

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

Il Convegno fa idealmente seguito a quello organizzato a Firenze nel 2006 in occasione del decimo anniversario della Rivista, e i cui Atti sono stati poi raccolti nel volume, pure curato dallo scrivente, “*Il processo d’integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*” (Torino, 2008). Il fatto stesso di aver potuto rinnovare l’iniziativa dieci anni dopo per celebrare anche il ventennale della Rivista è naturalmente motivo di viva soddisfazione per i suoi editori, i quali non solo hanno visto la loro creatura sopravvivere alle tante difficoltà che incontrano in questi anni le pubblicazioni scientifiche, e ancor più i periodici, ma hanno anche potuto costatare con orgoglio il crescente apprezzamento che essa ha via via guadagnato in Italia, e non solo.

Ma un’illustrazione del percorso seguito dalla Rivista in questo ventennio e della sua situazione attuale è svolta più avanti dallo scrivente nella presentazione del Convegno, e non è quindi il caso di ripetersi in questa sede. Qui voglio solo rinnovare la mia sincera gratitudine a tutti i Colleghi che hanno animato, con intelligenza e competenza, i lavori del Convegno e che poi, con lodevole sollecitudine, hanno inviato i testi dei rispettivi interventi. Un ringraziamento particolare desidero però rivolgere al Presidente Mario Draghi, che per sopravvenuti impegni non è potuto intervenire personalmente al Convegno, ma ha ugualmente onorato la sua promessa con un denso ed interessante messaggio, nonché ai miei Colleghi della Corte di giustizia, che con la loro folta e qualificata presenza hanno voluto darmi una toccante testimonianza di stima ed amicizia.

Rinnovo inoltre l’espressione della mia gratitudine all’Università LUISS Guido Carli e particolarmente al suo Rettore, alla Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, alla Fondazione Italiana del Notariato e alla Casa editrice G. Giappichelli, che hanno dato un contributo determinante per far fronte alle esigenze organizzative del Convegno. Esigenze delle quali si è fatta carico soprattutto la prof.ssa Susanna Fortunato, così come ha fatto il dr. Fabrizio Barzanti per quelle relative alla pubblicazione del presente volume: ad entrambi va il mio più vivo e sincero ringraziamento.

MESSAGGIO

Mario Draghi

È un grande piacere condividere con voi alcune riflessioni sul futuro dell'unione economica e monetaria, anche se solo per iscritto.

Desidero ringraziare in particolare il Professor Antonio Tizzano per questa opportunità e per la dedizione con cui promuove, anche con la Rivista *Il Diritto dell'Unione Europea*, la discussione pubblica su temi importanti, che ci riguardano tutti.

Prima dell'unione monetaria la partecipazione di un banchiere centrale a un convegno di giuristi avrebbe suscitato qualche sorpresa. Si scorgevano, anche fra eminenti studiosi, pochi nessi fra il diritto e la politica monetaria, fra l'attività di una banca centrale e le discipline giuridiche.

Ma l'unione monetaria ha cambiato il quadro. Quando fu istituita la BCE, nel 1998, un mio ex collega osservò giustamente che “con l'unione monetaria, il diritto cessa di essere irrilevante per i banchieri centrali”.

Il trasferimento dei poteri nazionali alla BCE e l'azione stessa della banca poggiano sul Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il Trattato ha assegnato alla BCE un chiaro obiettivo primario, il mantenimento della stabilità dei prezzi, dotandola di indipendenza all'interno di questo mandato e fornendole un ampio ventaglio di strumenti. Unica fra le banche centrali, le è stato conferito un mandato sovranazionale; per questo è essenziale che dia conto del proprio operato dinanzi al Parlamento europeo, i cui membri sono eletti direttamente dai cittadini dell'Unione.

Il Trattato stabilisce anche un insieme di regole fondamentali per il funzionamento dell'Unione economica e monetaria, fra le quali il divieto di finanziamento e di *bail out* degli Stati membri (rispettivamente articolo 123, paragrafo 1 e articolo 125, paragrafo 1).

In questo senso la BCE è un'istituzione basata sulle regole. È soggetta al diritto dell'unione europea, al sistema di pesi e contrappesi di cui la Corte di giustizia europea è l'autorità di ultima istanza.

L'unione economica e monetaria nata a Maastricht è stata concepita come un insieme di regole comuni. La crisi ne ha però messo in luce alcune fragilità: l'assenza di un meccanismo in grado di individuare e di correggere gli

squilibri macroeconomici e finanziari; gli ostacoli incontrati dalle regole di bilancio nel perseguimento degli obiettivi; le difficoltà delle istituzioni europee a porre l'interesse comune al centro delle politiche economiche; la mancanza di uno strumento condiviso per la gestione delle crisi.

Dall'inizio della crisi abbiamo compiuto progressi considerevoli nel porre rimedio a queste vulnerabilità.

Le regole del Patto di stabilità e crescita sono state rafforzate; con la procedura per gli squilibri macroeconomici è stato introdotto un nuovo strumento per fronteggiare pericolose divergenze macroeconomiche. I progressi sono stati ulteriormente consolidati con la ratifica del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria, noto come *Fiscal Compact*.

Per assistere gli Stati membri che hanno difficoltà di accesso ai mercati è stato creato uno strumento permanente di gestione delle crisi, il Meccanismo europeo di stabilità.

Sono state inoltre gettate le basi della unione bancaria, essendo ormai del tutto chiaro che in un'unione monetaria con libera circolazione dei capitali non può esservi stabilità duratura senza meccanismi comuni di vigilanza e di risoluzione delle crisi. Nel novembre del 2014 la BCE ha assunto le competenze di vigilanza per il settore bancario dell'area dell'euro. Nel prossimo gennaio il Meccanismo di risoluzione unico sarà pienamente operativo.

Questi risultati sono pietre miliari lungo il percorso verso l'integrazione europea che apparivano improbabili solo qualche anno fa.

Non per questo possiamo abbassare la guardia. Nel lungo periodo l'unione economica e monetaria potrà funzionare veramente soltanto se sapremo ovviare alle lacune istituzionali e regolamentari ancora presenti.

Nel 2012, i presidenti del Consiglio europeo, della Commissione, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea hanno pubblicato tre rapporti che illustravano gli interventi a nostro giudizio necessari per il completamento dell'unione economica e monetaria. Alcune delle misure proposte sono state già realizzate, soprattutto quelle relative all'unione bancaria. Molte altre restano però inattuato.

L'attuale situazione dell'area dell'euro ci mostra che questo ritardo può essere pericoloso. Permangono forti divergenze interne in termini di disoccupazione, crescita e produttività. Diversi paesi devono ancora ricondurre le proprie politiche di bilancio su un percorso coerente con la sostenibilità di lungo periodo.

A ciò si risponde prima di tutto con un'attuazione più cogente delle regole esistenti, accompagnata – ove necessario e praticabile – da una maggiore trasparenza e da una minore complessità. Ricordiamo che la responsabilità di

questa evoluzione, con le politiche economiche che ne seguono sia sul fronte del risanamento di bilancio sia per ciò che concerne le riforme strutturali, ricade prima di tutto sugli Stati membri, sul Consiglio e sulla Commissione europea.

Sono convinto tuttavia che ciò non sarà sufficiente nel lungo periodo. Occorrono, a mio parere, tre elementi.

In primo luogo, è necessario rafforzare la condivisione dei rischi privati nell'area dell'euro. L'integrazione finanziaria deve progredire qualitativamente rispetto al periodo pre-crisi per favorire l'accesso delle imprese (grandi e piccole) al credito e potenziare al tempo stesso la capacità di aggiustamento delle nostre economie tramite una maggiore diversificazione. L'unione bancaria ha costituito un passo importante verso questi obiettivi, ma va portata a compimento. Deve ora rapidamente seguire un'unione completa dei mercati dei capitali.

