du fait que l'Union est *dotée de la personnalité juridique*, elle seule est habilitée à conclure un *accord international* dans ses domaines de compétence, avec toutefois, pour la plupart d'entre eux, l'approbation préalable du Parlement européen (§3.8).

De plus, l'ancienne procédure de codécision de l'Article 251 TCE est remplacée par la *procédure législative ordinaire* (Article 294 TFUE) ⁽¹¹⁷⁾ dans la politique commune des *transports* (§3.5.1), la *politique régionale* (§3.4), les actions de développement des *réseaux transeuropéens* (§3.5.2) ainsi que dans les actions dans les domaines de *l'éducation et de la jeunesse* (§3.6.2). La *politique culturelle*, auparavant décidée par le Conseil à l'unanimité au sein de la procédure de codécision, bénéficie dorénavant de la procédure législative ordinaire (§3.6.3). De *nouvelles bases juridiques* sont créées pour le *tourisme* (§3.7) et le *sport* (§3.6.1), soumis également à la procédure législative ordinaire.

Dans les domaines de *l'agriculture et de la pêche* (§3.2 et §3.3) la simple consultation au Parlement disparaît au profit de la procédure législative ordinaire. Mais le Conseil garde encore, à titre exceptionnel, ses pouvoirs dans quelques matières, sans participation parlementaire. Même si une longue jurisprudence confirme une interprétation restrictive des exceptions, il n'en reste pas moins que la répartition des pouvoirs opérée par le TFUE dans ces deux domaines soulève des problèmes importants (politiques et juridiques), ce qui pourrait alimenter de nombreux contentieux interinstitutionnels à l'avenir.

Le traité de Lisbonne apporte également des changements au niveau de la *typologie des actes juridiques*, qui inclut désormais de nouveaux *actes délégués* et une révision des *actes d'exécution* précédemment en vigueur (régime de la *comitologie*) (§3.9).

Pour finir, le traité introduit des *modifications législatives de portée horizontale*, sur l'ensemble des politiques structurelles et de cohésion (§3.10). Ces modifications sont susceptibles de conduire à des *changements* non négligeables dans quelques domaines. Il s'agit notamment du droit d'initiative du Parlement sur les *révisions aux traités* (en particulier dans le cadre des procédures de *révision simplifiées*) et du *droit d'initiative citoyenne*.

¹¹⁷ Cette étude n'analyse pas la procédure législative ordinaire, d'ailleurs développée dans plusieurs documents parlementaires. *Vid.* le guide "*Codécision et conciliation. Comment le Parlement colégifère dans le cadre du traité de Lisbonne*" (DV/795985FR.doc). Un code de conduite a été également adopté à cet égard par le groupe de travail sur la réforme du Parlement européen lors de sa réunion du 23 avril 2008. Pour les références, *vid.*: http://www.europarl.europa.eu/code/about/background_en.htm.

3.2. Les changements législatifs apportés à la politique agricole commune (Articles 38 à 44 TFUE)

Le traité de Lisbonne n'entraîne pas des changements de fond concernant la politique agricole commune (PAC). A l'évidence, il s'agit d'une reconduction pure et simple des dispositions existantes dans le TCE (ex Articles 32 à 38). Ainsi, les règles concernant la spécificité de la PAC par rapport au droit commun du marché intérieur sont maintenues⁽¹¹⁸⁾. Il en va de même pour le régime exceptionnel relatif aux règles de concurrence (Article 42, premier alinéa, TFUE), qui reprend sans modification la portée de l'ex Article 36 TCE⁽¹¹⁹⁾. De même, les objectifs de la PAC sont reconduits en l'état (Article 39 TFUE – ex Article 33 TCE). Enfin, la structuration possible des marchés agricoles sous forme d'organisations communes de marché (OCM) est maintenue en l'état (Article 40 TFUE – ex Article 34 TCE).

Les changements apportés par le traité de Lisbonne à la PAC sont donc d'ordre institutionnel (dans le domaine de la répartition des compétences) (*supra* §2.3.1) et d'ordre procédural (Articles 42 et 43 TFUE par rapport aux ex Articles 36 et 37 TCE)⁽¹²⁰⁾.

3.2.1. La procédure législative ordinaire dans le domaine agricole

Le TFUE introduit la procédure législative ordinaire en remplaçant la procédure de consultation existante à deux niveaux:

- les *règles spécifiques de concurrence* applicables à la production et au commerce des produits agricoles (Article 42, premier alinéa, TFUE)⁽¹²¹⁾;
- et l'*établissement de l'organisation commune des marchés agricoles* (OCM), ainsi que les *autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la PAC* (Article 43 §2 TFUE).

La procédure législative ordinaire devient ainsi la procédure de droit commun en matière agricole, mais il y a cependant *deux importantes exceptions*:

- au sein du régime spécial de la concurrence, seul le *Conseil* peut autoriser l'octroi d'aides pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions

¹¹⁸ Sauf réserve du remplacement des références au «*marché commun*» par le «*marché intérieur*», l'Article 38 §2 TFUE ne modifie pas l'ancien Article 32 §2 TCE: «*Sauf dispositions contraires des articles 39 à 44 inclus, les règles prévues pour l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur sont applicables aux produits agricoles*». La réalisation du marché intérieur agroalimentaire comporte donc une dérogation des Articles 26 et 114 TFUE dans la mesure où le législateur européen exerce les compétences attribuées par le traité en faveur de la PAC.

¹¹⁹ Article 42 TFUE, premier alinéa: «*Les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont pas applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminé par le Parlement européen et le Conseil*» dans le cadre de la nouvelle procédure législative ordinaire (qui remplace la procédure de consultation, *vid. infra* §3.1), «*compte tenu des objectifs*» spécifiques de la PAC.

¹²⁰ Dans ce chapitre nous reprenons l'analyse faite par Claude Blumann dans l'étude demandée par la commission de l'agriculture et du développement rural du PE: "*La PAC et le Traité de Lisbonne*", Parlement européen - Département Thématique B, Etude IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, Point 1.1, p. 3, Bruxelles (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

¹²¹ On relève au passage que les pouvoirs du Parlement vont devenir *plus importants* en matière de concurrence "*agricole*" qu'en matière de concurrence générale puisque le Parlement sera simplement consulté sur les actes législatifs en matière d'ententes, positions dominantes ou aides d'Etat conformément aux Articles 103 et 109 TFUE (qui reprennent sans aucun changement les dispositions procédurales des ex Articles 84 et 87 TCE).

structurelles et naturelles et dans le cadre de programmes de développement économique (Article 42, deuxième alinéa, TFUE) ⁽¹²²⁾;

- seul le *Conseil* peut adopter les mesures relatives à la *fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives* (Article 43 §3 TFUE).

3.2.2. La portée des exceptions à la procédure législative ordinaire agricole

La CJCE a toujours estimé que les exceptions à une règle ou à un principe général devaient être *d'interprétation stricte* ⁽¹²³⁾. C'est le cas en l'occurrence, la procédure législative ordinaire étant devenue la procédure de droit commun dans le domaine agricole. Cette interprétation est renforcée par les références générales aux «*objectifs de la PAC*» ⁽¹²⁴⁾, la CJCE ayant toujours prôné une conception large des objectifs de l'Article 39 (ex Article 33 TCE) ⁽¹²⁵⁾. D'ailleurs, les exceptions prévues aux Articles 42 et 43 du TFUE ne font aucune référence à une procédure législative spéciale. Il faut en déduire que les actes édictés sur ces bases n'ont plus un caractère législatif mais exécutif. Il y a donc là création d'une compétence exécutive directe en faveur du Conseil, ce qui, d'ailleurs, prend le contre-pied du principe de la hiérarchie des normes ⁽¹²⁶⁾.

Sur cette base le Parlement plaide pour *une interprétation stricte* des Articles 42, deuxième alinéa, et 43 §3, et donc souligne que ces dispositions ne peuvent s'appliquer que dans les *cas explicitement couverts par les exceptions*:

- *L'Article 43 §3 TFUE* limite l'exception «à la *'fixation' des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives*». Le terme "*fixation*" doit être pris dans son sens naturel ou étymologique: l'établissement des montants ou niveaux (quantification). Il n'est pas question pour le Conseil seul de se prononcer sur *les régimes* de prix, d'aides ou de prélèvements dans son ensemble. Toute autre interprétation ferait apparaître l'extension de la procédure législative ordinaire à l'agriculture comme une réforme en trompe-l'œil. Ceci entraînerait, dans la pratique, une interprétation large de l'Article 43 §3 TFUE qui exclurait le Parlement de la révision de presque toutes les matières relevant de l'OCM unique. En fait, les *principes* de base des régimes des prix, des aides, des prélèvements ou des limitations quantitatives (quotas), de même que leurs *règles générales* concernant leur mise en œuvre, relèveront de la procédure législative ordinaire. Par contre, l'établissement concret du niveau des prix, du montant des prélèvements ou des aides, ou la détermination et répartition des quotas relèveront de la compétence du Conseil.
- *L'Article 42 TFUE* change l'articulation entre ses deux alinéas. Dans le TCE (ex Article 36) la procédure législative était identique pour les deux paragraphes (simple

¹²² Le TFUE ne précise pas s'il s'agit d'aides communautaires ou d'aides d'Etat. Les régimes communautaires d'aides de l'Article 42 TFUE sont développés actuellement à l'intérieur de la politique de développement rural (deuxième pilier de la PAC). Les règles de la concurrence s'encadrent à l'intérieur de l'OCM unique (Articles 175 à 181 du Règlement (CE) 1234/2007, JO L 299 du 16.11.2007).

¹²³ Entre autres: CJCE, 5 mai 1998, Royaume-Uni c. Conseil, Aff. C-180/96, Rec. I-2265.

¹²⁴ Article 42 TCE, premier alinéa, final: «...*compte tenu des objectifs énoncés à l'Article 39*». Article 43 §2 TCE: «...*ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche*».

¹²⁵ Au nom d'une jurisprudence téléologique et systémique que la CJCE développe au demeurant dans tous les domaines du droit communautaire.

¹²⁶ *Vid.* Article 291 § 2 TFUE (§3.9.2). Sur ce point, C. Blumann a écrit: «*Il semble qu'il y ait avec l'article 43 §3 en matière de PAC une anomalie, puisque en général, les actes pris en première application des traités sont considérés comme législatifs (droit dérivé du premier degré) et les actes d'exécution ne viennent qu'ensuite pour mettre en œuvre des actes législatifs préexistants (droit dérivé du second degré)*», Blumann, op.cit. p. 8.

consultation). L'alinéa second était juste conçu comme une illustration du premier en développant le cadre spécifique des règles agricoles de la concurrence pour les aides ⁽¹²⁷⁾. Ce n'est plus le cas dans l'Article 42, deuxième alinéa, du TFUE, en éliminant l'adverbe "*notamment*". Autrement dit, l'*autorisation* d'octroi d'aides devient une compétence exclusive du Conseil et ne relevant donc pas de la procédure législative ordinaire: il y a une exception de compétence propre au profit du Conseil comme dans le cas de l'Article 43. Pour le Parlement européen, l'Article 42 deuxième alinéa du TFUE constitue une dérogation par rapport au *régime général des aides d'Etat* de l'Article 109 TFUE (où il dispose au moins d'un pouvoir de consultation) et comme toute dérogation, elle doit être d'interprétation stricte et ne peut donc s'appliquer que dans les deux cas qu'elle mentionne expressément: d'une part, pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles, d'autre part, dans le cadre de programmes de développement économique. Selon l'interprétation du Parlement européen, l'exception en faveur du Conseil ne peut couvrir les aides *communautaires* du deuxième pilier de la PAC dans ces domaines. Une interprétation plus large serait incohérente par rapport à l'ensemble de la politique de développement rural qui relève de la procédure législative ordinaire et risquerait de créer de graves distorsions.

Le Parlement a explicitement soulevé la question de la portée des exceptions de l'Article 43 §3 TFUE ⁽¹²⁸⁾. Le point 30 de sa résolution du 7 mai 2009 souligne que la procédure législative ordinaire «*s'appliquera à tous les actes législatifs du domaine de l'agriculture au titre de l'Article 43, paragraphe 2, du TFUE, et qui relèveront notamment de cette catégorie, les quatre textes horizontaux dans ce domaine (l'organisation commune de marché unique, le règlement sur les paiements directs, le règlement sur le développement rural et le financement de la PAC)*». La référence aux quatre textes de base de la PAC équivaut à rejeter la compétence du Conseil sur les régimes des prix, des aides, des prélèvements ou des limitations quantitatives à la production. En outre, le point 31 de la même résolution du 5 mai 2009 estime que «*l'article 43, paragraphe 3, du TFUE ne prévoit pas de base juridique ou de pouvoir autonome permettant l'adoption ou la modification de tout acte du Conseil actuellement en vigueur dans le domaine de la PAC*». En conséquence, le Parlement demande au Conseil de s'abstenir «*d'adopter toute mesure renvoyant à l'article 43, paragraphe 3, du TFUE sans consultation préalable du Parlement*».

La Commission dans ses commentaires à la résolution du Parlement a signalé que le texte du traité ne correspond pas à l'interprétation du Parlement concernant l'articulation des deux paragraphes de l'Article 43 du TFUE ⁽¹²⁹⁾. L'approche des services juridiques de la Commission est basée sur l'existence de deux procédures autonomes à choisir en fonction des matières. Cependant, le nouveau Commissaire de l'agriculture, M. Dacian Ciolos, dans les réponses au questionnaire de la commission de l'agriculture et du développement rural avant son audition, a indiqué explicitement que l'Article 43 §3 du TFUE constituait une exception et, donc, qu'il devait être interprété de manière restrictive. Il est de l'avis de faire une analyse au cas par cas afin de ne pas vider de son sens le principe général de codécision qui doit prévaloir dans le plan agricole. Pour sa part, le Conseil ne s'est pas encore prononcé de manière formelle sur ces questions.

¹²⁷ Article 36 TCE, deuxième alinéa: «*Le Conseil peut 'notamment' autoriser des aides:....*».

