

## La réussite de la Commission dans une proposition qui a été négociée en trilogue informel

« Quel serait l'impact sur la réussite de la Commission dans une de ses propositions qui a été négociée en trilogues informels lorsqu'elle a l'a menacée de retrait ? »

Mémoire réalisé par Juliane de Meester de Betzenbroeck

Promoteur : Tom Delreux

Rapporteur : Benjamin Bodson

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur. Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

***Remerciements :***

Je souhaiterais tout d'abord remercier Monsieur Thomas Laloux, doctorant, pour ses nombreuses suggestions qui m'ont toujours permis d'avancer dans mon travail. Ainsi que pour l'aide et le temps qu'il m'a consacré, notamment à la relecture de mon travail.

Je remercie également Florence van Hoorebeke et Valérie van Hoorebeke pour avoir relu mon mémoire pour en vérifier l'orthographe et la grammaire.

## Table des matières

1. Introduction.....	4
2. Revue de la littérature.....	5
2.1. Les trilogues informels : un important concept pour appréhender le processus décisionnel européen sous la Procédure Législative Ordinaire.....	5
2.2. La Commission européenne : une institution qui a besoin de se donner un rôle plus « politique » dans les négociations en trilogues informels.....	9
3. L’hypothèse .....	12
3.1. Les facteurs pouvant impacter la réussite de la Commission .....	13
3.2. La menace de l’exercice du veto : théorie.....	14
3.3. Le pouvoir de retrait de la Commission et la menace de son exercice.....	17
4. Opérationnalisation de l’hypothèse .....	20
4.1. La méthodologie.....	20
4.2. Définition des concepts, indicateurs et mesure des variables.....	23
4.3. La méthode de collecte des données et la méthode d’analyse .....	24
5. Présentation des résultats de la recherche : quelle réussite pour la Commission pour chacune des directives ?.....	26
5.1. La directive PEN (Plafonds d’émissions nationaux).....	26
5.1.1. Calcul de la réussite de la Commission pour la directive NEC.....	27
5.1.2. Les préférences du Parlement et du Conseil concernant la proposition de la Commission .....	32
5.2. La directive CASI (Changements d’affectation des sols indirects) .....	34
5.2.1. Le calcul de la réussite de la Commission pour la directive CASI.....	35
5.2.2. Les préférences du Conseil et du Parlement concernant la proposition de la Commission .....	39
6. Analyse comparative .....	40
6.1. Confirmation ou infirmation de l’hypothèse pour la recherche menée ci-dessus .....	40
6.2. L’hypothèse tiendrait-elle dans une autre situation qui serait similaire ?.....	42
6.3. Pistes pour de futures recherches.....	43
7. Conclusion .....	44
8. Bibliographie.....	47
Annexe 1 : liste des entretiens .....	56

## 1. Introduction

L'objet de recherche de ce mémoire traite des négociations en trilogues informels. Ce sont des tours de négociations informelles entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne. Ces trilogues informels sont utilisés, entre autre, pour adopter un compromis sur une proposition législative initiée par la Commission dans le cadre de la Procédure Législative Ordinaire (PLO). La PLO est décrite à l'article 294 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il y a normalement trois lectures possibles pour adopter une législation. La raison pour laquelle les trilogues informels sont importants est que désormais la plupart des textes adoptés sous la PLO n'ont pas suivi la procédure formelle décrite par le traité. En effet, elle aura été adoptée des suites d'un accord précoce trouvé entre les institutions au terme de négociations en trilogues informels, processus informel. Entre 2009 et 2016, plus de 80% des propositions pour des directives, des règlements et des décisions ont fait l'objet d'un accord précoce trouvé en trilogue informel (Kluger Dioni & Koop, 2017).

La littérature scientifique a traité de la question des trilogues informels. Par exemple, elle traite du fonctionnement de ces trilogues et des problématiques qui y sont liées. Cette littérature parle aussi des institutions qui sont représentées dans les négociations et de l'impact que les trilogues exercent sur leur organisation interne. La question de la Commission et de l'influence que celle-ci exerce sur la PLO mais aussi dans les négociations en trilogue est également traitée. Il en ressort que la Commission est en perte d'influence dans les négociations car elle peine à s'y donner un rôle plus « politique ». Les raisons à cela seront abordées dans la revue de la littérature. On peut donc se demander quels seraient les facteurs pouvant augmenter le pouvoir de négociation de la Commission dans les trilogues informels et qui pourraient augmenter sa réussite.

La question de recherche de ce travail est la suivante : « Quel serait l'impact sur la réussite de la Commission dans une de ses propositions qui a été négociée en trilogues informels lorsqu'elle l'a menacée de retrait ? » Plusieurs facteurs pouvant influencer sa réussite sont déjà évoqués par la littérature. Mais ils ne traitent pas vraiment du pouvoir de négociation de la Commission en lui-même. Ici, il s'agira d'une éventuelle menace de retrait que pourrait exercer la Commission dans le cadre des négociations en trilogues informels car la Commission a un pouvoir de retrait sur ses propositions législatives. De plus, ce sujet n'a jamais été traité par la littérature sur la Commission.

« La réussite de la Commission dans une proposition qui a été négociée en trilogues informels » est la variable dépendante. La variable dépendante est ce que l'on voudrait expliquer. La menace de retrait par la Commission est la variable indépendante. Elle est supposée influencer ou non la variable dépendante. Pour répondre à la question de recherche, une hypothèse a été développée : « Une menace de retrait entraînerait un rapprochement des préférences des co-législateurs sur celles de la Commission parce que la menace de retrait lui procurait un plus grand pouvoir de négociation en trilogues informels. Il y aurait une plus grande réussite de la part de la Commission. » Elle s'appuie sur la littérature du pouvoir de veto.

Pour confirmer ou infirmer l'hypothèse développée, une méthode empirique de recherche a été mise en place. De plus, une mesure de la réussite de la Commission a été établie. Ensuite, elle a été appliquée dans une comparaison de deux cas d'études. Les cas d'études sont des directives du Parlement européen et du Conseil. L'une a été menacée de retrait, l'autre non. Enfin, une analyse comparative a été faite pour confirmer ou infirmer l'hypothèse.