In secondo luogo, occorre consolidare la governance comune delle riforme strutturali lungo due direzioni. Da un lato va esteso ove possibile il ricorso a standard condivisi basati sulle migliori prassi, dall'altro va rafforzato l'approccio nazionale (*country specific*) nelle altre aree di intervento. Entrambi devono essere parte di un ulteriore processo di convergenza delle nostre economie nella capacità di fronteggiare gli shock e di crescere insieme.

In terzo luogo, è opportuno domandarsi se sia stato sempre fatto abbastanza nell'area dell'euro per salvaguardare la capacità di utilizzare la politica di bilancio in senso anticiclico. Credo di no.

Ciò richiede innanzitutto il proseguimento, con misure favorevoli alla crescita, del processo di correzione dei conti pubblici nei paesi dove l'elevato livello del debito ha compromesso il ricorso alle politiche nazionali di bilancio quale strumento di stabilizzazione macroeconomica. La conclusione del processo di convergenza delle politiche economiche e finanziarie appena menzionato deve accompagnarsi con l'avvio di una riflessione approfondita su come procedere verso una più stretta unione di bilancio, sia con riferimento ai processi decisionali comuni riguardanti le politiche fiscali nazionali, sia in relazione alla prospettiva di un bilancio europeo e al rafforzamento dei doveri di responsabilità degli Stati membri.

Questi tre obiettivi implicheranno prima o poi un'ulteriore condivisione di sovranità da parte dei paesi dell'area. Quella che potrebbe apparire una minaccia è in realtà un'opportunità.

L'unione economica e monetaria ha arrecato benefici duraturi a tutti i paesi aderenti. Ma ha anche inciso sulle loro scelte di politica economica, limitando la sovranità dei singoli Stati, uno sviluppo di cui molti si sono accorti solo dopo lo scoppio della crisi. Il passo successivo verso un'autentica unione

economica e monetaria consisterà nel prendere coscienza di questi vincoli e nel riacquisirne il controllo, lungo le linee appena accennate.

Il rapporto che ho predisposto insieme con gli altri tre presidenti e che presenteremo a breve, ci avvicinerà – spero – a questi traguardi. L'Europa sarà sempre una realtà in evoluzione, sospinta dall'idea che noi europei siamo più forti se agiamo insieme. È in questo spirito che sottoporremo il nostro rapporto al Consiglio europeo.

Penso che anche questa conferenza si svolgerà nello stesso segno.

PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO

Antonio Tizzano

Nell'aprire i lavori di questo convegno, desidero anzitutto rivolgere un caldo e affettuoso ringraziamento a voi tutti per aver regalato la vostra presenza alla celebrazione di un anniversario che riempie la famiglia della Rivista di soddisfazione e di orgoglio.

Questa straordinaria partecipazione di pubblico non può non suscitare una sincera commozione in chi ha dedicato tutta una vita allo studio, alla difesa e alla diffusione del diritto comunitario e per esso ha tenuto viva questa rivista per 20 anni, pur tra ostacoli e difficoltà di ogni tipo.

Sui risultati conseguiti e sui problemi che ancora ci preoccupano svolgerò tra breve qualche riflessione. Prima però consentitemi di rivolgere alcuni saluti e ringraziamenti, tanto doverosi quanto graditi.

Anzitutto alla nostra ospite, l'Università LUISS, che ci ha offerto generosa accoglienza e ci ha onorato con la personale presenza del suo Rettore, prof. Massimo Egidi, che voglio ancora una volta ringraziare.

Un riconoscente saluto va poi al Presidente della BCE, Mario Draghi, che avrebbe tenuto molto ad essere oggi tra noi, ma che ha poi dovuto rinunciarvi per una sfortunata coincidenza di calendario. Egli ha però voluto confermare la sua attenzione per il nostro convegno inviandoci un messaggio per così dire personalizzato, che per la sua profondità e ampiezza di respiro, impatta direttamente non solo sulla sessione che dedichiamo all'unione monetaria, ma anche sulle altre sessioni di questo convegno.

Un grazie di cuore rivolgo anche alla Fondazione CESIFIN e al suo Presidente, il collega ed amico prof. Giuseppe Morbidelli, senza il cui contributo non sarebbe stato possibile organizzare questo incontro.

Un sincero ringraziamento sento di dover indirizzare anche ai presidenti di sessione e agli oratori per aver accettato il nostro invito. Tra di essi, consentitemi di rivolgere uno speciale e carissimo saluto ai miei Colleghi della Corte di giustizia, e *in primis* al Presidente Skouris, che hanno voluto assicurare a questo convegno la loro nutrita e prestigiosa presenza.

Un rispettoso e grato saluto desidero poi rivolgere alle alte personalità qui presenti, tra le quali mi limito a menzionare il giudice costituzionale, Silvana

Sciarra, il Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giorgio Santacroce, l'Avvocato generale dello Stato, Massimo Massella Ducci Teri, e l'Ambasciatore Umberto Vattani, che hanno voluto anch'essi onorarci della loro autorevole presenza.

Ma oltre ai saluti e ai ringraziamenti ai presenti, desidero indirizzare un sincero e affettuoso pensiero a Chi purtroppo tra noi non è più, ma che fin dall'inizio ha condiviso l'idea, l'entusiasmo e le difficoltà della nostra impresa e ne ha anzi reso concretamente possibile la nascita. Parlo ovviamente di Alberto Predieri, senza il cui ineguagliabile contributo di idee, di cultura, di esperienza e di entusiasmo, non saremmo oggi qui a celebrare questa ricorrenza.

Siamo sicuri che Egli sarebbe stato orgoglioso per questo anniversario della Sua creatura, dopo aver condiviso le ansie e le inevitabili difficoltà degli esordi.

Devo anche dire che, per fortuna, nell'affrontare queste difficoltà non siamo stati soli, ma abbiamo potuto contare su un gruppo di Colleghi di diversa provenienza geografica ed accademica, che hanno animato il Comitato scientifico e il Comitato di redazione della Rivista, ed offerto un sostegno continuo, efficace ed intelligente, prima ai due Co-direttori, e poi a chi vi parla, che da solo certo non avrebbe potuto sorreggere la difficile impresa.

A questi cari Colleghi, che oggi partecipano anche come oratori, e a Susanna Fortunato, che fin dall'inizio si sobbarca l'oscuro ed ingrato compito del coordinamento della redazione (come si è sobbarcato quello, assai oneroso, dell'organizzazione di questo convegno), va qui il mio profondo e sincero ringraziamento.

Ma, per tornare alle difficoltà degli esordi della Rivista, devo dire che ad incoraggiarci ad affrontarle ci sosteneva allora, come ancora ci sostiene oggi, la ferma convinzione dell'opportunità e dell'utilità, ma direi perfino della indispensabilità della nostra iniziativa.

Sapevamo certo che fondare una rivista dedicata a una disciplina che all'epoca stava appena abbandonando la condizione di emarginazione in cui era stata a lungo confinata, costituiva un'autentica scommessa. Ma eravamo al tempo stesso convinti che occorresse impegnarsi in modo ancor più concreto e visibile non solo per far uscire l'allora diritto comunitario dal suo stato di

minorità, ma anche per accompagnarne quegli sviluppi che si potevano già allora intravedere alla luce degli importanti progressi della costruzione europea e della crescente incidenza del diritto dell'Unione nel dominio delle varie branche del diritto interno.

Ritenevamo quindi che l'interesse via via più diffuso che si andava manifestando per gli studi giuridici sull'integrazione europea confortasse le ragioni della nostra iniziativa, che puntava appunto ad allargare le sedi del dibattito scientifico, ad aprire quindi un'ulteriore tribuna per lo sviluppo di tale dibattito in Italia e all'estero, ad arricchire le occasioni di confronto per l'indispensabile dialogo interdisciplinare, ma anche ad offrire uno specifico canale di espressione agli studiosi della materia, e in particolare ai sempre più numerosi giovani interessati a coltivarla.