¹²⁸ Résolution T6-0373/2009 sur le rôle nouveau et les responsabilités nouvelles du Parlement en vertu du traité de Lisbonne (vid. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>).

¹²⁹ *Reply of the Commission to the European Parliament resolution on Parliament's new role and responsibilities in implementing the Lisbon Treaty: XI. Agricultural Policy.*

On peut bien s'imaginer que les exceptions des Articles 42 et 43 §3 TFUE seront difficilement appliquées dans la pratique étant donné les problèmes interinstitutionnels qu'elles soulèveraient (du Parlement face au Conseil, concernant la portée de la procédure législative ordinaire, mais aussi du Conseil vis-à-vis la Commission sur les compétences de mise en œuvre qui resteraient en mains de cette dernière). Mais du point de vue strictement juridique, il paraît souhaitable d'établir préalablement la ligne de démarcation entre la procédure législative ordinaire et les exceptions en faveur du Conseil.

A notre avis, faute d'une claire délimitation des compétences législatives pour la PAC, les conflits politiques et juridiques pourraient survenir souvent, en particulier dans le cadre de la *réforme fondamentale de la PAC* prévue pour les années 2011/2012. Une analyse au cas par cas demeure trop incertaine. Un *accord interinstitutionnel de coopération législative* s'avère donc nécessaire en vue de combler le *vacuum juris* sur la structure et les niveaux décisionnels des actes agricoles.

D'ailleurs, la répartition des pouvoirs opérée par le TFUE conduit même à un recul de la compétence parlementaire puisque le Parlement ne sera plus consulté pour les domaines couverts par les exceptions. L'accord interinstitutionnel devrait donc régler également la question de la consultation du Parlement dans les cas d'utilisation éventuelle des exceptions des Articles 42 et 43 §3 TFUE.

3.2.3. Conséquences matérielles du traité de Lisbonne sur la PAC

Il faut bien noter que les amendements du Parlement aux propositions législatives agricoles ont souvent un impact direct sur le budget communautaire. Ceci explique en partie le retard pris dans l'application de la codécision à la PAC. Même si certains points restent encore à clarifier (*supra* §3.2.2), le TFUE a défini la procédure législative ordinaire en tant que procédure de droit commun à appliquer à la PAC. D'ailleurs, le TFUE a éliminé la distinction entre "*dépenses obligatoires*" (premier pilier de la PAC) et "*dépenses non obligatoires*" (deuxième pilier de la PAC) (*infra* §4.2). Désormais, les deux branches de l'autorité budgétaire (Parlement et Conseil) décideront conjointement de l'ensemble des crédits du premier poste de dépenses de l'Union (*infra* §4.1 - Tableau 1).

Dans ce contexte, on peut déjà avancer que la PAC subira un profond remaniement avec le nouveau cadre financier pluriannuel 2014/2020, qui sera fortement conditionné par l'évolution de la crise économique. On peut s'attendre d'ores et déjà à une réforme radicale de la PAC pour l'après 2013, un exercice que les Institutions européennes n'ont pas osé entamer en 2008, au moment de l'adoption de la dernière réforme de cette politique, qualifiée de "*bilan de santé*". Pour l'après 2013, on parle même d'une *refondation de la PAC* qui concernerait ses objectifs, ses principes et ses mécanismes principaux.

Il va de soi que le Parlement européen devra jouer un rôle déterminant en vue de la définition de cette nouvelle PAC et de son cadre financier, sur base des nouveaux pouvoirs législatifs et budgétaires attribués par le TFUE.

Mais au préalable, le Parlement devra consolider ses nouvelles prérogatives. Au delà des accords interinstitutionnels qui devront interpréter la portée des exceptions des Articles 42 et 43 TFUE, le Parlement devra se montrer attentif aux *adaptations des règlements de base* (notamment sur l'OCM unique et sur les paiements directs) ⁽¹³⁰⁾ suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Dans ce contexte, il devra examiner de près les nouvelles règles à

¹³⁰ Règlement (CE) 1234/2007 (JO L 299 du 16.11.2007) et Règlement (CE) 73/2009 (JO L 30 du 31.1.2009).

mettre en place pour les actes délégués et les actes d'exécution (*comitologie*), qui sont d'une importance majeure sur le plan agricole (*infra* §3.9).

A plus long terme, une fois que la nouvelle PAC d'après 2013 sera définie et consolidée, le Parlement européen pourra éventuellement prendre l'initiative d'actualiser le chapitre agricole du TFUE au moyen de la *procédure de révision simplifiée* prévue à l'Article 48 §6 TUE (*infra* §3.10.1). Force est de constater que le texte du chapitre agricole du traité est demeuré inchangé depuis le traité de Rome. S'inspirant des principes productivistes, aujourd'hui obsolètes, les objectifs de la PAC établis en 1957 n'ont jamais été modifiés. Des notions clés de la PAC actuelle comme la multifonctionnalité agricole, le développement rural, le développement durable, la qualité et la sécurité alimentaire (*food safety*), la santé publique et la lutte contre l'obésité, le bien-être animal, l'aménagement des territoires, la protection des ressources naturelles et de la biodiversité, la lutte contre le changement climatique, le développement des énergies renouvelables d'origine agricole, ou, enfin, la discipline financière n'ont pas été intégrées. Il en va de même pour les mécanismes en vigueur: les paiements découplés aux exploitations, la modulation des aides, les instruments financiers (FEAGA, FEADER), la traçabilité, la conditionnalité des aides (*cross-compliance*), etc.

En dernier lieu, les dispositions sur les *coopérations renforcées* (Article 20 §1 TUE - Articles 326 et s. TFUE) (*supra* §2.3.3.b) ouvrent une voie à explorer à moyen terme en vue du développement futur de la PAC réformée (par ex. sur la gestion des risques ou sur le développement des organisations interprofessionnelles sur le plan européen).

3.3. Les changements législatifs apportés à la politique commune de la pêche (Articles 38 à 44 TFUE)

L'intitulé du Titre III de la Troisième partie du TFUE ajoute à «*L'agriculture*» les mots «*et la pêche*». De plus, l'Article 38 §1 TFUE dispose que l'Union définit et met en œuvre une politique commune de l'agriculture «*et de la pêche*». En principe, on pourrait estimer ce changement comme relativement mineur, dans la mesure où depuis l'origine de la Communauté les produits de la pêche sont assimilés aux produits agricoles (¹³¹).

Néanmoins, cette référence claire à une politique de la pêche, reprise dans l'Article 43 §2 TFUE, permet d'autonomiser celle-ci par rapport à la PAC, même si, pour des raisons d'économie législative, le TFUE introduit un nouveau paragraphe dans l'Article 38 §1 TFUE en rappelant que «*les références à la politique agricole commune ou à l'agriculture et l'utilisation du terme 'agricole' s'entendent comme visant aussi la pêche, eu égard aux caractéristiques particulières de ce secteur*». En d'autres mots, le TFUE renonce à développer un régime propre à la pêche en appliquant le régime spécifique "*agricole*" à l'ensemble de *l'Europe Verte* et de *l'Europe Bleue*.

Dans ce contexte, les commentaires déjà exprimés concernant la PAC (*supra* §3.2.2) peuvent être repris pour la PCP dans son ensemble. Toutefois, quelques commentaires s'imposent à propos de la référence spécifique à la «*fixation et à la répartition des*

¹³¹ «*Par produits agricoles, on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits*» (Article 38 §1 TFUE – ex Article 32 §1 TCE). L'Annexe I du traité dresse la liste des produits agricoles et de la pêche relevant du régime propre de la PAC et la PCP.

possibilités de pêche» (TACs et quotas), insérée dans le régime exceptionnel de l'Article 43 §3 TFUE, qui restent sous la compétence du Conseil.

Dans le passé, le Parlement européen disposait d'un droit de consultation pour l'ensemble de la PCP sauf pour la fixation des TACs ("*Totaux admissibles de captures*") et des quotas. Une base juridique du droit dérivé, l'Article 20 du Règlement de base du Conseil relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la PCP (¹³²), était utilisée par le Conseil pour contourner la consultation parlementaire pour l'attribution des *possibilités de pêche* (¹³³). En fait, le Conseil a utilisé cette disposition de manière récurrente pour arrêter non seulement les attributions des possibilités de pêche, mais aussi pour adapter d'autres dispositions de la PCP sans toutefois consulter le Parlement.

Cette situation anormale se termine avec l'entrée en vigueur du TFUE. Dorénavant, la procédure législative ordinaire devient la règle de droit commun pour l'ensemble de la PCP sauf en ce qui concerne la «*fixation et [à] la répartition des possibilités de pêche*» (TACs et quotas) où l'exception de l'Article 43 §3 TFUE sera d'application, mais selon une interprétation restrictive (*vid. supra* §3.2.2) (¹³⁴). Les termes "*fixation*" et "*répartition*" des possibilités de pêche doivent donc être compris dans leur sens étymologique pur et concerner uniquement les quantités ou niveaux des TACs et quotas.

D'ailleurs, les accords internationaux de pêche, un des volets principaux de la PCP, seront conclus après *l'approbation du Parlement* selon la procédure de l'Article 218 §6.a TFUE. Nous analyserons leur régime après le TFUE dans le chapitre dédié aux accords internationaux (*infra* §3.8). D'ores et déjà il faut rappeler que l'Union dispose d'une large panoplie d'accords conclus avec des Etats côtiers d'Afrique, du Pacifique, et des pays du Nord (la Norvège, l'Islande, les Îles Féroé et le Groenland). A ces accords s'ajoutent ceux conclus avec plusieurs organisations régionales de pêche (ORP).

Enfin, il faut remarquer que, malheureusement, comme c'est déjà le cas pour la PAC, le TFUE a manqué l'opportunité d'actualiser le cadre général de la PCP. Un cadre devenu obsolète à la lumière de son évolution depuis sa naissance. Des notions et des instruments clés de la PCP (tels que les "*efforts de pêche*", les "*mécanismes de préservation des ressources halieutiques*" - TACs -, les "*accords internationaux de pêche*", le "*Fonds européen pour la pêche*", etc.) ne sont toujours pas mentionnés dans le chapitre du traité relatif à la pêche. Une révision en profondeur du droit primaire concernant ce secteur est désormais souhaitable. Les procédures de révision simplifiées prévues dans l'Article 48 §6 et 7 TUE pourraient sans doute être utilisées à cet effet tout en fixant éventuellement un régime autonome de *l'Europe Bleue* par rapport à la PAC (*infra* §3.10.1).

¹³² Règlement (CE) 2371/2002, JO L 358 du 31.12.2002.

¹³³ Domaine qui inclut les limitations de capture et/ou des efforts de pêche, la répartition des possibilités de pêche entre les Etats membres, ainsi que les mesures associées à cette limitation (Article 20.1 du Règlement (CE) 2371/2002).

¹³⁴ Le Point 32 de la résolution du PE T6-0373/2009 du 7.5.2009 confirme cette interprétation restrictive (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>).

3.4. Les changements législatifs apportés à la politique régionale (Articles 3 §3 et 3 §5 TUE; Articles 174 à 177 TFUE)

3.4.1. Les changements de fond et d'ordre procédural dans le TUE et le TFUE

Le TUE élargit le champ d'action de l'Union en matière de cohésion économique et sociale en ajoutant la "*cohésion territoriale*" (¹³⁵). La nouvelle *cohésion économique, sociale et territoriale* devient de cette sorte un des principes fondamentaux de l'Union en vue d'un développement harmonieux et durable de l'ensemble de l'Union, complémentaire de la réalisation du marché intérieur (Article 3 §3 TUE) (¹³⁶). D'ailleurs, le TUE élargit le principe de subsidiarité aux autorités régionales et locales (Article 5 §3 TUE).

Concernant le TFUE, les *Articles 174 à 177* remplacent les Articles 158 à 162 TCE relatifs à l'action communautaire en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale. De plus, un *Protocole* a été annexé aux nouveaux TUE et TFUE (¹³⁷). Afin d'atteindre cet objectif, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées (Article 174, deuxième alinéa, TFUE) Sur cette base, le TFUE introduit un *nouveau paragraphe dans l'Article 174* qui priorise les régions où l'action de l'Union doit s'établir en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale: une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population (régions arctiques) et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne (Article 174, troisième alinéa TFUE).

En dehors des Articles 174 à 177 TFUE, le traité de Lisbonne apporte d'autres modifications significatives:

- il inclut la cohésion économique, sociale "*et territoriale*" parmi les compétences partagées de l'Union (Article 4 §2.c TFUE) (*supra* §2.2.2 et §2.3.1);
- l'Article 14 TFUE met en évidence le rôle que jouent les *services d'intérêt économique général* dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union; dans ce contexte, le Protocole n° 26 reconnaît le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt général (Article premier);
- il modifie le cadre des *aides nationales* en faveur de régions en situation de désavantage économique, où le niveau de vie est anormalement bas ou marquées par un grave sous-emploi: le TFUE introduit une clause de caducité (de cinq ans) pour les aides octroyées aux régions de la RFA affectées par la division de l'Allemagne (Article 107 §2.c TFUE); et il inclut aussi les aides destinées aux régions ultrapériphériques (Article 107 §3.a TFUE);
- le TFUE introduit également une disposition concernant les actions devant la CJCE pour *violation du principe de subsidiarité*: les recours de contrôle de la légalité des actes législatifs (Article 263 TFUE) peuvent être formés par le Comité des régions contre des actes pour l'adoption desquels le TFUE prévoit sa consultation (¹³⁸);

¹³⁵ Sur ce point *vid.* la note du Département Thématique B "*The impact of the Treaty of Lisbon on Regional Policy*", PE 431.586, January 2010.

¹³⁶ Sur cette base, les éventuelles coopérations renforcées ne peuvent porter atteinte à la cohésion (Article 326 TFUE).

¹³⁷ Protocole n° 28 (JO C 115 du 9.5.2008, p. 310).

¹³⁸ Article 8 du Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et proportionnalité.