Ce travail est structuré en deux grandes parties. La première partie est principalement théorique. La revue de la littérature est destinée, premièrement, à présenter les trilogues informels. Deuxièmement, elle présente la raison pour laquelle l'évolution de la Commission dans les trilogues informels est une bonne problématique. Ensuite, on y développera, à l'aide de la théorie choisie, l'hypothèse de ce travail. Enfin, la dernière partie de la théorie est consacrée à la méthodologie employée pour confirmer ou infirmer l'hypothèse développée. La deuxième partie de ce travail est consacrée à l'application de la méthodologie. La première partie présente les résultats de la recherche. La deuxième partie présente l'analyse effectuée. Elle a pour objectif de déterminer si l'hypothèse tient dans cette recherche et si elle pourrait tenir dans des cas similaires. D'autres pistes pour de futures recherches sont également évoquées.

## 2. Revue de la littérature

### 2.1. Les trilogues informels : un important concept pour appréhender le processus décisionnel européen sous la Procédure Législative Ordinaire

Les négociations en trilogues informels sont désormais une étape importante du processus décisionnel européen. La PLO est décrite à l'article 294 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne. Elle prévoit notamment maximum 3 lectures, avec une procédure de Conciliation, entre la deuxième et la troisième lecture. Mais elle n'est que très peu pratiquée. Avec les négociations en trilogues informels, un accord informel entre co-législateurs sur base

d'une proposition législative de la Commission européenne peut être conclu dès la première lecture. Aujourd'hui, la majorité de la législation européenne adoptée sous la PLO résulte d'un accord précoce. Les négociations en trilogues informels sont ici l'objet de la recherche de ce travail, sa toile de fond. Cette partie vise à expliquer pourquoi les trilogues sont devenus aussi importants aujourd'hui dans le processus décisionnel de l'Union européenne grâce à un historique, dans le fonctionnement de ces négociations mais aussi dans les problématiques qui peuvent y être liées.

Les trilogues peuvent être définis comme « des réunions tripartites informelles sur des propositions législatives entre des représentants du Parlement, du Conseil et de la Commission. Leur objectif est de parvenir à un accord provisoire sur un texte acceptable à la fois pour le Conseil et le Parlement. Les trilogues peuvent être organisés à tout stade de la procédure législative et peuvent aboutir à ce que l'on appelle un « accord en première lecture », « un accord en deuxième lecture anticipée » ou à un « accord en deuxième lecture », ou à un « projet commun » cette fois au cours de la conciliation. Un accord conclu entre les co-législateurs est toujours « informel » et doit être confirmé par les représentants de chaque institution. (Parlement européen, Procédure Législative Ordinaire, Négociations interinstitutionnelles pour l'adoption de la législation européenne). »

Le traité de Maastricht introduisit la Codécision, maintenant appelée PLO, dans le Traité de Lisbonne. Le Parlement a été mis sur un pied d'égalité avec le Conseil. Le Comité de conciliation fut mis en place comme moyen de dialogue entre le Conseil et le Parlement afin de trouver un compromis lorsque la proposition allait atteindre la troisième et dernière lecture (Kardasheva, 2012). Le traité de Maastricht ne permettait pas d'adopter une législation en première lecture (Kluger Diongi & Koop, 2017). Or, la procédure de Conciliation n'était pas propice au compromis entre institutions car, entre autre, beaucoup de personnes y prenaient part (Kluger Diongi & Koop, 2017). On décida donc d'organiser des réunions tripartites informelles en amont de la Conciliation pour préparer un compromis qui serait adopté en Conciliation. Les trilogues informels sont restés un temps cantonnés à la Conciliation (Kluger Diongi & Koop, 2017).

Le Traité d'Amsterdam signé en 1997, permis au Conseil d'adopter les amendements du Parlement en première lecture sans qu'il n'ait à adopter une position commune (Kluger Diongi & Koop, 2017). Désormais, un accord sur un dossier pouvait être conclu en première lecture. Les institutions devant changer leur méthode de travail, une Déclaration Jointe sur les Arrangements Pratiques pour la Procédure de Codécision fut adoptée en mai 1999 (Kluger

Diongi & Koop, 2017). Dans cette déclaration, les institutions s'engagent à coopérer de bonne foi et à réconcilier leurs positions le plus vite possible en leur permettant d'établir des contacts à tout moment de la procédure (Costa, Dehousse & Trakalova, 2011). Il y fut explicitement déclaré que les institutions devraient conclure un accord dès la première lecture. On observe donc une utilisation des trilogues informels aussi bien en Conciliation que dès la première lecture (Kluger Diongi & Koop, 2017).

La Déclaration jointe de 2007 sur les arrangements pratiques pour la procédure de Codécision mentionna explicitement la pratique des négociations en trilogue informel et en fit la promotion. Ce fut pour faciliter la pratique de la conclusion d'un accord dès la première lecture pour améliorer l'efficacité du processus législatif (Kardasheva, 2012). Au fur et à mesure des diverses évolutions institutionnelles, on peut donc observer, pour un objectif d'efficacité, une volonté de toujours plus accélérer le processus décisionnel et donc conclure un accord sur une proposition de la Commission dès la première lecture quand cela est possible (Costa, Dehousse & Trakalova, 2011).

L'augmentation de la conclusion d'accord en première lecture sous la Codécision et puis sous la PLO peut se voir dans les chiffres. Dans l'étude faite sur les négociations en trilogues informels par Kluger Diongi et Koop (2017) et selon leurs statistiques récoltées, entre 1999 et 2008, l'usage des accords précoces connut une grande croissance. Il se stabilisa en 2008. Alors qu'entre 1999 et 2004, les accords précoces représentaient à peine 5% de la législation adoptée sous la Codécision, ce pourcentage augmenta considérablement durant la législature suivante. Ils représentèrent plus de 60% en première lecture. Entre la législature de 2009-2014, ils représentèrent 80% des dossiers conclus sous la PLO. Ils comptabilisèrent déjà 75% durant la période de 2014-2016. Dans un même temps, on peut observer que le recours au comité de conciliation et à l'adoption d'un dossier en troisième lecture a fortement diminué et était quasi nul durant la législature de 2009-2014 (Kluger Diongi & Koop, 2017).