Gli sviluppi successivi ci hanno ulteriormente incoraggiato a proseguire nella stessa direzione perché i progressi della costruzione europea hanno portato col tempo ad una comprensione più profonda e diffusa delle ragioni del diritto dell'Unione, fino a provocare un'autentica inversione di tendenza e una straordinaria esplosione di interesse per la nostra materia. E ciò, anche se nelle logiche accademiche italiane essa resta ancora soggetta da un lato ad ingiuste ed ingiustificate forme di sottovalutazione, e dall'altro alle prevaricanti incursioni di docenti di altri settori disciplinari, misteriosamente folgorati da una improvvisa vocazione europeista.

A premiare comunque il nostro impegno hanno provveduto i risultati fin qui conseguiti, che possiamo considerare nel complesso più che soddisfacenti.

Dirò solo, senza elencare troppe cifre, che in questi 20 anni abbiamo pubblicato decine di fascicoli della Rivista, per migliaia di pagine, senza contare i "Quaderni" della Rivista; abbiamo ospitato centinaia di lavori e dato spazio a più di 400 autori, molti dei quali erano alla loro prima pubblicazione scientifica. E lo abbiamo fatto senza distinzioni di aree accademiche, politiche o geografiche, perché abbiamo ospitato – e continueremo ad ospitare – i lavori che ci vengono proposti senza chiedere certificati di appartenenza di qualsivoglia natura. L'unico criterio di selezione è stato il merito scientifico dei lavori, al quale abbiamo cercato di attenerci anche quando il rifiuto costava molto sul piano dei rapporti personali.

Né abbiamo trascurato il pubblico non italiano, presso il quale ci sembra che la Rivista abbia ormai acquisito piena legittimazione e rappresentatività, come dimostra anche il fatto che ospitiamo sempre più spesso lavori di prestigiosi autori non italiani, alcuni dei quali ci onorano oggi della loro presenza.

Ma naturalmente, più che i risultati quantitativi, rilevano per un'iniziativa come la nostra soprattutto gli aspetti di sostanza e qualità, e in particolare il ruolo che la Rivista ha svolto in questi anni. E credo che anche da questo punto di vista i risultati siano importanti, e non solo per il fatto che essa ha prima colmato un vuoto e poi indirettamente stimolato analoghe iniziative. Nell'arco dei suoi 20 anni di vita, infatti, grazie anche al prestigio dei membri del Comitato scientifico e al generoso impegno dei Colleghi del Comitato di redazione, credo di poter dire, senza falsa modestia, che la Rivista ha avuto modo di affermarsi sulla scena italiana ed europea come una delle più attive e apprezzate.

Oggi, raggiunta ... la sua maggiore età, l'avventura della Rivista può considerarsi consolidata, e questo ci induce a guardare al suo ulteriore percorso non solo con ragionevole fiducia, ma anche con più forte convinzione, consapevoli che in iniziative siffatte non contano né il passato, né gli allori (veri o presunti) sui quali riposare, ma quanto riusciremo ancora a fare per assicurare il continuo miglioramento del "prodotto".

Proprio in questa ottica la Rivista presenterà, a partire dal primo fascicolo di quest'anno, alcune innovazioni che ci sembrano di un certo rilievo.

Anzitutto, com'è noto a molti di voi, abbiamo un nuovo editore. Le dure esigenze del mercato editoriale non ci hanno permesso purtroppo di continuare la collaborazione con la storica casa editrice Giuffrè, che pure è stata al nostro fianco fin dalla nascita della Rivista e ci ha poi accompagnato nel difficile percorso della nostra maturazione.

Fortunatamente ci ha offerto la sua disponibilità la dinamica casa editrice Giappichelli, alla quale siamo grati per aver permesso la prosecuzione della nostra iniziativa. Grazie al nuovo editore ci sarà ora, accanto all'edizione cartacea, una edizione *on line* della Rivista, accessibile sia tramite il sito della Casa editrice, sia attraverso il nuovo sito della stessa Rivista, un sito destinato ad offrire agli studiosi della materia non solo una più rapida informazione sulle attualità di loro interesse, ma anche uno spazio per commenti brevi ed immediati.

Vi sono dunque importanti cambiamenti nella vita della Rivista. Ma immutato resta l'entusiasmo con il quale continuiamo la nostra avventura, un'avventura certo faticosa, ma sempre sorretta da un'antica e tuttavia inestinguibile passione per la disciplina che ha segnato la nostra vita di studiosi (e non solo!) e dal desiderio di rendere un disinteressato servizio a quanti condividono tale passione, soprattutto a quei giovani che già sono penalizzati oggi dalla disperata e disperante condizione delle nostre Università.

Devo confessare però che da sola questa passione non può bastare e che la Rivista ha corso e ancor oggi corre seri rischi per la propria sopravvivenza, a causa della crisi generale dell'editoria scientifica e, nel nostro caso, poi, anche per la limitatezza della cerchia accademica dei cultori della nostra materia.

Noi speriamo che, specie a seguito delle innovazioni di cui ho parlato e del conseguente arricchimento dell'offerta, anche gli abbonamenti alla Rivista segnino un significativo incremento. Faremo insomma di tutto, anche in futuro come abbiamo fatto finora, perché non scompaia una delle poche tribune italiane sulle quali gli studiosi di diritto dell'Unione, e soprattutto i giovani, possono liberamente esprimersi.

A tutti però dico, parafrasando il presidente Kennedy: non limitatevi a chiedere alla rivista ospitalità e, molto spesso, anche la revisione nel merito dei vostri lavori. Chiedetevi anche ciò che voi potete fare per la sua sopravvivenza e quindi per la continuità di questo servizio.

Chiudo quindi esprimendo la speranza di poter contare sul vostro impegno, e assicurandovi comunque la persistenza del nostro. E con questi sentimenti, rinnovo a tutti i presenti i ringraziamenti miei e di tutta la famiglia della Rivista, e vi auguro buon lavoro.

I Sessione

L'EVOLUZIONE GIURIDICO-ISTITUZIONALE
DELL'UNIONE

INTRODUZIONE

Vassilios Skouris

Je tiens à vous remercier de cette invitation qui me conduit à Rome, ville éternelle et si belle durant le mois de mai. Évidemment, le plaisir me vient également du fait de voir un nombre si important d'éminents collègues dans cette même salle.

Je résisterai toutefois à la tentation de vous parler de la jurisprudence de la Cour, de droits de l'Homme et du dialogue des juges.

Je partagerai plutôt brièvement avec vous quelques réflexions sur le rôle des revues juridiques, particulièrement dans l'ère contemporaine des blogs.

Il est souvent dit que, depuis l'apparition d'Internet, la doctrine juridique sous forme d'articles publiés dans les périodiques a perdu de l'importance par manque de réactivité ou de spontanéité et que, les nouveaux outils qu'Internet met à notre disposition – ou à ceux qui les pratiquent – donnent un souffle de renouveau à la doctrine juridique vieillissante, ouvrant de nouvelles voies à la critique juridique, établissant un dialogue vivant suivi, surtout, par un jeune public qui préfère un mode de lecture plus dynamique, interactif et synchronisé avec l'évolution.

Il est vrai que même ceux, parmi nous, qui ne pratiquent pas activement les blogs, recourent souvent à la blogosphère dans la recherche de l'actualité. Ces outils nous offrent des instantanés de la réalité juridique brièvement après que des événements d'intérêt pour les juristes se soient produits, voire même en amont si nous prenons en compte la chasse à de spectaculaires fuites.