- en dernier lieu, il reconnaît l'organisation des pouvoirs publics aux niveaux national, régional et local dans la *Charte des droits fondamentaux* de l'Union européenne;

En fait, le traité ne prévoit pas de politique régionale mais seulement des mécanismes destinés à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. Même si est prévu un éventuel regroupement (Article 177 TFUE; Protocole n° 28), l'action communautaire en faveur de la cohésion est jusqu'à présent mise en œuvre sous la forme de plusieurs instruments financiers:

- *Trois Fonds à finalité structurelle* (Article 175 TFUE): a) le *Fonds européen de développement régional (FEDER)* (Article 176 TFUE); b) le *Fonds Social européen (FSE)*, développé dans les Articles 162 à 164 TFUE au sein de la politique sociale et de l'emploi; et c) le *Fonds européen d'orientation et de garantie agricole - section Orientation (FEOGA-O)*, développé dans l'Article 40 §3 TFUE, sous le cadre de la PAC. Depuis 2005 ce dernier fonds est devenu le *Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)* ⁽¹³⁹⁾.
- Le *Fonds de cohésion* (Article 177, deuxième alinéa, TFUE).
- La *Banque européenne d'investissement (BEI)* (Articles 308 et 309 TFUE et Protocole n° 5 annexé aux traités).
- Autres instruments financiers, non cités explicitement dans l'Article 175 TFUE, tels quels le *Fonds de solidarité* (pour répondre aux catastrophes naturelles) ⁽¹⁴⁰⁾ ou le *Fonds européen pour la pêche (FEP)*.

Dans ce sens, les rédacteurs du traité de Lisbonne ont raté l'occasion d'actualiser la terminologie relative au FEOGA (FEADER) et d'inclure les Fonds de solidarité et de la pêche dans le droit primaire.

Le traité n'a pas modifié non plus le régime procédural des mesures spécifiques en faveur des *régions ultrapériphériques*, pour lesquelles une *procédure législative spéciale* est maintenue ⁽¹⁴¹⁾. En revanche, toutes les autres actions en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale sont dorénavant arrêtées au moyen de la procédure législative ordinaire ⁽¹⁴²⁾. Il faut noter que la définition des missions, des objectifs prioritaires et de l'organisation des fonds à finalité structurelle était auparavant décidée par le Conseil à l'unanimité (ex Article 161 TCE - nouvel Article 177 TFUE).

3.4.2. L'impact futur de l'introduction de la cohésion territoriale

La notion même de cohésion territoriale, ni ses implications pour la mise en œuvre des politiques communes, n'ont été clairement définies par le traité de Lisbonne. Le Parlement européen a demandé à la Commission la publication d'un livre blanc dans le but de consolider la cohésion territoriale ⁽¹⁴³⁾, sans réaction jusqu'à cette date. Malgré tout, on

¹³⁹ Règlement (CE) 1698/2005, JO L 277 du 21.10.2005.

¹⁴⁰ Règlement (CE) 2012/2002 (JO L 3111 du 14.11.2002).

¹⁴¹ Le régime des régions ultrapériphériques (DOM-TOM français, Açores, Madère et îles Canaries) est basé sur les Articles 349 et 355 TFUE.

¹⁴² Articles 175 et 177 TFUE en général; Article 178 TFUE pour le FEDER; Article 43 §2 TFUE pour l'agriculture et la pêche; Article 164 TFUE pour le FSE.

¹⁴³ Point 24 de la résolution T6-0163/2009 du 24.3.2009 sur le *livre vert sur la cohésion territoriale* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5666042>). D'ailleurs, plusieurs résolutions du PE se sont penchées sur les rapports de la cohésion territoriale et les politiques communes ayant des effets territoriaux: Résolution T6-0157/2009 du 26.3.2009 sur la *complémentarité et la coordination de la politique de cohésion et des mesures de développement rural* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5625302>); résolution T6-0164/2009 du 24.3.2009 sur le *rapport sur la dimension urbaine de la politique de cohésion dans la*

peut déjà prévoir que l'introduction de la dimension territoriale dans la politique de cohésion aura des impacts dans l'avenir de la politique régionale *stricto sensu* et, dans une certaine mesure, dans l'ensemble des instruments financiers à finalité structurelle.

Elle pourrait se traduire par un renforcement de la coordination de *toutes* les politiques sectorielles ayant des effets territoriaux ⁽¹⁴⁴⁾. Dans ce cas là, il faudrait mettre sur pied une nouvelle approche (intégrée) dans la prise de la décision et la gestion des politiques communes, avec un renforcement des synergies intersectorielles à tous les niveaux (local, régional, national et communautaire). D'ailleurs, on pourrait introduire l'évaluation des effets territoriaux au sein de chaque politique et peut-être même appliquer des évaluations intégrées des impacts de l'ensemble des politiques communes dans un territoire spécifique. Dans ce contexte, le débat sur l'avenir de la politique régionale et de cohésion sera influencé par les résultats de l'expérience menée actuellement avec les *macro-régions* et spécialement la *Stratégie pour la Mer Baltique*. Il s'agit là d'une tentative de mise en œuvre d'une approche nouvelle, plus ouverte et participative. Si ce modèle de coopération renforcée au niveau des macro-régions se développe, il devrait inéluctablement intégrer les actions des politiques structurelles et de cohésion ⁽¹⁴⁵⁾.

Une *révision à mi-parcours* de la politique régionale est prévue pour l'année 2010. Compte tenu du poids de la politique régionale dans le budget communautaire (Tableau 1, *infra* §4.1), ce débat sera fortement conditionné par les négociations sur le *nouveau cadre financier 2014/2020* (dans le cas échéant que les Institutions européennes ne décident pas de prolonger les perspectives financière actuelles *jusqu'à 2016*) (*infra* §4.4).

3.5. Les changements législatifs apportés à la politique commune des transports (Articles 90 à 100 TFUE) et aux réseaux transeuropéens (Articles 170 à 172 TFUE)

Dans le cadre de la politique des transports, les *Articles 90 à 100 TFUE* remplacent les Articles 70 à 80 TCE. En parallèle, les *Articles 170 à 172 TFUE* remplacent les bases juridiques précédentes sur les réseaux transeuropéens (Articles 154 à 156 TCE). La politique commune des transports et les actions en faveur des réseaux transeuropéens relèvent du régime des *compétences partagées* (Article 4 §2 g et h TFUE) (*supra* §2.2.2).

3.5.1. La politique commune des transports

Dans le domaine de la politique des transports, les changements apportés par le traité de Lisbonne sont mineurs. L'ancienne procédure de codécision citée dans les Articles 71, 75 et 80 TCE, introduite par le traité d'Amsterdam, est remplacée par la *procédure législative ordinaire* (Articles 91, 95 et 100 TFUE). De plus, le traité de Lisbonne introduit la caducité

nouvelle période de programmation (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5637232>); résolution T6-0156/2009 du 24.3.2009 sur les *meilleures pratiques dans le domaine de la politique régionale et les obstacles à utilisation des Fonds structurels* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608562>); et résolution T6-0432/2008 du 21.10.2008 sur le *rapport sur la gouvernance et le partenariat aux niveaux national et régional* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608632>).

¹⁴⁴ Point 10 de la résolution du 26.3.2009 sur le livre vert sur la cohésion territoriale, précitée (T6-0163/2209). D'ailleurs, le point 8 de la résolution T6-0373/2009 du 7.5.2009 estime que l'inclusion de la cohésion territoriale accroîtra la compétence du Parlement pour évaluer l'impact territorial des grandes politiques de l'Union. *Vid.* <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>.

¹⁴⁵ Les premiers résultats concrets de la Stratégie pour la Mer Baltique sont attendus pour 2011 et donneront éventuellement lieu à une révision de l'approche suivie et à une réflexion sur la possibilité et l'opportunité d'appliquer ce modèle de coopération à d'autres régions.

pour les mesures exceptionnelles prises par la RFA pour compenser les désavantages économiques des régions affectées par la division de l'Allemagne (Article 98 TFUE): cinq ans après l'entrée en vigueur du traité (le 1er décembre 2014), le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision abrogeant l'Article 98 ⁽¹⁴⁶⁾.

Jusqu'à l'établissement des règles communes dans le domaine des transports (visées dans l'Article 91 TFUE), le Conseil garde le pouvoir d'accorder des mesures de dérogation (Article 92 TFUE). Ces dérogations seront arrêtées à l'unanimité, sans participation du Parlement.

En dehors des changements dans les bases juridiques spécifiques de la politique commune des transports, il faut remarquer que le traité de Lisbonne a modifié d'autres domaines qui auront des effets indirects sur les travaux de la commission TRAN. Tout d'abord, l'Article 191.1 TFUE a introduit la *lutte contre le changement climatique* dans les exigences de la protection de l'environnement à intégrer dans la définition et la mise en œuvre des politiques de l'Union dans son ensemble (Article 11 TFUE). Sur cette base, après la signature du Protocole de Kyoto et en vue des mesures qui suivront la Conférence de Copenhague de décembre 2009, la politique des transports, notamment routiers et aériens, sera affectée très directement par la stratégie communautaire de réduction des émissions des gaz à effet de serre.

En outre, le Titre "*Recherche et développement technologique*" du TFUE ajoute la référence à "*l'espace*" et introduit un nouvel Article 189 pour une politique spatiale européenne. Dans ce domaine, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions, notamment pour définir et mettre en œuvre des programmes, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les Etats membres d'exercer la leur (Article 4 §3 TFUE). Le programme-cadre pluriannuel de la recherche, du développement technologique et de l'espace sera statué conformément à la procédure législative ordinaire (Article 182 §1 TFUE), mais les programmes spécifiques à mettre sur pied seront décidés conformément à une procédure législative spéciale où le Parlement aura le seul droit de consultation (Article 182 §4 TFUE).

En dernier lieu, les nouvelles dispositions sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice (Articles 67 à 89 TFUE) peuvent avoir des effets sur la politique des transports, très particulièrement dans le cadre de la coopération judiciaire en matière civile et pénale (Articles 81 et 82 TFUE) et des contrôles des passagers qui pourront être effectués. Ce domaine est devenu une compétence partagée suite à la disparition du troisième pilier dans les traités (Article 4 §2.j TFUE) (*supra* §2.2.2).

3.5.2. Les réseaux transeuropéens

Les orientations et les actions envisagées dans le domaine des réseaux transeuropéens sont également arrêtées par le Parlement européen et le Conseil conformément à la *procédure législative ordinaire* (Article 172 TFUE), qui remplace la procédure de codécision. Les réseaux transeuropéens comportent les infrastructures de transport, de télécommunications et d'énergie (Article 170 TFUE) ⁽¹⁴⁷⁾. Ils contribuent à la réalisation du marché intérieur (Article 26 TFUE) et au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale (Article 174 TFUE) en tenant compte de la nécessité de relier les régions

¹⁴⁶ Cette même disposition a été insérée dans l'Article 107 §2.c TFUE dans le cadre des aides accordées par les Etats (règles de concurrence). *Vid*, §3.4.1.

¹⁴⁷ Cependant, pour des raisons organisationnelles, le Parlement a attribué les réseaux transeuropéens à la commission TRAN en exclusivité. Voir Annexe VII du Règlement du Parlement européen, XI, p. 140

insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de l'Union (Article 170 §2 TFUE).

3.6. Les changements législatifs apportés aux politiques de la culture, de l'éducation, de la jeunesse et du sport (Articles 165 et 167 TFUE)

La base juridique des actions menées par l'UE dans le domaine de la *culture* est insérée dans l'*Article 167 TFUE*, qui remplace l'Article 151 TCE. Les objectifs des actions de l'Union dans les domaines de l'éducation, de la jeunesse et du sport relèvent de l'Article 165 TFUE (ex Article 149 TCE) (¹⁴⁸).

3.6.1. Le sport

Bien qu'aucun article du traité CE ne mentionnât explicitement le sport, l'Union européenne a joué un rôle décisif dans ce domaine, notamment au moyen de la jurisprudence de la CJCE. L'affaire Bosman (¹⁴⁹) en particulier a eu un impact majeur sur le sport professionnel en établissant que les indemnités de transfert constitueraient une entrave à la libre circulation des travailleurs (footballeurs) et étaient dès lors illégales en vertu du traité.

Les traités d'Amsterdam et de Nice ont inclu des déclarations relatives au sport. Il manquait toutefois une base juridique spécifique dans le droit primaire. Le traité de Lisbonne introduit le sport dans la liste des compétences des actions d'appui, de coordination et de complément de l'Union (Article 6 e) TFUE) (*supra* §2.2.3). De plus, il crée une base juridique propre dans l'*Article 165 TFUE*, à côté de l'éducation et de la jeunesse.

Dorénavant, l'Union contribuera à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative (Article 165 §1, deuxième alinéa, TFUE). L'action communautaire dans ce domaine visera à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives et la coopération entre les organismes responsables. Elle protégera également l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des plus jeunes (Article 165 §2 TFUE) (¹⁵⁰).

La première conséquence pratique de l'introduction de cette nouvelle base juridique dans le traité sera la mise en œuvre d'un *nouveau programme du sport* au niveau européen. Cette décision, ainsi que celles qui suivront dans ce domaine, sera arrêtée au moyen de la *procédure législative ordinaire* (Article 165 §4 TFUE).

(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>).

¹⁴⁸ La formation professionnelle, incluse également dans le Titre XII du TFUE (Article 166), ne sera pas analysée dans cette étude compte tenu qu'elle ne s'intègre pas dans les politiques structurelles et de cohésion et relève de la commission de l'emploi et des affaires sociales (*Vid.* Annexe VII, Point VII, du Règlement du Parlement européen).

¹⁴⁹ CJCE Aff. C-145/93 du 15.12.1995, Rec. p. 4921.

¹⁵⁰ Le point 27 de la résolution T6-0373/2009 du 7.5.2009 souligne que l'Union peut enfin arrêter des mesures pour le développement du sport et de sa dimension européenne et tenir dûment compte de la nature particulière du sport dans l'application d'autres politiques communautaires. *Vid.* <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>.

3.6.2. L'éducation et la jeunesse

Les principaux changements dans les domaines de l'éducation et de la jeunesse sont d'ordre procédural. La procédure législative ordinaire remplace la procédure de codécision (Article 165 §4 TFUE).