Ce large recours aux trilogues informels est une conséquence d'un phénomène bien plus large qui est celui de l'informalisation des processus de prise de décision et de coopération (Rech et al., 2011). L'informalisation comporte 4 caractéristiques (obéissance à des règles informelles, peu d'acteur participant, formalisation du résultat des négociations et négociations recluses) que l'on peut retrouver dans la PLO dans le cadre des trilogues informels (Rech et al., 2011). Tout d'abord, l'interaction des acteurs est gouvernée par des règles informelles, non-codifiées, et non mises en œuvre par les canaux officiels. Ensuite, il y a peu d'acteurs qui interagissent entre eux et leur participation n'est pas codifiée. Ils ne sont pas connus du public. La position

des acteurs dans les négociations évolue et la participation à ces trilogues diffère continuellement. Les canaux de communication et l'information disponible varient également (Rech et al., 2011). Le résultat de ces interactions doit être « formalisé » par une session plénière au Parlement et par le Conseil pour que celui-ci soit légitimé. Enfin, ce processus se déroule de manière informelle « isolée » du public. L'accès à la documentation sur la procédure par le public est restreint, voir non disponible, même pour les députés qui ne participent pas aux négociations (Rech et al., 2011).

Le fonctionnement des trilogues ainsi que la catégorie d'acteurs y prenant part sont longtemps restés inconnus et jamais codifiés (Roederer & Greenwood, 2015). Partant de ce constat, Roederer et Greenwood (2015) ont conceptualisé le fonctionnement des trilogues informels. Les trilogues peuvent être compris en une structure à 3 niveaux de pratiques. D'abord, il y a le trilogue politique et le trilogue technique. Ces deux premiers niveaux forment un ensemble plutôt cohérent et la principale distinction entre ces deux niveaux est que le trilogue politique est la structure où les compromis politiques sont conclus (Roederer & Greenwood, 2015). Enfin, le troisième niveau est composé de « réunions bilatérales » auxquelles prennent part le staff du Parlement et les représentants du Conseil. Il s'agit des interactions interinstitutionnelles. En parallèle, le travail et le suivi s'effectuent de manière interne dans chaque institution (Roederer & Greenwood, 2015).

Les trilogues politiques sont composés par le plus grand nombre de personnes. L'équipe du Parlement européen comporte le plus de personnes (entre 20 et 30). Il s'agit en général du rapporteur soutenu par le président de la commission parlementaire concernée, des shadows rapporteurs et des coordinateurs des groupes politiques. Ce sont les personnes qui « *de jure* » représentent le Parlement et sont accompagnées d'un staff administratif (Roederer & Greenwood, 2015). Ensuite, la délégation du Conseil est composée de 3 personnes, généralement des fonctionnaires appartenant à la présidence tournante et du comité au COREPER. Le dossier peut aussi tomber entre les mains de l'ambassadeur adjoint, l'ambassadeur et, dans de rares cas, un ministre (Roederer & Greenwood, 2015). Enfin l'équipe négociatrice de la Commission est composée de 8 à 12 personnes. Il s'agit souvent du directeur général adjoint, des chefs d'unités, soutenus par un staff administratif (Roederer & Greenwood, 2015). À contrario, les trilogues techniques impliquent le moins de personnes. Seuls les représentants ayant les connaissances techniques sur les dossiers y assistent (Roederer & Greenwood, 2015).

Les négociations se font sur base d'un mandat retranscrit sur les « documents à 4 colonnes ». La première colonne est destinée à la proposition de la Commission. La deuxième colonne contient les amendements du Parlement au contenu de la proposition. La troisième colonne contient la position du Conseil et la dernière colonne est composée du résultat des négociations. Pour les rendre public, il faut le consentement des trois institutions (Brandsma, 2015). Le contenu de ces documents évolue perpétuellement durant les négociations. Ce qui rend la traçabilité du processus difficile. Le Parlement avait émis des réservations sur le manque de transparence que pouvait provoquer la perspective d'adopter la législation dès la première lecture (Costa, Dehousse & Trakalova, 2011). Récemment, un arrêt rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne, Emilio De Capitani contre le Parlement européen (T-540/15) ouvre la voie à l'accès durant le processus-même de l'entièreté du contenu des documents à 4 colonnes (Jacqué, 2018). En effet, l'arrêt portait sur le refus du Parlement fait à Monsieur De Capitani sur sa demande d'accès à la quatrième colonne des documents lors du déroulement du processus. Le contenu des trois premières colonnes étant déjà rendus public en cours du processus des négociations (Jacqué, 2018).

Donc une fois que les positions des deux institutions sur un dossier sont connues et approuvées, elles rentrent en négociation pour s'accorder sur un compromis. Le processus s'ouvre toujours par une première réunion exploratoire dont le but est d'identifier les points techniques ou politiques les plus sensibles. Une liste en est faite (Roederer & Greenwood, 2015). En fonction du dossier, s'ouvre une succession de quelques trilogues techniques ponctués d'un trilogue politique autant de fois que nécessaire (Roederer & Greenwood, 2015). Quand le compromis est trouvé, le Parlement l'inclus sous forme d'amendements et les vote en première lecture. Il transmet sa position au Conseil qui l'accepte comme telle en première lecture. Après échange des lettres, le texte est réputé adopté (Brandsma, 2015). La plupart des dossiers qui ont nécessité des trilogues ont été conclus après 1 à 4 trilogues. Un des cas les plus extrêmes a été l'adoption d'un règlement qui a nécessité 49 trilogues pour trouver un compromis (Brandsma, 2015).