Or, les premières parutions dans des blogs ne sont-ils pas les fruits de réflexions profondes, mais plutôt le résultat d'une course contre la montre, manifestant une préparation à la hâte, sur la base d'hypothèses de travail plutôt que des faits, de réflexions redondantes, d'un algorithme d'écriture mal déployé? Et souvent, la première parution est suivie d'une cascade de commentaires brefs et très peu soignés, non tant sur l'objet de critiques mais plutôt sur l'attitude, le style, l'expression de l'auteur du blog.

Quant à moi, je prends cet immense plaisir d'attendre, d'apprécier le calme d'une activité intellectuelle et enfin de savourer la sagesse de ceux qui savent investir dans le temps, échanger avec leurs pairs, fournir les condensés

d'une réflexion mûre et posée sous la forme d'une traditionnelle revue en papier, sur un support qui peut servir de lecture de chevet, être annoté à l'aide d'un simple crayon et surtout être parcouru à l'aide de ses seuls yeux et d'un doigt.

Puis la constatation est là, les revues sur le droit européen sont toujours présentes en pleine forme, pour ne pas mentionner les articles sur le sujet hébergés dans des revues de matière générale. À tel point que j'ose suggérer – comme je l'ai fait à d'autres occasions – que le terrain est propice pour une meilleure coordination entre revues juridiques de façon à surmonter les barrières linguistiques. On peut ainsi s'imaginer par exemple que sur le plan européen, des revues éditées dans des langues différentes mettent en commun des ressources, non pas pour créer de la redondance, mais en faisant une forme d'échange d'articles écrits surtout dans des langues moins connues, afin de faire la publicité la plus étendue des idées innovantes en droit et, pourquoi pas, sur un support informatique, sur Internet.

Je crains toutefois que je prêche à des convaincus s'agissant de «*Il Diritto dell'Unione Europea*». Car la revue dont nous fêtons l'anniversaire, est un modèle de multilinguisme et un vrai laboratoire de juxtaposition d'approches venant d'horizons juridiques divers. Il suffit de feuilleter au hasard un de ses numéros pour en constater la thématique variée dans une palette étendue de langues mais en plus dans un style qui n'a rien à envier aux revues unilingues. Et en ceci la *Rivista* est la preuve tangible qu'une revue juridique peut être réussie, voire très réussie, en s'adressant à une audience transversale géographiquement.

Pour conclure, je crois que finalement la prophétie de la disparition des revues juridiques ne sera pas accomplie et qu'avec le temps et la mise en balance des différents aspects entourant la vie des juristes, les blogs ne feront nullement de l'ombre à des revues comme la *Rivista* «*Il Diritto dell'Unione Europea*».

RELAZIONE

L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE-INSTITUTIONNEL DE L'UNION EUROPÉENNE

*Koen Lenaerts**

SOMMAIRE: Introduction. – I. L'autonomie du droit de l'Union. – II. Le principe de l'équilibre institutionnel. – III. L'élargissement et l'approfondissement du cadre juridique-institutionnel de l'Union. – IV. Conclusions.

«Quel eût été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964?»¹, se demandait l'ancien président de la Cour de justice, Robert Lecourt, dans un article publié en 1991². Ayant siégé dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts van Gend en Loos et Costa/ENEL, il nous offre une rétrospective intéressante qui expose un panorama se situant aux antipodes de notre réalité actuelle. Tout d'abord, les particuliers n'auraient pas joué un rôle protagoniste dans la construction européenne, dès lors que le juge national n'aurait pas été vu comme le «juge de droit commun du droit de l'Union». Ensuite, l'absence des principes d'effet direct et de primauté du droit de l'Union aurait entraîné le déclin de la procédure préjudicielle, rendant utopique le principe d'application uniforme de ce droit. Enfin, sans la crainte de recours individuels devant les juridictions nationales, la conformité du droit national avec le droit de l'Union n'aurait pas été assurée avec le même degré d'efficacité. Robert Lecourt a donc conclu que le traité de Rome aurait été «un simple traité de commerce comme il en est tant», ramenant ainsi l'idée d'une «Communauté de peuples et d'États dotée d'institutions et d'attributions propres, sous la garantie d'un véritable État de Droit»³ au rang de *Castelli in aria*.

* L'auteur s'exprime à titre personnel.

¹ Voy. les arrêts van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, et Costa/ENEL, 6/64, EU:C:1964:66.

² R. LECOURT, «Quel eût été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964?», in *L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991, p. 349.

³ *Ibid.*, p. 361.

L'autonomie du droit de l'Union exprime cette idée. Les traités fondateurs, tels qu'interprétés par la Cour de justice, ont mis en place un cadre juridique-institutionnel dans lequel l'individu est considéré comme le sujet normatif de l'intégration européenne⁴, sans que l'identité constitutionnelle des États membres soit toutefois anéantie⁵. Quelques réflexions sur l'évolution de ce cadre nous semblent appropriées pour célébrer les vingt ans de la revue *«Il Diritto dell'Unione Europea»*, dont le directeur, mon cher ami et honoré collègue, Antonio Tizzano, est le gage de qualité⁶. Nous procéderons en trois étapes. La première examine la notion d'autonomie de l'ordre juridique de l'Union. La deuxième trace les grandes lignes de l'évolution du principe de l'équilibre institutionnel. La troisième porte sur l'élargissement et l'approfondissement du cadre juridique-institutionnel.

I. – Dans son avis 2/13, la Cour de justice nous livre une synthèse très poussée de la notion d'autonomie du droit de l'Union⁷. En premier lieu, l'autonomie structurelle de l'Union concerne la répartition tant verticale qu'horizontale des pouvoirs voulue par les auteurs des traités, telle que reflétée «dans le principe d'attribution des compétences visé aux articles 4, paragraphe 1, et 5, paragraphes 1 et 2, TUE, ainsi que dans le cadre institutionnel défini aux articles 13 TUE à 19 TUE»⁸. En second lieu, l'autonomie normative de l'Union tient «à la nature elle-même du droit de l'Union» qui découle des principes d'effet direct et de primauté, et du fait que le droit de l'Union est un «ensemble complet de règles juridiques qui en assurent le fonctionne-

⁴ P. PESCATORE, «Van Gend en Loos – 3 February 1963 – A View From Within», in M. POIARES MADURO et L. AZOULAI (dir.), *The Past and Future of EU Law*, Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 3. Voy. J. ZILLER, «Relire *van Gend en Loos*», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012, n° 3, p. 513, et P. MENGOZZI, «Quelques réflexions sur les origines de l'arrêt *Van Gend en Loos*», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, n° 3, p. 679.

⁵ Voy. R. CAPONI, «La tutela della identità nazionale degli Stati membri dell'U.E. nella cooperazione tra le Corti: addio ai “controlimiti”?», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, n° 4, p. 915, et G. DI FEDERICO, «Identifying National Identities in the Case Law of the Court of Justice of the European Union», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2014, n° 4, p. 769. Voy. également, E. LEVITS, «L'identité nationale des États membres selon l'article 4, § 2, du T.U.E. en tant qu'élément de la structure constitutionnelle de l'Union européenne», in A. TIZZANO, A. ROSAS, R. SILVA DE LA PUERTA, K. LENAERTS et J. KOKOTT (dir.), *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003-2015)*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 387.

⁶ Voy., parmi d'autres, A. TIZZANO «Quelques réflexions sur la doctrine de l'Union européenne: les communautaires et les autres», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, n° 1, p. 225.

⁷ Voy. K. LENAERTS, «The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, n° 3, p. 525.