Par ailleurs, le traité de Lisbonne ajoute l'encouragement de la participation des jeunes à la *vie démocratique de l'Europe* (Article 165 §2, cinquième alinéa, TFUE). Toutefois, l'Union est déjà active dans cette matière: en particulier, la promotion de la participation civique est un des objectifs majeurs du programme "*Jeunesse en action*". On peut compter que l'introduction de ce nouvel objectif renforcera l'action communautaire dans ce domaine.

Dans le cadre des actions d'aide humanitaire, le traité cite également la création d'un "*Corps volontaire européen*" avec l'objectif précis d'encourager la participation des jeunes européens dans ce domaine (Article 214 §5 TFUE). Ce Corps de volontaires sera développé par le biais de la procédure législative ordinaire.

En outre, le *commerce des services d'éducation* est explicitement cité dans l'Article 207 §4 b TFUE. La négociation et la conclusion des accords internationaux dans ce domaine sont statuées par le Conseil à *l'unanimité* lorsque ces accords risquent de perturber l'organisation des services éducatifs au niveau interne et de porter atteinte à la responsabilité des Etats pour la fourniture de ces services. Il s'agit donc d'un régime dérogatoire par rapport aux accords internationaux en général, où la règle est toujours la majorité qualifiée (Article 207 §4, premier alinéa et Article 218 §8 TFUE). Toutefois, le Parlement européen a des pouvoirs d'approbation dans tous les accords commerciaux, dans la mesure où la politique commerciale commune relève de la procédure législative ordinaire (Article 218 §6 a.v TFUE) (*infra* §3.8).

Il faut finalement signaler que *l'Article 14 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* dispose que toute personne a droit à l'éducation ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue ⁽¹⁵¹⁾. Cette Charte, même si elle ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union, a la même valeur juridique que les traités et elle est donc juridiquement contraignante depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ⁽¹⁵²⁾.

3.6.3. La culture

Le préambule du TUE reconnaît les héritages culturels, religieux et humanistes comme source d'inspiration des valeurs de l'Union européenne. En outre, le nouvel Article 3 TUE reconnaît, parmi les objectifs de l'Union, le respect de la richesse de la diversité culturelle et linguistique, ainsi que la sauvegarde et le développement du patrimoine culturel européen.

Mais le changement majeur apporté par le traité de Lisbonne en ce qui concerne la politique culturelle concerne l'introduction de la procédure législative ordinaire (Article 167 §5 TFUE). Jusqu'à présent le Conseil statuait à l'unanimité tout au long de l'ancienne procédure de codécision. Cependant, cette modification n'aura pas d'effet significatif à l'avenir dans un domaine où les Etats avaient l'habitude d'arrêter des décisions par consensus. En outre, le

¹⁵¹ Vid. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

¹⁵² Vid. Article 6 §1 TUE et la première déclaration annexée au traité (JO C 115 du 9.5.2008, pages 19 et 337).

Conseil voit maintenu son pouvoir d'adoption de recommandations dans cette matière, sur proposition de la Commission.

Par ailleurs, le *commerce des services culturels et audiovisuels* est cité dans l'Article 207 §4 a TFUE (politique commerciale commune). Le Conseil statue à l'unanimité pour la négociation et la conclusion des accords internationaux dans ce domaine, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union. De façon identique aux accords sur le commerce des services éducatifs (*supra* §3.6.2), il s'agit d'une dérogation par rapport aux accords internationaux où la règle est toujours la majorité qualifiée (Articles 207 §4 et 218 §8 TFUE) (*infra* §3.8). Le Conseil voit ainsi garanti le respect de l'"*exception culturelle*", toujours invoquée par l'Union durant les négociations de l'OMC (¹⁵³). Toutefois, le Parlement européen a des pouvoirs d'approbation dans les accords couvrant ces domaines dans la mesure où leur est appliquée la procédure législative ordinaire (Article 218 §6 a.v TFUE) (*infra* §3.8).

3.7. Les changements législatifs apportés à la politique du tourisme (Article 195 TFUE)

Les traités de Maastricht et d'Amsterdam avaient inclu le tourisme parmi les objectifs de l'UE (Article 3 §1.u TCE), sans prévoir les instruments pour sa mise en œuvre.

Le traité de Lisbonne cite le tourisme parmi les compétences d'appui, de coordination et de complément de l'Union (*supra* §2.2.3). Il introduit également une base juridique spécifique en la matière (Article 195 TFUE). Dorénavant l'Union complètera l'action des Etats membres, notamment en promouvant la compétitivité des entreprises dans ce secteur, de plus en plus important pour l'économie européenne et l'emploi.

Le Parlement européen et le Conseil statueront sur les mesures en faveur du secteur touristique par le biais de la *procédure législative ordinaire*. Mais toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres est exclue dans la mesure où de telles initiatives d'harmonisation relèvent de la catégorie des compétences partagées (*supra* §2.2.2).

Le tourisme induit une demande considérable en services de transport. Pour cette raison, le Parlement a attribué ce domaine à la commission permanente TRAN (¹⁵⁴).

¹⁵³ L'"*exception culturelle*" est basée sur la nature spécifique des industries culturelles et audiovisuelles et de la protection de la diversité culturelle et du pluralisme des médias. En outre, le Protocole 29 du TFUE se penche sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres, un sujet étroitement lié au domaine audiovisuel.

¹⁵⁴ Voir Annexe VII du Règlement du Parlement européen, XI, p. 140 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>).

3.8. Les changements législatifs apportés aux accords internationaux ayant des implications pour les politiques structurelles et de cohésion (Articles 207 et 218 TFUE)

A l'origine, les compétences attribuées par le traité à la Communauté pour conclure des accords internationaux dans le cadre du *premier pilier communautaire* se développaient sur base d'une procédure générale (ex Article 300 TCE), avec quelques adaptations pour des *accords spécifiques*.

Les compétences de négociation et de conclusion des accords liés aux politiques structurelles et de cohésion relevaient des ces *accords spécifiques* et elles étaient limitées à deux cas:

- en matière douanière et de politique commerciale commune pour les accords tarifaires et commerciaux (ex Article 133 TCE);
- en matière d'accords d'association (ex Article 310 TCE).

Le traité de Nice a, par ailleurs, étendu la portée des accords internationaux (initialement limitée au commerce des biens) aux services (ex Article 133 §4 TCE) ⁽¹⁵⁵⁾.

Selon le TCE, le Parlement européen n'était en rien associé à la phase de négociation des accords internationaux. Il disposait seulement d'un droit d'information sur les accords d'association déjà conclus (ex Article 300 §2 CE). Il n'était consulté que dans le cas d'accords concernant les services et les droits de propriété intellectuelle (ex Article 133 §5 TCE).

Depuis l'entrée en vigueur du TFUE toutes les matières relevant de la PCC seront de la *compétence exclusive* de l'Union (§2.2.1). Il n'existera donc plus d'accords commerciaux mixtes conclus à la fois par l'Union et par les Etats membres. En parallèle, le TFUE effectue une refonte fondamentale de ce cadre dans les *Articles 207 et 218* en élargissant les pouvoirs parlementaires.

3.8.1. Les changements procéduraux: le rôle du Parlement européen dans les accords internationaux

Le TFUE introduit la procédure législative ordinaire pour la *mise en œuvre* de la politique commerciale commune (Article 207 §2 TFUE). Cette nouvelle procédure s'appliquera désormais à l'ensemble des instruments autonomes de politique commerciale: aux règlements de base relatifs aux instruments de défense commerciale, au système de préférences généralisées (SPG), à l'antidumping, aux règles d'origine, etc.

Le TFUE (Articles 207 §3 et 218 §1) a établi une procédure spéciale pour la *négociation et conclusion des accords internationaux* en octroyant des pouvoirs consultatifs ou d'approbation au Parlement européen en fonction de la nature de l'accord (Article 218 §6

¹⁵⁵ Les révisions successives des traités ont permis d'élargir la liste des accords internationaux du premier pilier communautaire à d'autres matières: la *recherche et le développement technologique* (ex Article 170 TCE - nouvel Article 186 TFUE); *l'environnement* (ex Article 174 §4 TCE - nouvel Article 191 §4 TFUE); les *taux de change et le système monétaire* (ex Article 111 TCE - nouveaux Articles 138 et 219 TFUE), la *coopération économique, financière et technique avec des pays tiers* (ex Article 181 A TCE - nouveaux Articles 212 à 214 TFUE); et la *propriété intellectuelle* (ex Article 133 § 5TCE - nouvel Article 207 §4 TFUE). Étant donné que ces domaines ne concernent pas les politiques structurelles et de cohésion, nous ne les analyserons pas.

TFUE). Le Parlement, qui n'était même pas consulté pour la conclusion des accords tarifaires et commerciaux selon le TCE, améliore donc très sensiblement sa position.

Au-delà de nouvelles prérogatives parlementaires, cette nouvelle procédure de l'Article 218 TFUE reprend sur le fond l'ensemble des dispositions du traité CE concernant la signature, la conclusion, voire la suspension des accords internationaux, y compris donc les règles de vote au sein du Conseil (Article 218 §5, 6, 8 et 9 TFUE).

Le Conseil autorise l'ouverture des négociations, arrête les directives de négociation, autorise la signature et conclut les accords (Article 218 §2 TFUE). Tout au long de la procédure, le Conseil statue à la *majorité qualifiée* (Article 218 §8, premier alinéa, TFUE). Exceptionnellement, le Conseil statue à *l'unanimité* lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel celle-ci est requise pour l'adoption d'un acte l'Union. Tel est le cas pour les accords d'association et les accords de coopération économique, financière et technique avec les Etats candidats à l'adhésion (Article 218 §8, deuxième alinéa, TFUE).

Il statue également à *l'unanimité* pour la négociation et la conclusion d'un accord dans les domaines: du *commerce de services et des aspects commerciaux de la propriété intellectuelle*, ainsi que des investissements étrangers directs, lorsque cet accord comprend des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes (Article 207 §4, deuxième alinéa, TFUE); du *commerce des services culturels et audiovisuels*, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union (Article 207 §4, troisième alinéa, a) TFUE) (*vid. supra* §3.6.3); et du *commerce des services sociaux, d'éducation et de santé*, lorsqu'il y a un risque de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la responsabilité des Etats membres pour leur fourniture (Article 207 §4, troisième alinéa, b) TFUE) (*vid. supra* 3.6.3).

La Commission n'a pas le pouvoir de conclure des accords. Tout au plus, elle peut être, le cas échéant, habilitée par le Conseil sous «*certaines conditions spécifiques*», à approuver par la suite les modifications d'un accord conclu lorsque celui-ci prévoit que ces modifications doivent être adoptées selon une procédure simplifiée (Article 218 §7 TFUE).

Dans ce contexte, le Parlement européen dispose dorénavant d'un véritable pouvoir d'approbation, sous la forme d'un *avis conforme*, pour la conclusion de divers accords (Article 218 §6.a TFUE):

- les accords d'association (souvent le prélude à une adhésion future), déjà cités dans le TCE (ex Article 310 TCE);
- les accords créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération, également déjà cités dans le TCE (ex Article 300 §3 TCE);
- les accords ayant des implications budgétaires notables pour l'Union, également repris du TCE (ex Article 300 §3 TCE);
- les accords portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales; un domaine nouveau, introduit par le TFUE;

- les accords couvrant des domaines auxquels s'applique la *procédure législative ordinaire* (depuis le TFUE, même si aucun acte interne n'a été adopté selon cette procédure) ⁽¹⁵⁶⁾;
- enfin, les accords couvrant des domaines auxquels s'applique une procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise; domaine nouveau, introduit par le TFUE.

Dans les autres accords, le Parlement européen dispose d'un simple *pouvoir de consultation* (Article 218 §6.b TFUE) ⁽¹⁵⁷⁾, sauf pour ceux portant exclusivement sur la PESC, où le Parlement demeure exclu (Article 218 §6, premier alinéa, TFUE).

En dehors des dispositions de l'Article 218 §6 TFUE, le Parlement a également le *pouvoir d'approbation* pour les *accords d'adhésion* (Article 49 TUE), au moyen d'un avis conforme émis à la majorité des membres qui le composent. Par ailleurs, le TFUE ne dit rien sur les nouveaux accords spécifiques en vue de développer des relations privilégiées avec les pays voisins de l'Union, créés par l'Article 8 TUE ⁽¹⁵⁸⁾. En principe, ils devraient être assimilés aux accords d'association et donc recevoir l'approbation du Parlement européen sauf si l'on considère qu'ils constituent une sorte de politique extérieure de proximité. Dans ce cas-là ils relèveraient de la PESC, sans participation du PE.

Par ailleurs, bien que le Parlement européen soit toujours exclu de la phase de négociation des accords, le TFUE prévoit qu'il sera informé régulièrement de l'état d'avancement des négociations dans le cas *des accords commerciaux* (Article 207 §3 TFUE) et, pour *l'ensemble des accords*, à toutes les étapes de la procédure (Article 218 §10 TFUE).

3.8.2. Les accords internationaux et les politiques structurelles et de cohésion

Dorénavant, la *plupart* des accords internationaux relevant des politiques structurelles et de cohésion seront conclus après *l'approbation du Parlement européen* pour autant qu'ils couvrent des matières auxquelles la procédure législative ordinaire s'applique (Article 218 §6.a.v TFUE) et/ou qu'ils aient des implications budgétaires importantes pour l'Union (Article 218 §6.a.iv TFUE). Il s'agit notamment des *accords internationaux de pêche*, des *accords sur les transports* et des *accords commerciaux*, bilatéraux ou multilatéraux, qui encadrent les produits agricoles et de la pêche ainsi que les services culturels, audiovisuels et éducatifs.

En outre, le TFUE cite explicitement deux accords relevant des politiques structurelles et de cohésion, dans le cadre de la politique commerciale commune (Article 207 TFUE):

- Les accords en matière des *transports* (Article 207 §5 TFUE), en renvoyant aux Articles 90 à 100 TFUE pour le fond et à l'Article 218 pour la procédure de négociation et de conclusion des accords dans ce domaine (§3.5);
- Les accords commerciaux sur les services *culturels, audiovisuels et d'éducation* (Article 207 §4 a et b TFUE), auxquels s'applique la procédure de l'Article 218; toutefois, ces accords internationaux sont arrêtés par le Conseil à l'unanimité en

¹⁵⁶ Auparavant l'avis conforme ne s'imposait que si un acte interne avait été adopté en codécision et devait être modifié en vertu de l'accord (ex Article 300 §3 TCE).