## 2.2. La Commission européenne : une institution qui a besoin de se donner un rôle plus « politique » dans les négociations en trilogues informels

Cette deuxième partie s'intéresse aux pouvoirs et au rôle qu'endosse la Commission durant la PLO. L'instauration de la Codécision a vu le pouvoir structurel de la Commission européenne diminuer au profit du Parlement européen (Rasmussen, 2003). C'est pourquoi les chercheurs ont de moins en moins d'intérêt pour l'étude de la Commission (Burns, 2010). Pourtant, la

Commission a toujours le monopole de l'initiative législative en programmant l'agenda législatif. C'est son « agenda setting power ». De plus, durant les négociations interinstitutionnelles, elle a une fonction de facilitateur qu'elle pourrait utiliser à son avantage car elle dispose de nombreuses ressources informelles (Burns, 2014).

Cependant, avec les accords précoces et le recours aux trilogues informels, la Commission a de moins en moins de « prise » sur le processus qui devient informel. Ce qui a pour conséquence que certains compromis pourraient s'éloigner plus ou moins fortement du contenu initial de la proposition de la Commission (Fulsang & Olsen, 2009). Par exemple, dans l'analyse des programmes de travail adoptés par les différentes Commissions de 2000 à 2011, dans 33% des cas, la Commission a obtenu moins de 50% de ce qu'elle voulait (Kreppel & Oztas, 2016). Cette deuxième partie explique pourquoi la réussite de la Commission mérite d'être étudiée dans le cadre des trilogues informels.

La Commission a le pouvoir exclusif d'initiative législative sous l'article 17(2) du TUE. « Ce qui lui permet de former le contenu des politiques de l'Union européenne et plus globalement, celui de l'intégration européenne (Wonka *in* Richardson and Mazey, 2015). » Ce qui a pour conséquences que le Conseil et le Parlement ne peuvent légiférer sans une proposition de la Commission. Néanmoins, ce droit exclusif a tendance à s'éroder. Par exemple, le Parlement et le Conseil peuvent demander à la Commission « d'agir » dans un domaine (Wonka *in* Richardson and Mazey, 2015). De plus, le Conseil européen qui s'est institutionnalisé avec Lisbonne, peut être vu comme un concurrent de la Commission pour la formulation de l'agenda politique de l'Union européenne et de ses priorités (Wonka *in* Richardson and Mazey, 2015). La Commission en est venue à devenir l'agent du Conseil européen dans certaines politiques (Ponzano, Hermanin & Corona, 2012).

De plus, l'évolution institutionnelle a renforcé le Parlement qui suivant le Traité de Maastricht a été mis sur un pied d'égalité avec le Conseil pour la Codécision (Wonka *in* Richardson and Mazey, 2015). Désormais, la position du Parlement, composé de ses groupes politiques qui le composent, compte pour adopter une législation, en plus des positions des 28 Etats-membres au sein du Conseil (Wonka *in* Richardson and Mazey, 2015).

Dans le processus de prise de décision, la Commission dispose de ressources informelles et formelles. Parmi ses ressources informelles, une est particulièrement importante et utile dans les négociations en trilogues informels. C'est le rôle qu'on perçoit d'elle de « facilitateur neutre » (Nugent & Rhinard, 2016). Cela peut l'aider à régler des conflits lors de négociations

(Nugent & Rhinard, 2016). Elle doit donc faciliter la prise de compromis. Ici, elle peut agir comme un « informal agenda-setter » (Burns, 2014). Si elle agit rationnellement, en tant que facilitateur, elle va mobiliser les ressources suivantes pour tenter de proposer un compromis qui sera proche de ses préférences (Burns, 2014). Elle peut utiliser son expertise pour rallier à un consensus qui sera plutôt proche de ses préférences (Burns, 2014). Ce qui a l'avantage de l'aider à trouver un compromis que peuvent accepter les co-législateurs (Nugent & Rhinard, 2016).

De plus, elle est présente « physiquement » à toutes les étapes de la procédure législative puisque la Commission assiste aux rencontres au Parlement et aux réunions du Conseil. Ce qui lui donne une bonne idée de ce que les co-législateurs voudraient (Nugent & Rhinard, 2016). Les représentants du Conseil assistent également aux rencontres au Parlement. Ce dernier est celui qui a le moins d'information à sa disposition (Burns, 2014). Elle a aussi l'avantage stratégique du « first mover » (Burns, 2014). Parmi ses ressources formelles, elle a le pouvoir de modifier sa proposition en cours de processus ou de la retirer sous certaines conditions lorsque les co-législateurs l'ont amendée d'une manière qui s'écarte trop de son objectif initial (Burns, 2014).

La Commission est vue comme étant la principale perdante de l'informalisation du processus et du recours aux accords précoces (Costa, Dehousse & Trakalova, 2011). En ce qui concerne les accords précoces, la Commission avait elle aussi bien accueilli la volonté du Conseil et du Parlement d'instaurer un dialogue constant dès la formulation d'une proposition (Costa, Dehousse & Trakalova, 2011). Avec le Conseil et le Parlement, la Commission voulait trouver une méthode permettant de simplifier l'adoption d'actes législatifs requis pour la codification et le remaniement d'une partie de la législation européenne (Costa, Dehousse & Trakalova, 2011). Il y a plusieurs raisons qui expliqueraient pourquoi la Commission est considérée comme perdante par rapport aux autres institutions.

Si les institutions s'accordent pour entrer en négociations en trilogues informels, les représentants de la Commission sont ceux qui guident les négociations entre co-législateurs. Dans un même temps, ils doivent s'assurer que le compromis ne dévie pas trop de la proposition initiale de la Commission. Ces représentants disposent d'un mandat qui leur permet d'émettre des opinions sur des possibles concessions et compromis et qui leur a été octroyé par le Collège des commissaires (Costa, Dehousse & Trakalova, 2011). Cependant, les représentants des trois institutions peuvent être tentés d'outrepasser leur mandat. C'est aussi le cas des représentants de la Commission qui acceptent souvent des changements dans la proposition qui outrepassent leur mandat, ceci dans l'espoir de faciliter la prise de compromis. Ils sont également mis sous

pression par les autres institutions pour que les deals soient conclus le plus vite possible (Costa, Dehousse & Trakalova, 2011).