⁸ Voy. l'avis 2/13, EU:C:2014:2454, point 165.

ment»⁹. De plus, les traités ont institué un système juridictionnel destiné à assurer la cohérence et l'unité dans l'interprétation du droit de l'Union afin de préserver les caractéristiques spécifiques, et donc l'autonomie, de cet ordre juridique. Par ailleurs, il incombe aux États membres, notamment, en vertu du principe de coopération loyale, énoncé à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, d'assurer, sur leurs territoires respectifs, l'application et le respect du droit de l'Union¹⁰.

À ce stade de notre analyse, deux remarques ponctuelles sur cette notion d'autonomie s'imposent. En premier lieu, nous constatons que les réformes successives des traités ne l'ont pas touchée. Au contraire, elles l'ont renforcée. L'introduction des articles 5 et 6 TUE, ainsi que des dispositions relatives à la citoyenneté par le traité de Maastricht, la «communautarisation progressive» de la coopération judiciaire¹¹, l'amélioration du système de voies de recours de l'Union¹² et le fait que la Charte a désormais la même valeur juridique que les traités¹³, en constituent des exemples.

En second lieu, l'autonomie du droit de l'Union ne contient pas, parmi ses traits caractéristiques, une vocation isolationniste. S'il est vrai que l'Union cherche à établir son propre espace constitutionnel, elle ne vise pas pour autant à rompre avec les ordres juridiques qui l'entourent, quand bien même il découle d'arrêts tels que Kadi I et II¹⁴, et Melloni¹⁵, ainsi que de l'avis 2/13

⁹ *Ibid.*, points 158 et 166.

¹⁰ *Ibid.*, point 173.

¹¹ Voy. E. CANNIZZARO et M.E. BARTOLONI, «La “costituzionalizzazione” del terzo pilastro dell'Unione europea», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2007, n° 3, p. 471; L. PALADINI, «I conflitti fra i pilastri dell'Unione europea e le prospettive del Trattato di Lisbona», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, n° 1, p. 87, et L.S. ROSSI, «From EU pillar to area: the impact of the Lisbon Treaty on the external dimension of freedom, security and justice», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, n° 4, p. 999.

¹² Voy., par exemple, E. FONTANA, «Il ricorso di annullamento dei privati nel Trattato di Lisbona», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, n° 1, p. 53, et L. CALZOLARI, «La nozione di “atti regolamentari” ex art. 263 quarto comma TFEU nella prime sentenze del Tribunale dell'Unione europea», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012, n° 3, p. 523.

¹³ Voy. A. TIZZANO, «L'application de la Charte de droits fondamentaux dans les États membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2014, n° 3, pp. 429, 430 (qui souligne qu'«avec le [t]raité de Lisbonne, la Charte est passée de paramètre de référence, comme elle l'a été depuis son approbation en décembre 2000, à paramètre de légalité. Non seulement elle a acquis une valeur juridique contraignante, mais cette valeur est la même des traités et est, donc, de rang primaire»).

¹⁴ Voy. les arrêts Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (Kadi I), C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, et Commission e.a./Kadi (Kadi II), C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518. Voy. K. LENAERTS, «Some Thoughts on the State of the European Union as a rights-based legal order», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, n° 1, p. 1, et

que des normes nationales ainsi que des obligations internationales qui dénaturent les principes constitutionnels de l'Union ou qui ne respectent pas les droits fondamentaux tels que protégés par la Charte, ne peuvent pas faire partie de l'ordre juridique de l'Union. L'autonomie du droit de l'Union est donc le résultat d'un juste équilibre entre, d'une part, les principes constitutionnels de l'Union et, d'autre part, l'ouverture vers les traditions constitutionnelles communes aux États membres ainsi que le droit international public¹⁶. C'est cet équilibre qui sous-tend le cadre juridique-institutionnel de l'Union européenne. Comme l'a souligné Antonio Tizzano dans une de ses nombreuses et excellentes contributions à la *Rivista*, ce cadre doit pousser vers «la recherche de points de convergence» entre les ordres juridiques qui entourent l'Union, tout en évitant des sources potentielles de contradictions¹⁷.

II. – Le principe de l'équilibre institutionnel est lié à l'idéal de la gouvernance républicaine au sein de laquelle les pouvoirs publics ne sont pas concentrés en une seule autorité, mais partagés entre plusieurs acteurs constitutionnels représentant les différents secteurs de la société. C'est le cas de l'Union européenne: les compétences que les États membres ont attribuées à l'Union sont partagées entre les institutions de l'Union, qui représentent respectivement les intérêts, parfois opposés, dictant l'avenir du projet d'intégration européenne¹⁸. Ainsi, les intérêts des États membres sont représentés au Conseil européen et au Conseil, tandis que ceux des citoyens de l'Union le sont au Parlement européen. Quant à la Commission, elle promeut l'intérêt général de l'Union. Enfin, la Cour de justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.

Toutefois, à la différence des constitutions nationales, l'architecture institutionnelle de l'Union ne suit pas le paradigme classique d'une répartition tripartite des pouvoirs¹⁹. En effet, en l'état actuel du droit de l'Union, le pou-

«Les fondements constitutionnels de l'Union européenne dans leur rapport avec le droit international», in A. TIZZANO, A. ROSAS, R. SILVA DE LAPUERTA, K. LENAERTS et J. KOKOTT, précité note 5, p. 367.

¹⁵ Voy. l'arrêt Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, point 59. Voy. en ce sens, V. SKOURIS, «Développements récents de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne: les arrêts Melloni et Åkerberg Fransson», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, n° 2, p. 229.

¹⁶ K. LENAERTS, «Droit international et autonomie constitutionnelle de l'ordre juridique de l'Union», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, n° 3, p. 555.

¹⁷ A. TIZZANO, «Les Cours européennes et l'adhésion de l'Union à la CEDH», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, n° 1, pp. 29, 53 et suiv.

¹⁸ K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, London, Sweet & Maxwell, 2011, p. 635.

¹⁹ Voy. K. LENAERTS, «Some Reflections on the Separation of Powers in the European Commu-

voir exécutif est partagé entre le Conseil européen, le Conseil et la Commission. Les pouvoirs législatif et budgétaire sont partagés entre le Conseil et le Parlement européen, tout en réservant à la Commission le pouvoir d'initiative dans ces domaines. En revanche, au niveau de l'Union, le pouvoir judiciaire est exercé exclusivement par la Cour de justice.

Le principe de l'équilibre institutionnel, tel que défini par les auteurs des traités, ne suit pas la logique de «la fonctionnalité exclusive» qui caractérise le principe de séparation des pouvoirs des États-nations, mais tant le contenu que le fonctionnement dudit principe sont définis par les auteurs des traités à travers le principe d'attribution. Ainsi, le centre de gravité du principe de l'équilibre institutionnel s'est déplacé à la suite des réformes successives des traités qui ont touché à l'architecture institutionnelle de l'Union²⁰.

La transformation progressive du Parlement européen en co-législateur, qui a contribué à la démocratisation du cadre juridique-institutionnel de l'Union, en constitue un exemple paradigmatique. De plus, l'introduction de la procédure de codécision, rebaptisée «procédure législative ordinaire» par le traité de Lisbonne, a de fait changé le rôle de la Commission dans le déroulement du processus législatif de l'Union, cette institution devant, lorsqu'elle élabore des propositions législatives, prendre en compte tant les intérêts du Conseil que ceux du Parlement européen. Cela étant, la Commission conserve son pouvoir d'initiative qui est assorti d'une double garantie. D'une part, sans préjudice des exceptions expressément prévues par les traités²¹, «le Conseil, lorsqu'il statue, en vertu des traités, sur proposition de la Commission, ne peut amender la proposition qu'en statuant à l'unanimité»²². D'autre part, «la Commission a, aussi longtemps que le Conseil n'a pas statué, le pouvoir de modifier sa proposition, voire, au besoin, de la retirer»²³. À cet égard, la Cour de justice a récemment jugé que «le pouvoir de retrait [de] la Commission [...] ne saurait toutefois investir cette institution d'un droit de veto dans le déroulement du processus législatif, qui serait contraire aux principes d'attribution de compétences et de l'équilibre institutionnel»²⁴. En effet, l'exercice

nity», in *Common Market Law Review*, 1991, vol. 28, p. 11, et J-P. JACQUÉ, «The principle of institutional balance», in *Common Market Law Review*, 2004, vol. 41, p. 383.