¹⁵⁷ Par exemple, les accords de coopération en matière pénale.

¹⁵⁸ Cette politique de voisinage a été annoncée par le Conseil européen de Bruxelles des 13 et 14 mars 2008 en vue de relancer le processus euro-méditerranéen de Barcelone, initié en 1995. Les organes de cette politique de voisinage méditerranéenne ont été déjà créés (Union de la Méditerranée).

vue de la protection de l'exception culturelle et de garantir le bon fonctionnement des services éducatifs au niveau national (*supra* §3.6.2 et §3.6.3).

Paradoxalement, le TFUE ne mentionne jamais les accords internationaux de *pêche* bien qu'ils soient les plus nombreux. Il a été déjà indiqué (*supra* §3.3) que ces accords spécifiques doivent être inclus dans la procédure de l'Article 218 §6.a TFUE (avec avis conforme du Parlement européen), dans la mesure où la pêche relève des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire (Article 43 §2 TFUE - Article 218 §6.a.v TFUE)). En outre, les *accords de pêche en régime de partenariat* avec des pays tiers (où l'accès aux ressources donne lieu à une compensation financière de l'Union) seraient soumis à la procédure de l'Article 218 §6 a.iv TFUE dans la mesure où ils auront des implications budgétaires notables pour l'Union (¹⁵⁹).

Par ailleurs, les échanges des produits de la pêche sont soumis de manière générale aux règles multilatérales arrêtées dans le cadre de l'OMC (¹⁶⁰), qui relèvent du domaine de la politique commerciale commune – PCC (Article 207 TFUE). Cependant, les mesures internes de gestion sont adoptées sur la base de l'Article 43 TFUE (PCP) et en particulier dans le cadre de l'*organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture* (¹⁶¹) (*supra* §2.3.1).

L'*agriculture* n'est également pas citée par le TFUE en ce qui concerne les accords internationaux, bien que le volet agricole ait une importance majeure dans la plupart des *accords préférentiels* contractés par l'Union (avec les pays du Bassin méditerranéen, les pays ACP, le MERCOSUR, etc.). Ces accords préférentiels (ainsi que quelques concessions unilatérales arrêtées sur base du système des préférences généralisées - SPG) sont à cheval sur la politique commerciale commune (Article 207 TFUE) et la politique de la coopération avec les pays tiers (Articles 208 à 213 TFUE).

Sur base du critère du but et de l'objet principal *d'un accord*, l'Union peut conclure un *accord spécifique de coopération* (sur base des Articles 209 §2 ou 212 §3 TFUE) ou un *accord commercial* (conformément à la procédure de l'Article 218 §6.a TFUE). En parallèle, le Parlement européen et le Conseil statuent toujours conformément à la procédure législative ordinaire sur les mesures prévues pour la *mise en œuvre de la politique de coopération* (Article 209 §1 TFUE; Article 212 §2 TFUE) et sur le cadre dans lequel est *mise en œuvre la politique commerciale commune* (Article 207 §2 TFUE).

En tout état de cause, le traité étant muet en la matière, les échanges agricoles sont régis actuellement par les accords multilatéraux de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et tout particulièrement par *l'accord sur l'agriculture* (¹⁶²). Il a été déjà signalé (*supra* §2.3.1) que la répartition des compétences entre la PAC et la PCC a été établie par la CJCE dans son avis 1/94 relatif à l'OMC (¹⁶³). Le cadre général des engagements de l'Union par rapport à un système multilatéral de régulation des échanges relève de l'Article 207 §2

¹⁵⁹ Il y a plusieurs types d'accords de pêche: a) les *accords de partenariat*, en vertu desquels la flotte européenne obtient un accès aux ressources en contrepartie de compensations financières ou à un accès au marché européen moyennant des tarifs douaniers inférieurs; b) les *accords de réciprocité*, qui impliquent un échange de possibilités de pêche entre flottes communautaires et flottes de pays tiers (du Nord de l'Europe); c) les *accords multilatéraux avec les organisations régionales de pêche* (ORP) en vue notamment de prévenir la pêche illicite; et d) les *conventions internationales*, qui encouragent l'utilisation équitable et efficace des ressources halieutiques et protègent l'environnement marin.

¹⁶⁰ Décision 94/800/CE, JO L 336 du 23.12.1994.

¹⁶¹ Règlement (CE) 104/2000, JO L 17 du 21.1.2000 (Titre V).

¹⁶² Décision 94/800/CE, JO L 336 du 23.12.1994. Le règlement (CE) 3290/1994 (JO L 349 du 31.12.1994) a développé l'accord agricole de l'OMC au plan interne.

¹⁶³ CJCE, Avis 1/94 du 15 novembre 1994, Rec. I-5267.

TFUE (PCC) mais les mesures internes de gestion sont adoptées sur la base de l'Article 43 TFUE (PAC) et en particulier dans le cadre de *l'OCM unique* ⁽¹⁶⁴⁾.

3.9. La nouvelle typologie des actes juridiques de l'Union: examen particulier des actes délégués et des actes d'exécution (Articles 290 et 291 TFUE)

Le traité de Lisbonne (Article 288 TFUE) garde les instruments juridiques prévus par le TCE (ex Article 249 TCE). Néanmoins, une distinction est clairement établie entre les *actes législatifs* (règlements, directives, décisions), adoptés conformément à une procédure législative ordinaire ou spéciale (Article 289 TFUE), et les *actes non législatifs* (avis, recommandations, actes délégués, actes d'exécution) (Articles 288 et 290 à 292 TFUE). Mais les innovations les plus importantes sont celles relatives aux *actes délégués* (Article 290 TFUE) et aux *actes d'exécution* (Article 291 TFUE).

La distinction entre les actes législatifs et les actes délégués, ainsi que la reconnaissance du rôle exécutif de la Commission, sous le contrôle à part égale des deux branches de l'autorité législative, améliorera la qualité de la législation communautaire ⁽¹⁶⁵⁾. Mais plusieurs éléments des actes délégués ainsi que le nouveau cadre sur les actes d'exécution restent encore à définir.

3.9.1. Les actes délégués

L'Article 290 §1 TFUE dispose qu'un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des *actes non législatifs de portée générale* qui complètent ou modifient certains *éléments non essentiels* de l'acte législatif.

Il faut reconnaître que tracer la limite à l'intérieur d'un acte de base entre ce qui relève des *éléments essentiels* et ce qui relève des *éléments non essentiels* n'est pas simple. Néanmoins, il existe déjà une jurisprudence assez fine de la CJCE pour dresser la ligne de partage ⁽¹⁶⁶⁾. Un *acte législatif de base* pourrait donc comprendre trois séries de dispositions:

- celles comportant les *éléments essentiels* ne pouvant faire l'objet ni de délégation ni d'exécution: par exemple, les orientations générales d'un acte, les principes généraux qui le sous-tendent, ou, en dernier lieu, les champs d'application des régimes (de régulation ou de soutien);
- celles portant sur les *éléments non essentiels* de l'acte susceptibles de faire l'objet de *délégation* en vue de les modifier ou de les compléter;
- et, enfin, celles portant sur les éléments non essentiels qui pourraient faire l'objet de précision ou clarification en utilisant les procédures exécutives (Article 291 TFUE) (*infra* §3.9.2).

¹⁶⁴ Règlement (CE) 1234/2007, JO L 299 du 16.11.2007 (Part III. Échanges commerciaux avec les pays tiers).

¹⁶⁵ Point 3 de la résolution du Parlement européen T6-0387/2009 du 7.5.2009. *Vid.* <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>.

¹⁶⁶ Jurisprudence fondée notamment sur la comitologie agricole: CJCE, 17 décembre 1970, *Koester*, Aff. 25/70, Rec. 1161; CJCE, 13 décembre 1997, *Eridiana Beghin-Say*, Aff. C-103/96, Rec. I-1453. Pour une liste des principaux arrêts de la CJCE sur la comitologie, *vid.* sur IPOLNET: <http://www.ipolnet.eu/parl.union.eu/ipolnet/webdav/site/myjahiasite/shared/code/List%20of%20relevant%20OECJ%20rulings.pdf>.

La pratique des actes délégués pourrait théoriquement menacer la fonction législative du Parlement. Mais il faut mentionner que le régime de la délégation offre au Parlement de nombreuses *garanties*:

- d'abord parce qu'il doit consentir à l'opération puisque la délégation doit découler d'un acte législatif de base que le Parlement aura adopté auparavant en collaboration avec le Conseil (Article 290 §1 deuxième alinéa TFUE);
- ensuite parce que ledit acte législatif doit fixer «*le contenu, la portée et la durée de la délégation*» (Article 290 §1 deuxième alinéa TFUE);
- en outre, parce que d'autres conditions peuvent encore être fixées, parmi lesquelles figurent un *pouvoir de révocation* de la délégation au profit du Conseil ou du Parlement (Article 290 §2.a TFUE) ainsi qu'un *pouvoir d'objection* contre l'acte délégué au profit de chacun des deux colégislateurs susceptible de paralyser l'entrée en vigueur de l'acte concerné (Article 290 §2.b TFUE); dans ces deux hypothèses, le Parlement doit statuer à la majorité de ses membres (Article 290 §2 troisième alinéa TFUE);
- finalement, parce que les conditions prévues à l'Article 290 TFUE ne sont pas exhaustives et le Parlement européen peut en proposer d'autres, à travers son pouvoir d'amendement dans le cadre de la procédure législative ordinaire (par exemple, en se montrant plus exigeant sur le plan de l'information quant aux mesures prises par la Commission, ou sur le plan du contrôle).

Il va de soi que l'exercice effectif de ces garanties exigera la mise en œuvre d'une surveillance accrue des dispositions de chaque proposition législative de la Commission par chaque commission parlementaire. Bien évidemment, la délégation ne peut jamais devenir un instrument de législation ordinaire et le Parlement européen devra en préserver le caractère exceptionnel. Une utilisation large des actes délégués mettrait en cause l'équilibre institutionnel, le principe de transparence et, enfin, la légitimité même des procédures législatives de l'Union.

La controverse juridique sur la portée des actes délégués est déjà ouverte dans le cadre d'une des propositions législatives incluses dans la *communication "omnibus"* de la Commission ⁽¹⁶⁷⁾ établissant un programme de documentation des captures de thon rouge ⁽¹⁶⁸⁾.

Dans ce contexte, la Commission a présenté en décembre 2009 une Communication relative aux nouveaux *actes délégués* en application de l'Article 290 du TFUE ⁽¹⁶⁹⁾. Dans ce document la Commission propose des modèles contenant des formules standard à utiliser dans le cadre des futures délégations (notamment sur la durée de la délégation ainsi que sur le droit de révocation / objection). Mais il faut bien noter que le TFUE n'impose aucune limitation aux pouvoirs législatifs du PE dans ce domaine. Ceci dit, les modèles proposés ne sont pas contraignants pour les colégislateurs. Sur cette base, le Parlement serait plutôt favorable à une analyse au cas par cas en surveillant que les prérogatives d'approbation, d'objection et de révocation des délégations soient toujours bien respectées. Préalablement au vote de la plénière, la Conférence des Présidents des commissions du PE devra se

¹⁶⁷ COM (2009) 665 du 2.12.2009.

¹⁶⁸ COM (2009) 406 du 3.8.2009.

¹⁶⁹ COM (2009) 673 du 9.12.2009. Voir aussi le "Non Paper" intitulé: "*Mise en œuvre de l'Article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*", 12 novembre 2009.

prononcer dans les mois qui viennent sur le cadre à appliquer aux délégations législatives à l'avenir comme réponse à la Communication de la Commission ⁽¹⁷⁰⁾.

3.9.2. Les actes d'exécution (anciennes procédures de "comitologie")

Le Traité de Lisbonne introduit une distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution. Auparavant, ces deux types d'actes étaient régis par la Décision 1999/468/CE du 28.6.1999, tel que modifiée (Décision relative à la comitologie) ⁽¹⁷¹⁾. Désormais, l'adoption des actes délégués sera réglée dans l'acte législatif de base concerné (*supra* §3.9.1), tandis que pour adopter un acte d'exécution, il faudra adopter préalablement un règlement établissant «*les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les Etats membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission*» (Article 291 §3 TFUE).

L'Article 291 §2 TFUE établit le régime des actes d'exécution en faveur de la Commission ou, dans des cas spécifiques de la PESC, en faveur du Conseil. Un acte d'exécution pourra uniquement être adopté lorsque des conditions uniformes d'exécution soient nécessaires. Dans le cas contraire, ce sont les Etats membres qui prennent les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes de l'Union (Article 291 §1 TFUE).

Il importe de constater que le TFUE confère dans ce domaine de nouveaux pouvoirs au Parlement. Alors que dans le TCE, l'adoption de la Décision relative à la comitologie relevait d'une compétence solitaire du Conseil statuant à l'unanimité, le Parlement étant simplement consulté (ex Article 202 troisième tiret TC), le TFUE réserve désormais un rôle plus important au Parlement en disposant que le Règlement nécessaire sera adopté selon la procédure législative ordinaire (Article 291 §3 TFUE).

Sur base de cette dernière disposition, la Commission devra donc présenter une *proposition de règlement* en établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les Etats membres de l'exercice des compétences d'exécution. Ce nouveau cadre réglementaire devrait être adopté en principe avant juin 2010 conformément à la procédure législative ordinaire. En attendant, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ⁽¹⁷²⁾ ont décidé de continuer à appliquer provisoirement les règles de la Décision relative à la comitologie dans la mesure où le TFUE ne contient pas de disposition transitoire permettant de garantir la continuité de l'exercice des compétences d'exécution ⁽¹⁷³⁾.