L'informalisation de la procédure implique que la Commission devrait agir plus « politiquement ». Puisque désormais un deal de type politique doit être atteint. Pour ce faire, elle doit programmer des rencontres, organiser l'agenda et promouvoir ses opinions et ses intérêts. Elle doit être dans « la course » (Fulsang & Olsen, 2009). Néanmoins, le constat est que celle-ci a du mal à rester dans cette course (Fulsang & Olsen, 2009). Elle a d'ailleurs abandonné d'importantes propositions législatives car elle a échoué à agir d'une manière plus « politique » et à être « proactive » dans les négociations. Ce qui a pour conséquence que des actes importants adoptés diffèrent largement de la proposition initiale de la Commission. Ils citent le cas du règlement REACH (à propos des substances chimiques) et de la directive sur les services (Fulsang & Olsen, 2009).

L'échec de la Commission pour agir d'une manière plus politique est aussi une conséquence de son organisation interne qui est à deux niveaux. Il y a le niveau politique représenté par le Collège des commissaires et le SecGen. Il est conscient que la Commission doit agir plus « politiquement » (Fulsang & Olsen, 2009). Le niveau administratif est constitué des DG et des fonctionnaires. Ceux-ci pensent à priori aux modalités pratiques des propositions législatives. Ces deux niveaux ont donc une vision différente de ce que le processus législatif représente. Pour cette raison, ils ont des difficultés à agir comme une « entreprise unie » (Fulsang & Olsen, 2009). Le sommet de la hiérarchie ne peut contrôler chaque action individuelle des fonctionnaires dans les situations de négociation bien qu'il ait conscience qu'une tournure plus politique doit être prise (Fulsang & Olsen, 2009).

En conséquence de tous ces éléments présentés ci-dessus, c'est l'approche spécifique du pouvoir de négociation et donc de la réussite de la Commission dans les trilogues informels qui a été prise comme problématique de ce travail.

### 3. L'hypothèse

Après avoir dressé la toile de fond qui est l'objet d'étude de ce travail ainsi que le premier élément de la problématique, cette partie présente l'hypothèse de ce travail. D'abord, différents facteurs qui peuvent impacter la réussite de la Commission dans un processus législatif seront énumérés. Ces facteurs peuvent être liés au type de processus législatif, aux règles procédurales ou à ses ressources. Mais ils ne sont pas liés à son pouvoir de négociation. Ensuite, une

présentation de la théorie sur la menace de l'exercice du veto sera faite. Elle explique pourquoi un acteur qui détiendrait un pouvoir de veto pourrait augmenter sa réussite, simplement, en exerçant une « simple » menace de son exercice. Par après, les conditions de l'exercice du pouvoir de retrait de la Commission seront présentées. Enfin, l'argument théorique de la menace de veto sera appliqué au cas d'une menace de retrait exercée par la Commission. Le but sera d'expliquer pourquoi la menace de retrait exercée par la Commission pourrait augmenter son pouvoir de négociation dans les trilogues informels et donc sa réussite finale parce que la plupart des objectifs présents dans sa proposition figurent dans la version la législation finale.

### 3.1. Les facteurs pouvant impacter la réussite de la Commission

Les chercheurs qui voudraient étudier l'influence de la Commission dans le processus législatif étudient son « agenda setting power » (Kreppel & Oztas, 2016). Ils regardent si le contenu de son programme de travail se retrouve adopté en législation après plusieurs années. Mais aussi, si le contenu de la législation diffère fortement ou non des propositions initiales de la Commission. On sait aussi que le succès final de la Commission dans le processus législatif dépend, entre autre, du nombre d'amendements et de leur contenu qui ont été introduits de manière réussie par les co-législateurs à la proposition initiale. Cross & Hermansson (2017) ont cherché des facteurs qui peuvent influencer la manière dont un amendement sera introduit de manière réussie ou non.

Ils ont trouvé qu'une proposition adoptée sous la Codécision a été amendée de manière plus réussie que sous la procédure de la Consultation. Ensuite, une législation qui a fait l'objet d'un accord précoce des suites de négociations en trilogues informels a eu plus de chance d'être amendée par les co-législateurs. Donc une législation qui a été adoptée par voie informelle sera plus amendée (Cross & Hermansson, 2017). De plus, une proposition a plus de chances d'être amendée lorsqu'elle est au stade de la Conciliation sous la Codécision. Enfin, la marge de manœuvre de la Commission peut considérablement diminuer lorsque les Etats-membres doivent voter à l'unanimité au sein du Conseil. Il suffit d'un veto pour que toute tentative soit stoppée (Wonka in Richardson and Mazey, 2015). Au regard de sa relation avec les co-législateurs et d'autres acteurs institutionnels, Cross & Hermansson (2017) ont également trouvé qu'une proposition a plus de chance d'être amendée quand le Parlement est en proie à des conflits internes et prend plus de jours pour parvenir à une décision sur les amendements à apporter au texte. Le même constat peut être fait pour le Conseil. Enfin, l'élite politique et le

public peuvent aussi réduire sa marge de manœuvre dès que leur opposition à une proposition se forme tôt dans le processus (Wonka in Richardson and Mazey, 2015).

Kreppel & Oztas (2016) ont regardé si la Commission donnait une dimension plus « politique » à son « agenda setting power ». Finalement, ils ont trouvé qu'elle est cantonnée à un « agenda setting power » plutôt technique. Ils ont montré que lorsque la Commission voyait sa législation adoptée sans trop d'amendements, c'était parce qu'elle était proche des préférences initiales des co-législateurs. Mais, cela était plus dû à un facteur de « chance ». La position et les préférences du Conseil et du Parlement sur une proposition de législation constituent donc un facteur important pour le succès d'aboutissement d'une proposition législative, de sa conception à son adoption. En effet, « la Commission a 3.7 fois plus de chance de réussir lorsque ses préférences sont proches de celles du Parlement et les chances de réussir sont 27 fois plus élevées lorsqu'elles sont proches de celles du Conseil (Kreppel & Oztas, 2016). »

Ceci est encore plus vrai lorsque les positions des co-législateurs divergent avec celles de la Commission. Au plus elles divergent, au plus la Commission devra rechercher un compromis et être consensuelle pour que sa proposition soit adoptée (Wonka in Richardson and Mazey, 2015). Elle aura plus de chance de voir le contenu du compromis dénaturer sa proposition initiale. Cela est d'autant plus difficile qu'elle ne peut connaître les véritables positions lorsqu'elle adopte officiellement une proposition (Wonka in Richardson and Mazey, 2015).