²⁰ Voy. S. MANGIAMELI, «Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, n° 2, p. 377.

²¹ Voy. les articles 294, paragraphes 10 et 13, et les articles 310, 312, 314 et l'article 315, deuxième alinéa, TFUE.

²² Voy. l'arrêt Conseil/Commission, C-409/13, EU:C:2015:217, point 72.

²³ *Ibid.*, points 73 et 74.

²⁴ *Ibid.*, point 75.

de ce pouvoir est subordonné à ce que la Commission ait préalablement exposé au Parlement européen et au Conseil les «motifs de ce retrait, lesquels, en cas de contestation, doivent être étayés par des éléments convaincants»²⁵. Ainsi, par exemple, la Commission est en droit de retirer sa proposition lorsque l'amendement envisagé par le Parlement européen et par le Conseil «dénature la proposition d'acte législatif dans un sens qui fait obstacle à la réalisation des objectifs poursuivis par celle-ci et qui, partant, la prive de sa raison d'être»²⁶.

De même, l'équilibre institutionnel entre le législatif et l'exécutif, et plus précisément la question des limites du pouvoir réglementaire, a fait l'objet d'une évolution, sans qu'il y ait toutefois un véritable déplacement des choix législatifs essentiels vers la Commission.

D'une part, un élément constant de l'évolution de l'équilibre institutionnel entre le législatif et l'exécutif est le fait que ne peuvent pas faire l'objet d'un acte réglementaire «les éléments essentiels de la matière à régler», ces derniers devant être arrêtés par l'acte législatif lui-même²⁷. Plus précisément, la Cour de justice a interprété l'adjectif «essentiel» en ce sens qu'il est «réservé aux dispositions qui ont pour objet de traduire les orientations fondamentales de la politique [de l'Union]»²⁸. Il en est de même pour les agences de l'Union. Conformément à l'arrêt Meroni, récemment confirmé par la Cour de justice, le cadre juridique-institutionnel de l'Union s'oppose à la délégation à de telles agences d'un «pouvoir discrétionnaire, impliquant une large liberté d'appréciation, susceptible de traduire par l'usage qui en est fait une véritable politique économique»²⁹. Cette limite au pouvoir réglementaire vise à protéger le principe de l'équilibre institutionnel tel qu'il est établi par les auteurs des traités, en ce qu'il oblige le législateur de l'Union à exercer lui-même les compétences qui lui ont été attribuées et ne lui permet donc pas de renoncer à la responsabilité politique inhérente à l'exercice de ces compétences.

D'autre part, trois modifications importantes apportées par l'Acte unique européen (l'«AUE») et le traité de Lisbonne à la comitologie ont marqué l'évolution de cette dernière. Premièrement, depuis l'AUE, si le Conseil décide de se réserver l'exercice d'un pouvoir réglementaire, une telle réserve doit

²⁵ *Ibid.*, point 76.

²⁶ *Ibid.*, point 83.

²⁷ Voy. l'arrêt Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115, point 6. Voy. également, l'arrêt Allemagne/Commission, C:240/90, EU:C:1992:408, point 41.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Voy. l'arrêt Meroni/Haute Autorité, 10/56, EU:C:1958:8. Voy. également, l'arrêt Royaume-Uni/Parlement et Conseil, C-270/12, EU:C:2014:18, point 41.

faire l'objet d'une motivation³⁰. Deuxièmement, avant de recourir à la comitologie, le législateur de l'Union doit adopter préalablement une décision (la «décision comitologie») établissant une liste exhaustive des différents types de comités³¹. Troisièmement, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le fait que l'acquisition de nouvelles compétences législatives par le Parlement européen n'était pas accompagnée, comme c'était le cas pour le Conseil, d'un contrôle par ce Parlement de l'exercice du pouvoir réglementaire, était mal perçu par ce dernier³². Le traité de Lisbonne prévoit un tel contrôle. Il introduit une distinction entre deux types d'actes réglementaires³³, à savoir les actes délégués et les actes d'exécution. Ainsi, «[en] vertu de l'article 290, paragraphe 1, premier alinéa, TFUE, '[u]n 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'»³⁴. Les actes délégués ne sont plus soumis à la comitologie. En effet, le Conseil et le Parlement européen peuvent soit révoquer la délégation, soit subordonner l'entrée en vigueur de l'acte délégué à l'absence, dans un délai fixé par l'acte législatif, d'objection de leur part. En revanche, lorsque le législateur confère un pouvoir d'exécution à la Commission sur la base de l'article 291, paragraphe 2, TFUE, «cette dernière est appelée à *préciser* le contenu d'un acte législatif, afin d'assurer sa mise en œuvre dans des conditions uniformes dans tous les États membres»³⁵. De plus, le traité de Lisbonne intro-

³⁰ Voy. l'arrêt Commission/Conseil, 16/88, EU:C:1989:397.

³¹ Voy. l'arrêt Commission/Parlement et Conseil, C-378/00, EU:C:2003:42, point 40.

³² Les modifications apportées en 2007 à la deuxième décision comitologie ont essayé d'apaiser ce malaise, en établissant la procédure de réglementation avec contrôle. Cette dernière permettait au Parlement européen de s'opposer au projet de la Commission lorsque l'acte de base était adopté selon la procédure de codécision et lorsque ledit projet modifiait, supprimait ou complétait certains éléments non-essentiels de cet acte de base. Toutefois, les motifs d'opposition du Parlement étaient plus juridiques que politiques, étant limités à la question de savoir si le projet de la Commission excédait les pouvoirs qui lui avaient été délégués, ainsi qu'à la question de la compatibilité de ce projet avec le but et le contenu de l'acte de base et avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Voy. M.L. TUFANO, «La comitologia e le misure di esecuzione degli atti e delle politiche comunitarie», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, n° 1, p. 149.

³³ Voy. R. BARATTA, «Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione europea», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, n° 2, p. 293.

³⁴ Voy. l'arrêt Commission/Parlement et Conseil, C-427/12, EU:C:2014:170, point 37.

³⁵ *Ibid.*, point 39. À cet égard, la Cour de justice a jugé que «la Commission *précise* l'acte législatif [...] si les dispositions de l'acte d'exécution qu'elle adopte, d'une part, respectent les objectifs généraux essentiels poursuivis par l'acte législatif et, d'autre part, sont nécessaires ou utiles pour la mise en œuvre de celui-ci sans qu'elles le complètent ni le modifient». Voy. l'arrêt Parlement/Commission, C-65/13, EU:C:2014:2289, point 46 (c'est nous qui soulignons).

duit une hiérarchie entre les actes en cause. D'une part, la Cour de justice a jugé qu'«il résulte de la combinaison des articles 290, paragraphe 1, TFUE et 291, paragraphe 2, TFUE que la Commission, en exerçant un pouvoir d'exécution, ne peut modifier ni compléter l'acte législatif, même dans ses éléments non essentiels»³⁶. D'autre part, rien ne s'oppose à ce qu'un acte délégué, adopté conformément à l'article 290 TFUE, soit exécuté par la Commission.

Pour ce qui est des agences, le traité de Lisbonne a également introduit une modification importante. Ainsi, à la différence du cadre institutionnel en vigueur quand la Cour de justice a rendu l'arrêt Romano³⁷, «le cadre institutionnel institué par le traité [de Lisbonne], et notamment les articles 263, premier alinéa, TFUE et 277 TFUE, permet explicitement aux organes et aux organismes de l'Union d'adopter des actes de portée générale»³⁸.