Actuellement le Parlement doit réfléchir sur les modalités d'association aux nouvelles procédures (très complexes) qui succéderont à l'ancien régime de la comitologie. Il faudrait éventuellement distinguer la portée du cadre (à introduire dans le nouveau règlement en vue d'un meilleur contrôle parlementaire) de son l'exercice quotidien (en connaissant la charge de travail que cet exercice impliquerait au niveau des commissions parlementaires). D'ailleurs, une simplification accrue vis à vis des anciennes procédures de comitologie serait la bienvenue.

¹⁷⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

¹⁷¹ JO L 184 du 17.7.1999, p. 23. Version consolidée par la Décision 2006/512/CE (JO C 255 du 21.10.2006, p. 4). Sur la comitologie *vid.* "Comitology Handbook - the European Parliament's work in the field of comitology", Conference of Committee Chairs, 2009 (<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/lang/fr/pid/2335>).

¹⁷² Déclaration du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à la mise en œuvre de l'article 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette déclaration devient donc la solution intermédiaire demandée par le PE dans sa résolution du 7 mai 2009 (Point 73 de la résolution T6-0373/2009).

¹⁷³ Il faut signaler que le traité de Lisbonne a éliminé l'Article 202 TCE qui fondait les compétences d'exécution de la Commission attribuées par le Conseil. Même si cet Article 202 a été remplacé en substance par l'Article 16 §1 TUE et les Articles 290 et 291 TFUE, il y a un vide juridique à remplir sur ce point.

3.10. Autres changements législatifs de portée horizontale: les procédures de révision des traités (Article 48 TUE) et le droit d'initiative citoyenne (Article 11 §4 TUE et Article 24 TFUE)

Le traité de Lisbonne introduit des *modifications législatives de portée horizontale* qui pourraient *potentiellement conduire à des changements* importants dans les domaines des politiques structurelles et de cohésion. Il s'agit notamment du droit d'initiative du Parlement pour la *révision des traités* (en particulier dans le cadre de la procédure de *révision simplifiée*) et du *droit d'initiative citoyenne*.

3.10.1. Les procédures de révision simplifiée des traités

L'Article 48 TUE fixe trois procédures de révision des traités: la *procédure ordinaire*, au moyen d'une Convention et d'une CIG, portant sur l'ensemble des traités (Article 48 §2 à 5 TUE); et deux *procédures de révision simplifiées*, la première tendant à modifier tout ou partie des dispositions de la troisième partie du TFUE (*politiques et actions internes de l'Union*) (Article 48 §6 TUE), la deuxième visant à passer de la règle du vote à l'unanimité au sein du Conseil à la règle du vote à la majorité qualifiée, ou encore à remplacer les procédures législatives spéciales pour l'adoption des actes législatifs par la procédure législative ordinaire (Article 48 §7 TFUE).

Nous nous bornerons ici à commenter la *première procédure simplifiée* qui offre des possibilités claires de révision des politiques structurelles et de cohésion à *l'initiative du Parlement européen*, sans toutefois permettre d'accroître les compétences de l'Union (Article 48 §6, troisième alinéa, TUE).

Le Parlement européen peut donc soumettre *au Conseil européen* des projets tendant à la *révision totale ou partielle des chapitres du TFUE* relatifs aux politiques structurelles et de cohésion: agriculture et pêche (Articles 38 à 44 TFUE); transports (Articles 90 à 100 TFUE); éducation, jeunesse et sport (Article 165 TFUE); culture (Article 167 TFUE); réseaux transeuropéens (Articles 170 à 172 TFUE); cohésion économique, sociale et territoriale (Articles 174 à 178 TFUE); et tourisme (Article 195 TFUE). En revanche, cette procédure simplifiée ne peut pas être utilisée pour réviser le chapitre des accords internationaux (inclus dans la cinquième partie du TFUE - l'action extérieure de l'Union) (*infra* §3.8) ou pour modifier les dispositions financières (incluses dans la sixième partie du TFUE) (*infra* §4).

Le TFUE prévoit d'éviter la convocation d'une Convention et d'une CIG pour les procédures simplifiées. Il réserve toutefois le pouvoir d'adoption finale des modifications au Conseil statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement européen. Il prévoit également l'obligation de ratification par les Etats membres conformément à leurs procédures internes respectives (Article 48 §6, deuxième alinéa, TUE).

Cette première procédure simplifiée se révèle particulièrement prometteuse pour l'actualisation et l'adaptation du chapitre concernant *l'agriculture et la pêche* (Titre III de la troisième partie du TFUE), devenu obsolète à la lumière de l'évolution suivie par la PAC et la PCP (*Vid. supra* §3.2 et §3.3). Le Parlement européen pourrait donc soumettre au Conseil européen un projet de mise à jour de ce chapitre en introduisant les principes qui régissent désormais ces deux politiques et leurs mécanismes principaux.

Il est peut être trop tôt pour envisager aujourd'hui cette démarche, fortement politique. Mais, compte tenu que la PAC et la PCP seront reformées en profondeur d'ici à l'entrée en vigueur des nouvelles perspectives financières, le Parlement pourrait présenter au Conseil européen des projets de révision du droit primaire pour l'après 2014. Ils consolideraient les éventuels nouveaux cadres du droit dérivé préalablement adoptés.

3.10.2. Le droit d'initiative citoyenne

L'Article 11 §4 TUE prévoit que les ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, au nombre d'un million au moins, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie d'un règlement conformément à la procédure ordinaire, arrêteront les dispositions relatives aux conditions requises pour la présentation des initiatives citoyennes, y compris le nombre minimum d'Etats membres dont les ressortissants qui la présentent doivent provenir (Article 11 §4, deuxième alinéa, TUE; Article 24, premier alinéa, TFUE).

Dans ce cadre, la Commission vient de présenter un *Livre vert sur l'initiative citoyenne européenne* ⁽¹⁷⁴⁾, suivant la résolution du Parlement européen adoptée le 7 mai 2009 ⁽¹⁷⁵⁾. Il vise à consulter toutes les parties intéressées sur les principaux points autour desquels s'articulera le futur règlement sur la procédure et les modalités d'utilisation de ce nouvel instrument institutionnel. En principe, la proposition législative est prévue pour les mois qui viennent en vue de son entrée en vigueur avant décembre 2010.

La consultation entamée avec le Livre Vert concerne les points suivants: *nombre minimum d'Etats membres* dont les citoyens doivent provenir (la Commission suggère de fixer le seuil à un quart des Etats membres, le même seuil proposé par le PE dans sa résolution) ⁽¹⁷⁶⁾; *nombre minimum de signataires* par Etat membre (la Commission propose 0,2% de la population de chaque Etat membre concerné, pourcentage équivalant au seuil prôné dans l'avis du PE, 1/500^e de la population) ⁽¹⁷⁷⁾; *fixation de l'âge minimum des participants* (la Commission suggère 16 ou 18 ans, et le Parlement renvoie à la législation de l'Etat membre sur le droit de vote) ⁽¹⁷⁸⁾; et *forme et libellé d'une initiative citoyenne* et exigences concernant la procédure, en particulier sur la collecte, la vérification et l'authentification des signatures (le PE a proposé une procédure spécifique qui comprendrait cinq phases) ⁽¹⁷⁹⁾.

Le droit d'initiative citoyenne confèrera une nouvelle dimension à la démocratie européenne et alimentera le débat public autour des politiques communes, particulièrement les politiques structurelles et de cohésion. De manière plus concrète, ce droit d'initiative permettra aux citoyens de l'Union de participer directement à la mise en œuvre des politiques et actions communes en vigueur. En outre, dans la perspective des *réformes fondamentales prévues pour quelques politiques communes (PAC, politique régionale, PCP)*, le droit d'initiative citoyenne confirmera le rôle de la société civile dans l'élaboration *et la*

¹⁷⁴ COM (2009) 622 du 11.11.2009.

¹⁷⁵ T6-0389/2009, résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 invitant la Commission à soumettre une proposition du règlement concernant la mise en œuvre de l'initiative citoyenne (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862¬iceType=null&language=fr>).

¹⁷⁶ Point 1 de l'annexe de la résolution du 7 mai 2009 précitée.

¹⁷⁷ Point 2 de l'annexe de la résolution du 7 mai 2009, précitée.

¹⁷⁸ Point 3 de l'annexe de la résolution du 7 mai 2009, précitée.

révision du droit européen et, implicitement, dans la *décision de nouvelles perspectives financières*. Dans ce contexte, le droit d'initiative citoyenne contribuera à créer un véritable espace public européen de débat sur les *priorités et les stratégies communautaires* à mettre sur pied *par rapport aux défis majeurs de l'Union* (ex. mondialisation commerciale et financière, définition et défense du modèle social européen, lutte contre le changement climatique, déclin démographique, lutte contre la faim et les crises alimentaires, développement durable, etc.).

Le Parlement européen, en tant qu'unique institution de l'UE élue au suffrage universel direct, ne peut que se réjouir de l'introduction de l'initiative citoyenne dans les traités. Parallèlement, il devra suivre attentivement l'aboutissement des initiatives concrètes et, éventuellement, adapter son planning de travail législatif.

¹⁷⁹ Points 4 et s. de l'annexe de la résolution du 7 mai 2009, précitée.

4. LES CHANGEMENTS AU NIVEAU BUDGÉTAIRE

4.1. Des effets majeurs sur les politiques structurelles et de la cohésion

Le traité de Lisbonne contient des changements significatifs au niveau financier par rapport aux traités et à la réglementation dérivée en vigueur, notamment en ce qui concerne les relations interinstitutionnelles et les procédures décisionnelles. Il introduit un nouveau Titre II dans la sixième partie du TFUE avec 6 chapitres et 15 articles ⁽¹⁸⁰⁾. En fait, le nouveau traité reprend sans modifications de fond les dispositions financières agréées par la Conférence Intergouvernementale (CIG) en 2004.

La plupart des nouvelles dispositions financières ont une portée générale. Toutefois, elles ont des effets particuliers sur les dépenses des politiques structurelles et de cohésion, qui, ne l'oublions pas, représentent aujourd'hui la majorité du budget communautaire (73,7% en 2010) (Tableau 1). Cet impact concernera très spécialement la PAC (42% du budget) et la politique régionale (28%), les deux politiques de dépense largement plus importantes de l'Union.

Tableau 1: LES POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION - BUDGET 2010

BUDGET 2010 DE LA COMMISSION		
	Engagements (millions d'euros)	% Total
Agriculture et Développement Rural	58.080,71	41,9%
Politique Régionale	38.896,65	28,1%
Transports	2.296,49	1,7%
Éducation et Culture	1.821,86	1,3%
Pêche et Affaires Maritimes	1.001,19	0,7%
Tourisme	4,60	0,0%
Politiques Structurelles et de Cohésion	102.101,50	73,7%
Total Budget de la Commission ⁽¹⁸¹⁾	138.515,40	100%

Source: *Budget de l'Union européenne pour l'exercice 2010*. Synthèse chiffrée. Janvier 2010 (http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2010_fr.pdf).

¹⁸⁰ Articles 310 à 325 TFUE.

¹⁸¹ *Agriculture*: Chapitre 05; *Politique régionale*: Chapitre 13; *Transports*: 06 02, 06 03 et d'autres crédits du Chapitre 06; *Éducation et culture*: chapitres 09 (société d'information et médias) et 15 (éducation et Culture) et ligne 09 06 (politique audiovisuelle et programme MEDIA); *Pêche*: Chapitre 11; *Tourisme*: 02 02 08.

Les *principaux éléments* du traité de Lisbonne relatifs au cadre financier sont ⁽¹⁸²⁾:

- Une simplification de la procédure budgétaire annuelle grâce à la *suppression de la distinction entre dépenses obligatoires (DO) et non obligatoires (DNO)*, à la *disparition de l'Avant-projet de Budget (APB)* et à *l'élimination de la deuxième lecture par le PE*.
- La formalisation d'une *nouvelle procédure budgétaire annuelle* analogue à la procédure législative ordinaire avec une *seule lecture plus conciliation* entre les deux branches de l'autorité budgétaire.
- La consolidation du *cadre financier pluriannuel* dans le TFUE.
- La mise en pratique de la nouvelle "*constitution financière*" moyennant:
 - a) l'adoption d'un *nouveau règlement contenant le cadre financier pluriannuel*;
 - b) *l'adaptation du règlement financier* existant aux nouveaux principes régissant l'adoption et l'exécution du budget; et
 - c) éventuellement, l'approbation d'un *nouvel accord interinstitutionnel sur les règles relatives à la collaboration* des institutions au cours de la procédure budgétaire annuelle qui ne soient pas incluses dans les deux instruments juridiques précédents ⁽¹⁸³⁾ (*infra* §5.a).

4.2. La suppression de la distinction entre DO et DNO

L'ancien TCE distinguait, dans ses Articles 272 et 273 ⁽¹⁸⁴⁾, *deux catégories de dépenses*:

- a) Les "*dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci*" (DO), notamment les dépenses des marchés et des aides du *premier pilier de la PAC* ou des accords internationaux, pour lesquelles le Conseil, première branche de l'autorité budgétaire, avait le dernier mot pour l'arrêt du budget annuel.
- b) Les "*dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci*" (DNO), où le Parlement européen (deuxième branche de l'autorité budgétaire) gardait sa compétence de décision à l'intérieur d'un taux maximal d'augmentation par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice en cours en respectant le principe d'équilibre des recettes et des dépenses.

En vue de *simplifier* la procédure d'arrêt du budget annuel, le TFUE *élimine cette distinction* dans ses nouveaux Articles 314 (ex 272) et 315 (ex 273). Désormais, les deux branches de l'autorité budgétaire décideront *conjointement de l'ensemble* des dépenses budgétaires. Le

¹⁸² Pour une vision d'ensemble de l'application du cadre financier existant pendant la dernière législature (2004/2009), *vid.* "The Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 and 2005/2009 Budgetary Procedures", EP, Policy Department D - Budgetary Affairs, PE 411.271, 30.7.2009.