Tous ces arguments sont de type procéduraux ou en lien avec les préférences des co-législateurs. Ils ne nous indiquent pas quelles sont les possibilités pour augmenter son pouvoir de négociation dans le cadre plus spécifique des trilogues informels. D'autant qu'avec un processus législatif informel, elle doit encore plus donner un rôle politique et se maintenir dans la course pour utiliser son rôle de « facilitateur stratégique » pour pouvoir donner une dimension plus « politique » à son pouvoir de mise à l'agenda. Ceci afin de réussir dans le processus législatif. L'argument que la menace de retrait d'une proposition pourrait augmenter son pouvoir de négociation doit être étudié.

### 3.2. La menace de l'exercice du veto : théorie

Le pouvoir de veto est un pouvoir politique, que détiennent certains acteurs dans le processus législatif, par exemple. Le plus connu est le veto présidentiel américain. C'est l'un des seuls pouvoirs législatifs directs donnés au Président par la Constitution des Etats-Unis. Il est défini comme étant « le pouvoir de régler des désaccords entre branches, préféré aux ajournements,

et le pouvoir de convoquer soit une ou les deux Chambres dans des « extraordinaires occasions » (McCarthy & Poole, 1995). Il est décrit comme l'institution politique américaine la plus importante et la plus puissante car il peut affecter la substance des politiques. Les modèles de veto s'inscrivent dans le paradigme du « rational-choice » en sciences politiques (McCarthy & Poole, 1995).

Pourtant, le pouvoir de veto présente plusieurs inconvénients. D'abord, il est vu comme une force négative. C'est parce qu'il donne à son détenteur une image « faible » de lui. C'est le signe de son échec dans les négociations car il n'a pas obtenu ce qu'il voulait. Enfin, même en étant posé, le veto pourrait être contré par l'acteur qui en subit les conséquences (Deen & Arnold, 2002). Pour éviter de perpétuer une image « d'acteur faible », le Président peut émettre un « signal » au Congrès pour faire savoir que si le contenu d'une loi reste en son état, il fera usage de son veto. Le but est que le Congrès adapte le contenu avec les préférences du Président. Alors, il n'exercera pas son pouvoir de veto (Deen & Arnold, 2002).

De manière générale, la menace de veto est vue comme étant un outil permettant au Président de maximiser sa position de négociation face au Congrès car il a annoncé d'emblée qu'elle sera l'issue du processus (Deen & Arnold, 2002). Ainsi, sa position dans les négociations maximisée, le Congrès proposerait un texte qui inclura les préférences du Président. Une menace de veto peut être qualifiée de réussie s'il y a concession de la part du Congrès (Cameron 2000 *in* Deen & Arnold, 2002).

Mais que pour que cette menace provoque les effets désirés, il faut que celle-ci soit perçue comme crédible par les personnes directement concernées, par exemple, par le Congrès. En effet, si celle-ci n'est pas perçue comme crédible, alors le Congrès n'y verra pas d'intérêt de proposer un texte de compromis reprenant les préférences de l'auteur de la menace de veto, par exemple, le Président. La menace de veto n'aura aucun effet. C'est par exemple le cas d'une loi qui aura déjà fait l'objet d'un veto présidentiel et dont le Congrès propose un nouveau texte sur le même sujet (Arnold & Deen, 2002).

Il y aurait beaucoup plus de chances que le Président menace de mettre son veto, sachant sa crédibilité en jeu et ayant précédemment investi des ressources (Arnold & Deen, 2002). Par contre, si le Président a une réputation de quelqu'un qui émet facilement un veto, celui-ci évitera d'émettre une menace parce que ses préférences sont bien connues. La menace risque d'être un outil de négociations inefficace. Le contraire est vrai également. Si le Président n'abuse pas de son pouvoir de veto, il sera plus enclin à menacer de mettre son veto. « Ces agissements donnent

une bonne indication au Congrès sur les préférences du Président (Arnold & Deen, 2002). » Cela pourrait l'aider à juger de la crédibilité d'une menace.

Pour donner une idée sur comment une menace de veto se déroule et quels sont les possibles résultats de cette menace, un modèle de menace de veto va être présenté ci-dessous. Il s'agit du modèle de « coordination » en trois étapes entre un « sélectionneur » (le Président) et un « initiateur » (le Congrès) conceptualisé par Matthews (1989). Celui-ci a été sélectionné pour une raison particulière. Dans une recherche menée par Cameron, Lapinski & Riemann (2000), deux modèles de menace de veto ont été appliqués aux menaces de veto présidentielles américaines. L'un de ces modèles était celui de Matthews. L'objectif était de savoir quel était le modèle qui tenait le plus en situation réelle. Celui de Matthews était celui dont les résultats se rapprochaient le plus des « prédications » du modèle.

Selon le modèle de Matthews (1989), une menace est vue comme un signal qui aiderait les deux parties à éviter une mauvaise issue (le veto). Elles se coordonneraient pour atteindre un accord qui sera mutuellement avantageux et qui éviterait le veto. Le jeu commence donc par l'établissement des préférences. Le « sélectionneur » connaît ses propres préférences de manière privée. Il envoie un message à « l'initiateur » contenant ses préférences. C'est un message purement informatif. Celui-ci répond au message en proposant un texte. Ensuite, le « sélectionneur » accepte ou met son veto à la proposition. Le résultat final peut à la fois être l'acceptation par le « sélectionneur » ou le veto.