En outre, un élément constant de l'évolution du principe de l'équilibre institutionnel est le fait que toute institution «doit respecter le devoir de coopération loyale entre les institutions, reconnu par la jurisprudence [de la Cour de justice³⁹] et, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, explicitement consacré par l'article 13, paragraphe 2, seconde phrase, TUE»⁴⁰. En vertu du devoir de coopération loyale, toute institution doit exercer ses compétences de bonne foi. Ainsi, par exemple, la Commission ne peut retirer une proposition d'acte législatif «qu'après avoir dûment pris en compte, dans l'esprit de coopération loyale qui, en vertu de l'article 13, paragraphe 2, TUE, doit présider aux relations entre institutions de l'Union dans le cadre de la procédure législative ordinaire [...], les préoccupations du Parlement et du Conseil sous-jacentes à leur volonté d'amender cette proposition»⁴¹. Cela étant, «[c]ette coopération loyale s'exerce toutefois dans le respect des limites des pouvoirs conférés dans les traités à chaque institution. L'obligation résultant de l'article 13, paragraphe 2, TUE n'est donc pas de nature à modifier lesdits pouvoirs»⁴². À titre indicatif, cette obligation ne saurait servir de base à un accord interinstitutionnel pour remettre en cause l'équilibre institutionnel résultant des traités⁴³. De même,

³⁶ Voy. l'arrêt Parlement/Commission, C-65/13, EU:C:2014:2289, point 45.

³⁷ Voy. l'arrêt Romano, 98/80, EU:C:1981:104, point 20.

³⁸ Voy. également, l'arrêt Royaume-Uni/Parlement et Conseil, C-270/12, EU:C:2014:18, point 65.

³⁹ Voy. les arrêts Grèce/Conseil, 204/86, EU:C:1988:450, point 16, et Commission/Conseil, C-29/99, EU:C:2002:734, point 69.

⁴⁰ Voy. l'arrêt Commission/Conseil, C-40/10, EU:C:2010:713, point 80.

⁴¹ Voy. l'arrêt Conseil/Commission, C-409/13, EU:C:2015:217, point 83.

⁴² Voy. l'arrêt Parlement/Conseil, C-48/14, EU:C:2015:91, point 58.

⁴³ Voy. B. DRIESSEN, «Interinstitutional conventions and institutional balance», in *European Law Review*, 2008, vol. 33, p. 550.

une institution ne saurait manquer à ladite obligation lorsque la base juridique de l'acte en question est adéquate et que l'institution à l'origine de cet acte a suivi la procédure prévue par cette base⁴⁴.

Enfin, ainsi que la Cour de justice l'a relevé dans son arrêt *Pringle*⁴⁵, le principe de l'équilibre institutionnel fait également preuve d'une flexibilité relative. Ainsi, il ne s'oppose pas à ce que les institutions de l'Union soient utilisées dans le cadre d'une organisation internationale dont l'Union n'est pas membre, telle que le Mécanisme européen de stabilité (le «MES»), pour autant que la mission que les traités assignent à chacune des institutions de l'Union ne soit pas dénaturée. À cet égard, la Cour de justice a dit pour droit que «les États membres sont, dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union, en droit de confier, en dehors du cadre de l'Union, des missions aux institutions, telles que la coordination d'une action collective entreprise par les États membres ou la gestion d'une assistance financière [...] pour autant que ces missions ne dénaturent pas les attributions que les traités UE et FUE confèrent à ces institutions»⁴⁶. En l'espèce, les États membres étaient en droit de le faire, dans la mesure où, d'une part, les fonctions confiées à ces deux institutions relevaient de la politique économique qui est un domaine dans lequel l'Union ne dispose pas d'une compétence exclusive⁴⁷. D'autre part, lesdites fonctions contribuaient à promouvoir l'intérêt général de l'Union et, notamment, à soutenir ses politiques économiques, en assurant la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble⁴⁸. Le principe de l'équilibre institutionnel ne s'oppose donc pas à de nouvelles formes de gouvernance qui, comme l'a observé Lucia Rossi dans son article publié dans la *Rivista* en 2012, sont moins supranationales que la méthode dite «communautaire», mais plus que les instruments classiques du droit international public⁴⁹.

III. – Avec les élargissements de 2004, de 2007 et de 2013, l'Union européenne est passée d'une «Union à 15 États membres» à une «Union à 28 États membres». Ces élargissements ont démontré qu'il était nécessaire d'ad-

⁴⁴ Voy. l'arrêt *Parlement/Conseil*, C-48/14, EU:C:2015:91, point 60.

⁴⁵ Voy. l'arrêt *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756.

⁴⁶ *Ibid.*, point 158.

⁴⁷ *Ibid.*, point 160.

⁴⁸ *Ibid.*, points 162 à 165.

⁴⁹ L.S. ROSSI, «'Fiscal compact' e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'EU», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012, n° 2, pp. 293, 299.

apter le cadre juridique-institutionnel de l'Union à la nouvelle réalité d'une Europe qui n'était plus scindée en deux par un rideau de fer.

S'agissant du Conseil, le système de pondération des voix de ses membres était, à l'origine, fondé sur des critères démographiques et économiques qui visaient à atteindre un équilibre politique entre les petits et les grands États membres. Ce système de pondération suivait, en termes démographiques, une proportionnalité régressive qui donnait une surreprésentation aux petits États membres. Avec l'élargissement de 2004 qui aurait pour effet d'accroître significativement le nombre de petits États membres, les grands États membres craignaient, d'une part, qu'une décision puisse être adoptée sans le soutien d'une grande partie de la population de l'Union et, d'autre part, que le maintien du système de pondération donne lieu à des minorités de blocage. Concrètement, les élargissements successifs ont démontré que le système de pondération devait être abandonné, sans laisser toutefois la prise de décisions dans les mains des grands États membres. Ainsi, sans préjudice des dispositions transitoires⁵⁰ et du nouveau compromis de Ioannina⁵¹, l'article 16, paragraphe 4, TUE dispose que la majorité qualifiée au Conseil se définit comme étant égale à au moins 55% des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65% de la population de l'Union, une minorité de blocage devant inclure au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

Pour ce qui est de la Commission, la perspective de ces élargissements a ouvert le débat sur la composition de la Commission. Certains États membres faisaient valoir qu'une Commission trop nombreuse serait inefficace et difficile à gérer et proposaient un nombre de commissaires sensiblement inférieur à celui des États membres. De plus, comme l'a fait valoir Roberto Baratta dans son article publié dans la *Rivista* en 2008, une telle réforme permettrait de rendre la Commission plus indépendante à l'égard des États membres, dès

⁵⁰ Le traité de Lisbonne a introduit deux périodes transitoires. Du 1^{er} décembre 2009 jusqu'au 31 octobre 2014, la définition de la majorité qualifiée prévue par le traité de Nice (Voy. l'ex-article 205 CE) est restée applicable. Du 1^{er} novembre 2014 jusqu'au 31 mars 2017, la majorité qualifiée se définit comme étant celle prévue à l'article 16, paragraphe 4, TUE. Toutefois, conformément aux articles 16, paragraphe 5, TUE et 3, paragraphe 2, du Protocole (n° 36) sur les dispositions transitoires, «un membre du Conseil peut demander que cette délibération soit prise à la majorité qualifiée telle que définie» par le traité de Nice. À partir du 1^{er} avril 2017, l'article 16, paragraphe 4, TUE sera le seul à être applicable.