¹⁸³ En attendant le nouveau cadre financier, une résolution du PE très récente (T7-0067/2009 du 12.11.2009) a arrêté des *orientations transitoires concernant les procédures budgétaires dans la perspective de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*. Elle se penche notamment sur l'exécution du budget, l'adoption des budgets rectificatifs, sur l'autorisation des virements et sur les modalités de collaboration interinstitutionnelle (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5817052¬iceType=null&language=fr>).

¹⁸⁴ Article 272.4, deuxième paragraphe; Article 272.9, premier et quatrième paragraphes; Article 273, troisième paragraphe.

Conseil acquiert donc des pouvoirs de décision concernant les DNO et le Parlement les gagnent sur les DO ⁽¹⁸⁵⁾.

Cependant, la distinction entre DO et DNO demeure encore dans *l'Accord Interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière* ⁽¹⁸⁶⁾ ainsi que dans la *réglementation financière générale en vigueur* ⁽¹⁸⁷⁾, à adopter dorénavant conformément à la procédure législative ordinaire par le Parlement et le Conseil, après avis de la Cour des Comptes (Article 322 TFUE). Des modifications devront donc être introduites dans le cadre des travaux d'actualisation de l'Accord Interinstitutionnel et du droit financier dérivé. Sur cette base, la Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 sur les aspects financiers du traité de Lisbonne ⁽¹⁸⁸⁾ se prononce en faveur de la révision du règlement financier en incluant la mise en œuvre des dispositions directement touchées par le traité de Lisbonne (Point 50 de la résolution du 7 mai 2009). Elle rappelle également l'exigence de trouver un accord interinstitutionnel qui permette une transition optimale vers les nouveaux actes juridiques et les nouvelles procédures de décision (Points G, 51, 52 et 53).

4.3. La nouvelle procédure spéciale pour l'adoption du budget annuel

Le TFUE insère un nouveau Chapitre "*Le Budget annuel de l'Union*" dans le Titre "*Dispositions Financières*" ⁽¹⁸⁹⁾ qui modifie, et simplifie, la procédure budgétaire existante.

Dans l'ancienne procédure (Article 272 TCE), la Commission présentait un *Avant-projet de Budget (APB)*, aux alentours du mois de mai, qui comprenait une prévision des recettes et une prévision des dépenses. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, établissait le *Projet de Budget (PB)* au plus tard le 1er septembre de l'année qui précédait celle de l'exécution du budget et le transmettait au Parlement européen au plus tard le 5 octobre. En général, le Conseil fixait son PB au mois de *juillet* et le PE votait en septembre en commission et en octobre en plénière à la *majorité simple*.

Le *nouvel article 314 TFUE a éliminé l'APB* et a créé une *procédure législative spéciale* pour l'adoption du budget annuel en *concertation* entre le PE et le Conseil (les deux branches de l'autorité budgétaire). Dorénavant les deux lectures seront remplacées par une *lecture unique*: la Commission présentera sa proposition de PB au plus tard le *1er septembre* (Article 314 §2 TFUE). Le Conseil adoptera sa *position* et la transmettra au PE au plus tard le *1er octobre* en informant des raisons qui l'ont conduit à modifier la proposition de la Commission (Article 314 §3 TFUE). Il faut rappeler qu'auparavant le Conseil ne donnait aucune raison aux réductions qu'il décidait.

¹⁸⁵ Il faut souligner que, après le traité de Lisbonne, une différenciation des crédits budgétaires reste encore, concernant: a) les *crédits dissociés (CD)*, destinés à financer des actions pluriannuelles, qui comportent des *crédits d'engagement* et des *crédits de paiement*; b) les *crédits non dissociés (CND)*, qui permettent assurer l'engagement et le paiement des dépenses au cours de chaque exercice.

¹⁸⁶ Accord Interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 139 de 14.6.2006, p.1 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:FR:PDF>). Les DO/DNO sont mentionnées dans les points 13, 23, 34 et 36, et dans l'Annexe II, points B et C.5. Cet accord a été modifié dernièrement par la Décision du Parlement européen et du Conseil 2009/407/CE (JO L 132 de 29.5.2009 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:132:0008:0009:FR:PDF>).

¹⁸⁷ Règlement (CE) 1605/2002 du Conseil (JO L 248 du 16.9.2002) (<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2002:248:SOM:FR:HTML>) et Règlement (CE) 2342/2002 de la Commission (JO L 357 du 31.12.2002).

¹⁸⁸ P6_TA(2009)0374 (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=fr>).

¹⁸⁹ JO C 115 du 9.5.2008, pp. 183-185.

La résolution du PE du 7 mai 2009 (Point 30) ⁽¹⁹⁰⁾ soulève le fait que la nouvelle procédure et sa lecture unique ne permettent plus *de facto* aux Institutions de corriger leur position en deuxième lecture comme cela pouvait être le cas auparavant. Le Parlement devra donc *arrêter ses priorités politiques* à un stade précoce et il devra également adapter son approche et son organisation opérationnelles afin d'atteindre les objectifs fixés. Même si le TFUE mentionne les délais généraux de la nouvelle procédure budgétaire annuelle, il n'établit pas de *dates précises pour les travaux parlementaires*. En conséquence, il faudra fixer un calendrier pragmatique similaire à l'actuel qui permette à la fois d'affirmer les priorités parlementaires et une mise en œuvre en temps utile des mécanismes de concertation établis dans le même traité (Points 31 et 31 de la résolution précitée) ⁽¹⁹¹⁾.

La nouvelle procédure établit *trois votes parlementaires*:

- a) Le premier vote, à la *majorité qualifiée*, avant *quarante-deux jours après la transmission de la position du Conseil* ⁽¹⁹²⁾, concerne les *amendements* du PB (Article 314 §4 TFUE). Le TFUE n'a pas de disposition sur le déroulement de ce vote par la plénière qui fixerait la *position du PE* sur l'ensemble des crédits et qui clôturerait la phase de lecture. Mais il n'y a pas de raisons majeures pour ne pas maintenir la procédure en vigueur, avec un rapport et une résolution de la plénière sur le PB, acte législatif qui permet actuellement de fixer les lignes stratégiques ainsi que d'introduire des projets pilotes et des actions préparatoires. Tel qu'il a été signalé par le Parlement le 7 mai 2009 (Point 34), cette résolution précédant la première réunion de conciliation aura une importance accrue, car elle permettra au PE d'annoncer formellement ses priorités budgétaires, sans être conditionné par des considérations tactiques dérivant de la position du Conseil. Désormais les commissions spécialisées pour avis devraient être étroitement liées (comme aujourd'hui) aux travaux de la Commission des budgets (COBU) pour la rédaction du projet de résolution.
- b) Le deuxième vote, à la *majorité simple*, concerne les résultats du *comité de conciliation* qui réunit les représentants du Conseil et autant de membres représentant le Parlement européen dans le cas de divergences interinstitutionnelles à propos du *projet de budget amendé* (Article 314 §5 TFUE). Ce vote en plénière pourrait se dérouler aux alentours de *mi-novembre* en cas d'accord du comité de conciliation (Article 314 §6 TFUE).
- c) Il faut encore ajouter une *troisième variante de vote* dans le cas spécifique de *rejet du projet commun par le Conseil*. Dans cette dernière hypothèse, le vote du PE déciderait de confirmer l'ensemble ou une partie des amendements adoptés lors de la lecture unique (Article 314 §7.d TFUE). Ceci dit, le PE, moyennant une *majorité qualifiée* (majorité des membres + les trois cinquièmes des suffrages exprimés), aurait le dernier mot sur le budget annuel.

Au delà de la lecture unique, parmi les principales nouveautés de la procédure budgétaire annuelle du TFUE, il faut souligner:

¹⁹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=fr>.

¹⁹¹ A propos du calendrier de la nouvelle procédure budgétaire *vid.* "Working document of the implications of the Treaty of Lisbon for the annual budgetary procedure", Committee on Budgets, Rapporteurs Sidonia Elzbieta Jedrezejewska and László Surján, DT/804312EN.doc, PE 439.064, 9.2.2010.

¹⁹² Etant donné que le Conseil doit transmettre sa position avant le premier octobre (Article 314 §3 TFUE), le vote de la plénière du Parlement européen pourrait se dérouler aux alentours de *mi-octobre* (*Vid. Working document* du 9.2.2010 précité).

- a) Le rôle décisif attribué au *Parlement européen à la fin de la procédure* (Article 314 §7 TFUE): 1) le texte du comité de conciliation ("*projet commun*") ne sera pas considéré comme adopté si le Parlement européen s'y oppose (à la majorité des membres qui le composent); 2) si le Conseil rejette le projet commun tandis que le PE l'approuve, soit celui-ci entre en vigueur tel quel, soit le Parlement européen peut imposer les amendements qu'il avait adoptés lors de sa première lecture du projet de budget, à la majorité qualifiée (la majorité des membres qui le composent plus les trois cinquièmes des voix exprimées). Dans ce contexte, si le PE et le Conseil ne parviennent pas à approuver un "*projet commun*" en 21 jours, la Commission est obligée de présenter un nouveau projet de budget (PB) (Article 314 §7, alinéas b) et c), et Article 314 §8 TFUE) (¹⁹³).
- b) Le droit d'initiative qu'acquiert la *Commission*, qui lui permet de modifier son projet de budget jusqu'au moment où le comité de conciliation est convoqué (Article 314 §2, deuxième alinéa) (¹⁹⁴).
- c) Et, en dernier lieu, le rôle majeur du *comité de conciliation*, qui incarne le dialogue interinstitutionnel entre les deux branches de l'autorité budgétaire.

Le *comité de conciliation* est composé de façon paritaire, avec des membres représentant le Conseil et autant de membres représentant le Parlement (Article 314 §5 TFUE). Le TFUE ne définit pas le nombre exact ni le niveau de représentation politique du Conseil, deux sujets très sensibles sans doute, qui relèveront de chaque Institution. En outre, un accord du PE et du Conseil s'avère nécessaire pour établir le bon fonctionnement du comité de conciliation dans les meilleurs délais (Point 41 de la résolution du 7 mai 2009). L'expérience acquise des comités de conciliation *législatifs* précédents (¹⁹⁵) devrait en principe faciliter l'accord sur les procédures et l'organisation interne du comité de conciliation face à la nouvelle procédure budgétaire (ex. les présidences du comité; la composition du secrétariat ou du personnel de soutien et son rôle; la documentation à préparer et à traduire; les modalités de travail ou de rencontre - trilogues, groupes techniques interinstitutionnels; le calendrier; les règles de négociation, de vote et/ou de procédure en général; etc.). En principe, le *nouveau règlement financier* qui remplacera celui de 2002 (*Vid.* Note 188) devrait inclure les règles de fonctionnement du comité de conciliation (Point 50 de la résolution de 7 mai 2009). Un nouvel accord interinstitutionnel fixant les règles de collaboration pendant la procédure budgétaire annuelle paraît également envisageable (*Vid. supra* §4.1 et *infra* §5.1).

Quelques décisions concernent *uniquement le Parlement européen*. La plénière s'est déjà prononcée pour que la délégation parlementaire au comité de conciliation soit présidée par le président de la commission des budgets et qu'elle intègre, outre les membres de cette commission, des membres des commissions parlementaires spécialisées si les négociations

¹⁹³ De plus, si au début d'un exercice, le budget n'a pas encore été définitivement adopté, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement par chapitre, dans la limite du douzième des crédits ouverts au *chapitre en question* du budget de l'exercice précédent, *sans pouvoir dépasser le douzième des crédits prévus dans le projet de budget* (Article 315 TFUE).

¹⁹⁴ Dans ce contexte, la résolution du PE du 7 mai 2009 (Point 45) a attiré l'attention sur le fait que la règle selon laquelle la Commission ne peut plus modifier son projet après la convocation du comité de conciliation ne permet plus le recours à la traditionnelle lettre rectificative d'automne pour tenir compte des prévisions mises à jour pour la PAC et ses implications budgétaires. Le PE estime que, dans un tel cas, la procédure la plus adéquate serait la présentation par la Commission d'un projet de "*budget rectificatif spécifique*" (BRS) une fois toutes les données agricoles établies définitivement.

¹⁹⁵ Article 68 du Règlement du PE (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+VO//FR&language=FR>). On peut également consulter le guide "*Codécision et conciliation. Comment le Parlement colégifère dans le cadre du traité de Lisbonne*" (DV/795985FR.doc).

portent sur une question spécifique qui relève de leur compétence (Point 40 de la résolution du 7 mai 2009).

Le règlement du PE a d'ailleurs déjà été modifié pour intégrer la nouvelle procédure budgétaire (¹⁹⁶): il est prévu que les membres de la délégation seront désignés par les groupes politiques chaque année, avant le vote du Parlement sur la position du Conseil, de préférence parmi les membres de la commission compétente pour les questions budgétaires et d'autres commissions concernées; la délégation sera dirigée par le Président du Parlement européen mais il pourra déléguer cette charge à un vice-président ayant l'expérience des questions budgétaires ou au président de la commission compétente pour ces questions (la COBU). Cependant, il reste encore à concrétiser la représentation dans le comité de conciliation des commissions des politiques structurelles et de cohésion qui ont un plus grand poids budgétaire (ex. AGRI ou REGI).

En ce qui concerne d'autres questions plus spécifiques concernant l'organisation interne (ex. la portée du mandat de la plénière aux représentants parlementaires du comité de conciliation et la latitude de négociation; les liens entre le secrétariat du comité de conciliation et le secrétariat de la commission du budget (COBU); les rapports entre le comité de conciliation, la COBU, le reste des commissions spécialisées et les groupes politiques; le rôle des commissions spécialisées face au deuxième vote de confirmation des amendements; etc.), on pourra tenir compte de l'expérience acquise au niveau législatif (¹⁹⁷).

4.4. La consolidation du cadre financier pluriannuel et de la discipline financière dans le TFUE

L'article 270 du TCE est abrogé et les dispositions concernant la discipline budgétaire sont introduites dans le nouvel article 310.4 TFUE (ex 268) qui cite aussi le "*cadre financier pluriannuel*".

En fait, le Traité reprend et actualise la plupart des dispositions sur les perspectives financières pluriannuelles en vigueur au sein de l'*Accord Interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière* (¹⁹⁸). Ceci dit, le "*cadre financier pluriannuel*" (CFP) et ses règles sont intégrés pour la première fois dans le droit primaire par le biais de l'Article 312 TFUE.