Matthews (1989) a trouvé deux équilibres dans son modèle, c'est-à-dire deux issues. Dans le premier équilibre, la menace de veto et sa rhétorique politique ne fonctionnent pas. L'auteur de la proposition (le Congrès) propose toujours le même type de compromis situé entre son résultat idéal et le statut-quo (le veto). Soit il est accepté par le Président, soit il est rejeté par un veto effectif. Dans le deuxième équilibre, la menace fonctionne. Deux potentielles lois peuvent être obtenues. Dans ce cas de figure, le Président peut envoyer deux types de messages. Premièrement, il peut envoyer « un message accommodant » dans lequel il déclare qu'il acceptera l'option la plus préférée du Congrès. Le Congrès répond en proposant son résultat idéal, autrement dit, sa politique préférée. Cette proposition sera sûrement acceptée par celui qui a envoyé un message accommodant, par exemple, le Président. Deuxièmement, il peut envoyer un message de menace, autrement dit, un message disant que le Président n'acceptera pas la politique préférée du Congrès. Alors le Congrès proposera un compromis avec l'option préférée du Président. Ce compromis peut être accepté par celui qui a envoyé le message de menace ou être refusé.

### 3.3. Le pouvoir de retrait de la Commission et la menace de son exercice

La Commission a elle aussi un pouvoir qui « pourrait s'apparenter » à un veto. C'est l'exercice de son pouvoir de retrait. La Commission a toujours considéré son pouvoir de retrait de propositions législatives comme l'égal de son droit d'initiative législative suivant l'article 17(1) du TUE (Ponzano, Hermanin & Corona, 2012). Elle peut en faire usage durant les deux premières lectures (Fulsang & Olsen, 2009). Avant la Commission Juncker, elle avait souvent usé du pouvoir de retrait quand sa proposition n'était plus consistante à cause des évolutions externes, autrement dit, à cause de son obsolescence (Ponzano, Hermanin & Corona, 2012). Il s'agit d'un retrait « technique ».

La Commission a aussi exercé son pouvoir de retrait lorsque les co-législateurs ont modifié la proposition d'une manière qui va au-delà des objectifs initialement inclus par la Commission (Ponzano, Hermanin & Corona, 2012). Enfin, elle l'a également exercé quand il y a un grand risque de dénaturation par les co-législateurs du contenu initial. C'est-à-dire que la raison d'être de la proposition risque de se voir dénaturée (Ponzano, Hermanin & Corona, 2012). Il s'agit de retraits qualifiés de « politiques ». Jusqu'à la Commission Juncker, les retraits « de natures politiques » ne s'étaient opérés que sous la Commission Delors (Ponzano, Hermanin & Corona, 2012).

Le Conseil avait toujours contesté l'interprétation de la Commission sur l'usage de son pouvoir de retrait. Selon lui, la Commission ne peut le priver de son droit de révision même en cas de dénaturation de la proposition (Ponzano, Hermanin & Corona, 2012). Spécifiquement lorsqu'elle intervient en deuxième ou troisième lecture. Car cela se ferait sur base des amendements des co-législateurs et non sur le texte initial (Ponzano, Hermanin & Corona, 2012). Le Parlement a une même position. De plus, il attache de l'importance à être consulté par la Commission avant toute action (Ponzano, Hermanin & Corona, 2012).

Les conditions de retrait énumérées ci-dessus s'étaient installées dans la pratique puisque celles-ci ne sont pas codifiées dans les traités. La CJUE a finalement présenté les conditions d'un retrait suivant l'arrêt ci-dessous. Dans l'arrêt rendu par la CJUE le 14 avril 2015, Commission/Conseil, affaire C-409/13, le Conseil contestait ce droit symétrique de retrait de propositions par la Commission (de Sadeleer, 2015). Cette affaire concernait un retrait opéré par la Commission d'une proposition après le sixième trilogue où elle avait exprimé son désaccord concernant la tournure que prenaient les négociations. Il s'agissait d'une proposition concernant l'aide macrofinancière urgente destinée à des Etats-tiers pour stabiliser leur balance de

payements à court terme. La Commission voulait être seule responsable de l'octroi et acter par voie de décision. C'était le cœur de la révision de cet acte. Les co-législateurs quant à eux voulaient que cela soit adopté par la PLO.

La CJUE devait donner son interprétation sur l'existence du droit de retrait et, s'il était symétrique à son droit d'initiative. Si oui, elle devait également se prononcer sur les conditions du retrait (de Sadeleer, 2015). Dans son arrêt, « elle a reconnu le pouvoir de retrait de la Commission comme la manifestation ultime de son monopole d'initiative conformément à l'article 17(2) du TUE » (Van den Abeele, 2015). Mais consciente, que cela peut affecter la position des co-législateurs dans leur prérogatives de révision, la cour a d'abord statué que ce pouvoir de retrait ne l'instituait pas d'un pouvoir de veto (Van den Abeele, 2015). Ensuite, elle a énuméré les conditions du retrait. « Premièrement, elle doit motiver son retrait auprès des co-législateurs avec des éléments convaincants en cas de contestation (point, 76). Deuxièmement, elle ne peut retirer une proposition qu'après avoir dûment pris en compte les préoccupations du Parlement européen et du Conseil sous-jacentes à leur volonté d'amender cette proposition (point 83). Et troisièmement, la cour accepte le cas de figure d'un droit de retrait, lorsqu'un amendement envisagé par les co-législateurs, risque de dénaturer la proposition d'un acte législatif. (Van den Abeele, 2015) »

L'arrêt a été rendu dans une période mouvementée pour la Commission Juncker. Celle-ci a été pointée du doigt parce qu'elle voulait effectuer une série de retraits à visée « politique ». Après la prise de fonction du nouveau Collège des commissaires, en 2014, celle-ci voulait retirer environ 80 actes législatifs de son programme de travail. Pour justifier ce retrait massif, elle a avancé le principe de « discontinuité politique » (Van den Abeele, 2015). Les actes visés de retrait ne correspondaient pas au nouveau programme de travail. Dans certains dossiers, selon elle, un accord au Conseil était fort improbable (Van den Abeele, 2015).

Pour le Parlement européen, il n'était pas acceptable que seul le Conseil prévalait dans la procédure ainsi que le nouveau programme de travail de la Commission. Et pour cause, le Parlement avait adopté sa position en première lecture dans de nombreux cas (Van den Abeele, 2015). Lors des derniers retraits que la Commission a effectués, elle avait donné 6 mois aux co-législateurs pour qu'ils aient le temps de trouver un accord sur une proposition afin que le processus puisse être débloqué. S'ils ne trouvaient pas d'accord, alors elle allait exercer son droit de retrait (De Capitani, 2015).