⁵¹ Voy. la déclaration (n° 7) annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne. Voy. également, P. PONZANO, «Il voto nel Consiglio: il compromesso di Ioannina alla luce del Trattato di Lisbona», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, n° 1, p. 77.

lors qu'elle éviterait tout «parallélisme structurel» avec le Conseil⁵². En revanche, les petits États membres préconisaient l'idée d'un commissaire par État membre, la composition de la Commission étant dès lors dominée par ces États. C'est cette dernière approche qui s'est finalement imposée dans la pratique. En effet, même si les auteurs du traité de Lisbonne ont prévu qu'«[à] partir du 1^{er} novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres [...] correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres»⁵³, ils ont donné la possibilité au Conseil européen d'en décider autrement. En mai 2013, le Conseil européen a pris la décision de conserver le *status quo*⁵⁴.

En ce qui concerne le Parlement européen, le traité de Lisbonne permet de fixer sa composition sans modifier les traités, prévoyant ainsi la possibilité d'adapter la répartition des sièges au Parlement aux fluctuations démographiques des États membres.

Quant à la Cour de justice, le traité de Nice a préparé le terrain pour les élargissements qui allaient venir⁵⁵. En premier lieu, la réforme des traités ne serait plus nécessaire pour modifier le statut de la Cour de justice, le Conseil, statuant à l'unanimité, pouvant le modifier, à l'exception de son titre I. De même, le traité de Nice a permis à la Cour de justice d'adopter son règlement de procédure, après approbation du Conseil à la majorité qualifiée (au lieu de statuer à l'unanimité). Le traité de Lisbonne va renforcer cette souplesse normative dès lors qu'il prévoit la possibilité de modifier le statut à travers la procédure législative ordinaire, le Parlement européen et le Conseil statuant soit sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission, soit sur proposition de la Commission et après consultation de la Cour de justice. En deuxième lieu, le traité de Nice a prévu la possibilité d'une composition du Tribunal supérieure à celle correspondant à un juge par État membre, ainsi que la possibilité de créer des chambres juridictionnelles spécialisées dont les décisions pourraient faire l'objet d'un pourvoi limité aux questions de droit devant le Tribunal. De plus, conscients du fait que la Cour de justice ne pourrait plus siéger en séance plénière qu'à titre exceptionnel, les auteurs du traité de Nice ont prévu que la Cour de justice siège normale-

⁵² R. BARATTA, «Le principali novità del Trattato di Lisbona», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, n° 1, pp. 21, 48.

⁵³ Article 17, paragraphe 5, TUE.

⁵⁴ Décision 2013/272/UE du Conseil européen du 22 mai 2013 concernant le nombre de membres de la Commission européenne (JO L 165, p. 98).

⁵⁵ V. SKOURIS, «De nouveaux défis pour la Cour de justice dans une Europe élargie», *ERA Forum*, 2008, vol. 9, p. 99.

ment en chambres ou en grande chambre, conformément aux règles prévues à cet effet par le statut. Outre les modifications du droit primaire, les élargissements de 2004, de 2007 et de 2013, ont, en troisième lieu, eu un impact sur les services de la Cour⁵⁶, notamment sur les services de traduction⁵⁷. Ainsi, les différentes combinaisons linguistiques possibles sont passées de 110 dans une Union à 15, à 552 en 2013. C'est ainsi que, afin de soulager la pression à laquelle ces services devaient faire face, la Cour de justice a décidé de recourir au système de langues «pivots» et de sélectionner les décisions juridictionnelles qui seraient traduites.

Cela étant, le cadre juridique-institutionnel de l'Union européenne ne s'est pas seulement élargi, il s'est aussi approfondi. Bien que les principes d'attribution et de l'équilibre institutionnel définissent la structure constitutionnelle de ce cadre, il existe d'autres principes de gouvernance qui contribuent à son bon fonctionnement et, partant, à son approfondissement. Tel est le cas notamment du principe de transparence qui permet aux citoyens de l'Union de connaître le processus décisionnel de l'Union. Si les citoyens de l'Union sont informés dudit processus, ils peuvent entamer un débat sur les considérations d'ordre politique qui servent de base à la prise de décisions de l'Union. Ce principe renforce la légitimité des institutions de l'Union dès lors qu'elles sont soumises au regard critique du public européen.

L'on rappellera ici que le règlement n° 1049/2001⁵⁸, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, concrétise le principe de transparence, lequel «permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, ainsi que de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique. La transparence

⁵⁶ Voy. R. GRASS, «Les ressources humaines à la Cour de justice des Communautés européennes», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2006, n° 4, p. 853. Voy. également, R. GRASS et A. CALOT ESCOBAR, «2004-2014: une période déterminante pour les ressources de l'institution», in A. TIZZANO, A. ROSAS, R. SILVA DE LAPUERTA, K. LENAERTS et J. KOKOTT, précité note 5, p. 227.

⁵⁷ Voy. K. MCAULIFFE, «Enlargement at the European Court of Justice: Law, Language and Translation», in *European Law Journal*, 2008, Vol. 14, p. 806.

⁵⁸ Voy. le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, (JO L 145, p. 43). Pour ce qui est des documents détenus par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions administratives, Voy. l'article 15, paragraphe 3, TUE, ainsi que la décision de la Cour de justice de l'Union européenne, du 11 décembre 2012, relative à l'accès du public aux documents détenus par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions administratives (JO 2013/C 38, p. 2). Voy. à cet égard, C. AMALFITANO, «L'accesso ai documenti in possesso della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni amministrative», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, n° 4, p. 771.

contribue à renforcer les principes de la démocratie et le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont définis à l'article [2] du traité UE et dans [l'article 42 de] la [Charte]⁵⁹. Ainsi, ce règlement vise «à garantir un accès aussi large que possible aux documents»⁶⁰, et confère à «[tout] citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre [...]» un droit d'accès à «tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne»⁶¹. De plus, la notion de document est définie d'une façon large⁶² et le demandeur d'un document n'est, en principe, pas obligé de justifier sa demande⁶³.

Le droit d'accès aux documents n'est pas un droit absolu. Il est soumis à certaines exceptions fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé⁶⁴. Par exemple, pour ce qui est des documents d'une institution pour son usage interne, l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001 contient une exception qui vise à protéger le processus décisionnel de l'institution concernée. Nous pouvons dire que l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001 sert, à la fois, à promouvoir et à limiter le principe de la démocratie. D'une part, la protection du processus décisionnel des institutions permet de garantir que le droit d'accès aux documents ne porte pas atteinte à l'efficacité de la démocratie représentative de l'Union. D'autre part, cet article 4, paragraphe 3, limite le principe de la démocratie en ce sens qu'il empêche les citoyens de l'Union d'avoir accès aux informations sur la base desquelles ils pourraient vérifier les responsabilités politiques. Dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts *My Travel* et *Access Info Europe*, la Cour de justice a interprété le contenu et la portée de cette exception⁶⁵.

⁵⁹ Voy. le considérant (2) du règlement n° 1049/2001.

⁶⁰ Voy. l'article 1^{er} du règlement n° 1049/2001.

⁶¹ Voy. l'article 2, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 1049/2001.

⁶² Voy. l'article 3, sous a), du règlement n° 1049/2001, selon lequel on entend par «'document' tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) concernant une matière relative aux politiques, activités et décisions relevant de la compétence de l'institution».

⁶³ Voy. l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001. Toutefois, s'agissant de l'accès à des documents comprenant des données à caractère personnel, Voy. l'arrêt *Commission/Bavarian Lager*, C-28/08 P, EU:C:2010:378.

⁶⁴ Voy. G. CONTE, «Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, n° 2, p. 293.

⁶⁵ Voy. les arrêts *Suède/MyTravel* et *Commission*, C-506/08 P, EU:C:2011:496, et *Conseil/Access Info Europe*, C-280/11 P, EU:C:2013:671.