Les dispositions du traité de Lisbonne confirment la *durée* du CFP existant (cinq ans) (Article 312 §1 TFUE), établissent une *procédure législative spéciale* pour l'adoption du *règlement* qui fixera les montants des plafonds annuels des crédits et qui remplacera l'Accord interinstitutionnel en vigueur (Article 312 §2 TFUE) et, enfin, elles formalisent le contenu de la programmation pluriannuelle communautaire, sur base de *catégories de dépenses* en fonction des principaux axes d'activité de l'Union (Article 312 §3 TFUE) (¹⁹⁹).

¹⁹⁶ Article 75 *quinquies* ("*Conciliation budgétaire*") (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>).

¹⁹⁷ En outre, l'Article 75 *quinquies* du Règlement du PE établit que les articles 68 et 69 relatifs à la conciliation législative sont d'application dans le domaine budgétaire.

¹⁹⁸ Déjà cité (Note de bas de page, n° 187): JO C 139 de 14.6.2006, p.1 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:FR:PDF>)

¹⁹⁹ La résolution T6-0387/2009 du 7 mai 2009 du Parlement (Point 50) a demandé que la programmation financière soit basée sur un "*programme de législature*" ou "*contrat*", à décider par le Parlement, le Conseil et la Commission au début du mandat de la Commission (éventuellement sous la forme d'un accord interinstitutionnel) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>).

Dans ce contexte, après l'entrée en vigueur du Traité il faut entamer les négociations pour l'adoption du *nouveau règlement* en vue de l'actualisation des règles sur la discipline budgétaire et sur les perspectives financières. Celui-ci sera approuvé conjointement par le Parlement et le Conseil par le biais de la *procédure spéciale* déjà mentionnée.

Il faut remarquer que le Conseil statuera à l'*unanimité* sur ce nouveau règlement, après *approbation* du Parlement européen, qui se prononcera à la majorité des membres. Le PE a regretté que la décision du Conseil soit prise à l'unanimité, rendant la procédure très difficile et favorisant une négociation basée sur "*le plus petit dénominateur commun*" (Point 8 de la résolution du 7 mai 2009). Il a encouragé par conséquent le Conseil à utiliser, dès que possible, la clause qui lui permet, par une décision prise à l'unanimité, de recourir à la majorité qualifiée pour l'adoption du CFP (Article 312 §2, deuxième alinéa).

Le PE a également regretté qu'il n'ait qu'un droit d'approbation et non un véritable pouvoir de codécision sur le nouveau règlement (Point 9 de la résolution du 7 mai 2009). Il a insisté cependant sur le fait que le traité de Lisbonne a prévu que les institutions doivent tout mettre en œuvre dès le début de la procédure pour garantir son succès final (Article 312 §5 TFUE). Il a donc invité le Conseil à se rendre disponible pour bâtir un *dialogue politique structuré* avec le Parlement afin de prendre pleinement en compte les priorités de celui-ci.

Finalement, on peut noter que le PE dans ses résolutions des 25 mars ⁽²⁰⁰⁾ et 7 mai 2009 ⁽²⁰¹⁾ a proposé la prolongation et l'adaptation des perspectives financières actuelles 2007/2013 *jusqu'à 2016* afin que le prochain CFP de cinq ans entre en vigueur, au plus tard, en 2017. De cette sorte, le CFP coïnciderait avec les mandats du Parlement européen et de la Commission et il pourrait mieux s'intégrer dans une logique globale de programmation stratégique interinstitutionnelle. A ce propos, il faut également reconnaître que la prolongation des perspectives financières actuelles tomberait très bien dans un contexte de crise économique et financière comme c'est le cas actuellement. En permettant le retour progressif au Pacte de Stabilité accompagné d'une relance vigoureuse des économies des 27, la prolongation faciliterait sans doute les débats sur l'avenir financier de l'Union.

²⁰⁰ Résolution T6-0174/2009 du 25.3.2009 sur la révision à mi-parcours du cadre financier 2007/21013, points H, 7.b) et 7.c) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608352¬iceType=null&language=fr>)

²⁰¹ Résolution précitée T6-0374/2009 (Point 11, 13 et 16) et Résolution précitée T6-0387/2009 (Points J, 50 et 51) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>).

5. EPILOGUE: A PROPOS DE L'IMPLEMENTATION PROGRESSIVE DU TRAITÉ DE LISBONNE

Le traité de Lisbonne signifie un vrai tournant dans l'évolution institutionnelle de l'Union. Même si les nouveaux traités consolidés ne peuvent pas être assimilés à une Constitution au sens formel, ils peuvent, en revanche, être définis comme une Constitution au sens matériel, selon une longue jurisprudence de la Cour de justice (CJCE).

Le traité de Lisbonne reconnaît pleinement le Parlement européen comme l'une des deux branches du pouvoir législatif et budgétaire de l'Union (Article 14 §1 TUE). Cependant, il y a encore des vides à remplir concernant l'exercice des nouvelles compétences et sur les nouveaux outils à mettre en œuvre. Quelques fois les compétences et/ou les procédures sont déterminées par les traités mais de façon pas très claire et susceptible donc d'interprétations contradictoires. Dans d'autres cas, il n'y est même pas fait référence explicitement dans le nouveau droit primaire mais de nouvelles compétences parlementaires peuvent découler de manière implicite du rôle de colégislateur introduit par le traité de Lisbonne.

Le Parlement européen, en tant que principal bénéficiaire du nouveau traité, devra donc jouer un tour de force avec les autres Institutions pour la reconnaissance complète de ses nouvelles prérogatives. En réalité, nous sommes en pleine phase de transition, ce qui se révélera décisif pour l'avenir.

a) Les enjeux réglementaires immédiats

Dans les mois qui suivront, les membres du Parlement européen devront se prononcer sur plusieurs *propositions réglementaires* de la part de la Commission afin de compléter le cadre juridique dérivé du traité: sur l'initiative citoyenne, sur les nouvelles règles de la comitologie et, surtout, sur la nouvelle "*constitution financière*" de l'Union ⁽²⁰²⁾. On attend jusqu'à six "*paquets*" *législatifs* dans ce domaine financier:

- a) Le *premier paquet*, à présenter en février 2010, concernera: les *modifications transitoires du règlement financier* pour l'adapter au traité de Lisbonne (élimination des DO et des DNO; nouvelles règles des transferts), à décider en codécision; la *proposition du règlement sur le cadre financier pluriannuel*, à décider par le Conseil à l'unanimité avec l'approbation du PE; et les propositions de la Commission sur le *nouvel accord interinstitutionnel* sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, à négocier par le Parlement, le Conseil et la Commission.
- b) Le *deuxième paquet*, aussi prévu pour février 2010, concernera la proposition sur le *Service extérieur de l'Union*, en consultation; *l'adaptation des règles financières* en vigueur, à décider en codécision; les *nouvelles règles de la fonction publique*, soumises à la codécision; et une proposition sur les *amendements au Budget*.

²⁰² Expression utilisée dans la résolution du PE T7-0067/2009 du 12.11.2009, point C.

- c) Le *troisième paquet*, à présenter à la fin avril 2010, inclura le *projet de Budget 2011* et la proposition sur *l'évaluation de l'accord interinstitutionnel 2007/2013* ⁽²⁰³⁾.
- d) Le *quatrième paquet*, prévu pour mai 2010, inclura la proposition pour la *révision triennale des règles financières*.
- e) Le *cinquième paquet*, à présenter en juillet 2010, concernera la *révision du Budget* ⁽²⁰⁴⁾.
- f) En dernier lieu, le *sixième paquet*, à présenter en 2011, inclura la proposition sur les *nouvelles perspectives financières pluriannuelles*.

Dans ce contexte, il faudra tenir compte du fait que ces propositions financières constituent en réalité un seul "*paquet*" politique et qu'elles devront être examinées de manière cohérente par le Parlement ⁽²⁰⁵⁾. Il faudra également surveiller si les nouveaux instruments proposés incluront *les règles relatives à la collaboration* des institutions au cours de la procédure budgétaire annuelle demandées par le Parlement européen ⁽²⁰⁶⁾ ou si, éventuellement, elles nécessiteront l'ajout d'un *accord interinstitutionnel spécifique*.

b) Les enjeux politiques et interinstitutionnels

Au-delà du domaine financier, plusieurs autres *accords interinstitutionnels* accompagneront l'actuelle phase de transition. Au cours de la session de février 2010, la plénière a adopté une résolution sur la *révision de l'accord-cadre entre le Parlement et la Commission* pour la prochaine législature ⁽²⁰⁷⁾. Elle place le Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil, principe qui inclut l'accès aux réunions et à la documentation préparatoires d'un acte législatif ⁽²⁰⁸⁾. Elle clarifie les aspects procéduraux des initiatives législatives du Parlement, prévues à l'Article 225 TFUE, et engage la Commission à des négociations de l'Accord Interinstitutionnel sur "*Mieux légiférer*" ("*Better Law-Making*"). La résolution inclut également plusieurs mesures en vue du renforcement de la responsabilité de la Commission. Et, *in fine*, elle confirme le rôle du Parlement européen dans les négociations internationales. L'objectif de la résolution est de servir de point de lancement à un processus de partenariat spécial entre le Parlement et la Commission.

En dehors de cet accord-cadre de coopération avec la Commission, le Parlement a soulevé la nécessité d'un *accord politique* avec le Conseil européen sur les relations entre les deux institutions ⁽²⁰⁹⁾ ainsi que de *nouveaux accords interinstitutionnels* sur: a) les lignes directrices pour *l'organisation des Conférences Intergouvernementales* (CIG), notamment en ce qui concerne la participation du Parlement européen et les questions de transparence ⁽²¹⁰⁾; b) les relations de travail entre le PE et le Conseil en matière de *PESC y compris de partage des informations confidentielles*; ou c) sur la participation institutionnelle dans chaque *phase des négociations d'un accord international* ⁽²¹¹⁾. Il faudrait peut-être y

²⁰³ Basée sur la Déclaration N° 1 et l'article 7 de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006.

²⁰⁴ Fondé sur la Déclaration n° 3 de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006.

²⁰⁵ Point 15 de la résolution T7-0067/2009, précitée.

²⁰⁶ Résolution T7-0067/2009, précitée, point C.

²⁰⁷ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5838672>.

²⁰⁸ Demande déjà incluse dans la résolution du PE T6-0387/2009 du 7.5.2009, point 8 (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>).

²⁰⁹ Point 16 de la résolution du PE T6-0387/2009 du 7.5.2009, précitée.

²¹⁰ Point 10 de la résolution du PE T6-0387/2009 du 7.5.2009, précitée.

²¹¹ Résolution du PE T6-0373/2009 du 7.5.2009, points 77 et s.

ajouter un accord de coopération législative qui clarifie les procédures décisionnelles dans les domaines de *l'agriculture et de la pêche* (§3.2 et §3.3).

c) Initiative parlementaire vs inertie institutionnelle

Il faut bien noter que des inerties enracinées au sein des Institutions devront disparaître au fur et à mesure que le nouveau traité sera appliqué. C'est surtout le cas dans les domaines politiques où la procédure de consultation a été remplacée par la procédure législative ordinaire (PAC et PCP) et que donc les pouvoirs législatifs du Parlement ont été étendus. Dans ces cas-là, le Conseil a une tendance claire à légiférer tout seul. Le Parlement a aussi l'habitude de présenter des amendements symboliques aux propositions de la Commission mais cette pratique n'aura plus de sens dans le cadre des nouvelles procédures (législatives ou budgétaires).

Il faudra donc changer quelques pratiques parlementaires ainsi qu'améliorer la qualité du travail législatif. Mais, parallèlement, il faudra faire preuve d'imagination et d'initiative pour élargir le champ d'action parlementaire. Nous avons un exemple récent du pouvoir des initiatives parlementaires face à l'inertie des institutions dans le domaine de la pêche. Sur base du droit du Parlement européen à être immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure de négociation d'un accord international (Article 218 §10 TFUE) (§3.8.1), le Conseil a reconnu en février 2010 le droit au président de la commission de la pêche du PE de participer aux travaux de la Commission Mixte de l'accord de partenariat UE-Maroc (Rabat, 2 et 3 février 2010). Ce qui signifie un véritable exploit par rapport à la situation précédente où le PE n'avait que le droit d'être informé de toute décision prise par le Conseil (ex Article 310 §2, troisième alinéa, TCE).

d) Les enjeux organisationnels

Pour finir, le Parlement européen a déjà procédé à l'adaptation de ses structures, de ses procédures et de ses méthodes de travail aux nouvelles compétences et aux nouvelles exigences de coopération interinstitutionnelle découlant du traité de Lisbonne. Les conclusions du groupe de travail créé à ce sujet ont déjà abouti à une réforme du règlement du Parlement européen (²¹²).

Cependant, au fur et à mesure que le traité de Lisbonne déploiera son manteau institutionnel, législatif et financier, le Parlement devra renforcer la capacité législative, de soutien et de recherche des services parlementaires. Le renforcement du rôle de colégislateur du Parlement impliquera une amélioration de la qualité législative et, indirectement, de la spécialisation et/ou expertise des services. Une intégration accrue des unités liées aux travaux parlementaires peut être également envisageable. On peut même prévoir d'éventuels remaniements des compétences entre les commissions parlementaires en fonction des réformes en profondeur des politiques prévues pour l'après 2013 (notamment la PAC, la politique régionale, et la PCP, dans le cadre des politiques structurelles et de cohésion).

²¹² Résolution du 6 mai 2009 sur la révision générale du règlement du Parlement européen (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5491432>); et résolution du 25 novembre 2009 sur l'adaptation du règlement du Parlement européen au traité de Lisbonne (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5786912¬iceType=null&language=fr>).

DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **B** POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

Rôle

Les Départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

Domaines

- Agriculture et développement rural
- Culture et éducation
- Pêche
- Développement régional
- Transport et tourisme

Documents

Visitez le site web du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

SOURCE PHOTO: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir



ISBN 978-92-823-3150-7