Le retrait d'une proposition législative est aussi vu négativement par les co-législateurs et la société civile. Surtout lorsque le retrait ne semble pas bien justifié (de Sadeleer, 2015). Cette attention peut encore plus réduire sa marge de manœuvre pour la suite du travail législatif. Elle peut être perçue par les autres institutions et acteurs comme une institution ne retenant que ses propres intérêts. Elle peut également être perçue comme « faible » par les co-législateurs, n'ayant pas pu donner une dimension plus politique à son « agenda setting power ». C'est-à-dire qu'elle aura échoué à faire aboutir un élément de son programme de travail en véritable législation européenne. Elle agirait en dernier recours par un retrait.

Si on applique le modèle de coopération de Matthews (1989) à l'exercice d'une menace de retrait dans le cadre de négociations interinstitutionnelles, cela donnerait le « jeu » suivant. Ici, la Commission peut être vue comme le « sélectionneur ». Elle fait une proposition législative par laquelle elle émet ses préférences au regard d'une future législation. On peut supposer que les co-législateurs sont ceux qui sont « l'initiateur » d'un compromis. Ils peuvent donc supposer ce qui sera acceptable ou non pour la Commission en fonction de leurs positions. Cependant, si leurs positions s'éloignent assez des préférences de la Commission, alors les négociateurs de la Commission pourraient agiter le spectre du retrait durant les négociations.

Pour que la menace de retrait fonctionne et ne se solde pas par un veto, il faudrait que les co-législateurs proposent un compromis entre les positions de la Commission et celui des co-législateurs. Si les co-législateurs proposent un compromis entre leurs préférences et celui du statut-quo, il y a de grandes chances que la menace se solderait par un retrait. Pour ce faire, il faut que la menace de retrait fournisse un plus grand pouvoir de négociation et une place plus importante pour la Commission dans les négociations. Cela pourrait résulter par l'adoption d'un compromis avec moins d'amendements restrictifs de la part du Parlement et du Conseil. La Commission aurait une plus grande réussite. De plus, elle peut utiliser des moyens plus traditionnels en plus de la menace : son expertise et sa connaissance des positions de chacun pour aider à proposer un compromis acceptable pour tous.

La Commission doit aussi veiller à être crédible dans son action. Pour que cette menace de retrait lui donne un pouvoir de négociation plus fort, il faut que les co-législateurs pensent réellement qu'elle va retirer sa proposition si ceux-ci ne proposent pas un compromis entre leurs préférences et celles de la Commission. Si on se réfère à Arnold & Deen (2002), de par ses précédentes actions de retraits ou de menaces, les co-législateurs pourraient juger de la crédibilité de son action. Si la Commission a exercé une succession de retraits, elle aurait intérêt à exercer une menace de retrait sur une nouvelle proposition du même sujet. Puisqu'elle a déjà

engagé ses ressources dans ses retraits, il faut qu'elle s'assure de faire connaître ses préférences aux co-législateurs. Par contre, si elle n'a pas exercé de retrait, alors sa menace a des chances d'être jugée plus crédible par les co-législateurs. Pour que cette menace de retrait entraîne les effets attendus, il faudrait que la proposition soit importante pour les co-législateurs et que ceux-ci finalement ne préfèrent pas que la Commission retire sa proposition. Ils n'essayeront plus de trouver un compromis avec celle-ci.

La question de recherche de ce travail est la suivante : « Quel serait l'impact sur la réussite de la Commission dans une de ses propositions qui a été négociée en trilogues informels lorsqu'elle l'a menacée de retrait ? » Pour répondre à la question, une hypothèse a été formulée. Elle est la suivante. « Une menace de retrait entraînerait un rapprochement des préférences des co-législateurs sur celles de la Commission parce que la menace de retrait lui procurait un plus grand pouvoir de négociation en trilogues informels. Il y aurait une plus grande réussite de la part de la Commission. »

## 4. Opérationnalisation de l'hypothèse

La première partie de cette section est destinée à expliquer la méthodologie employée pour pouvoir confirmer ou infirmer l'hypothèse. La méthode employée est une comparaison de deux cas d'études. Les fondements théoriques de la méthode seront présentés. La deuxième partie de cette section sera destinée à présenter comment la mesure de la réussite de la Commission dans une de ses propositions sera calculée. Donc comment la recherche va se dérouler concrètement. Enfin, la troisième partie de cette section sera consacrée à la description de la méthode de collecte de données. C'est-à-dire où précisément les informations seront récoltées. La méthode de l'analyse y sera également décrite.

### 4.1. La méthodologie

La méthodologie retenue pour confirmer ou falsifier l'hypothèse est la comparaison de deux cas d'études. Lijphart (1971) décrit la méthode de comparaison comme une des méthodes rudimentaire de recherche, tout comme la méthode statistique, la méthode expérimentale et la méthode du cas d'étude. Tout comme les autres méthodes, elle sert à « découvrir des relations empiriques entre variables (Lijphart, 1971). » « Mais ce n'est pas une méthode de mesure (Lijphart, 1971). » Le terme « logique de comparaison » peut aussi être utilisé. En revanche, la méthode de comparaison peut être un moyen de mesure. La comparaison voudrait

dire « ordonnancement non-métrique » ou « ordinal » (Lijphart, 1971). Avant toute forme de comparaison, il est donc important d'établir un moyen de mesure des variables et de mesurer celles-ci. Après avoir mesuré les variables, la comparaison pourra être effectuée.

Une des recommandations faites est de concentrer l'analyse comparative sur « des cas comparables » pour résoudre la problématique « d'autant de variables, petit nombre de cas » (Lijphart, 1971). « Comparables » veut dire que les cas doivent être semblables dans un large nombre de caractéristiques. Elles sont les variables que l'on veut traiter comme constantes. Mais les cas doivent être dissemblables concernant les variables étudiées, par exemple, la variable indépendante (Lijphart, 1971). L'objectif est de voir si des liens existent entre les variables étudiées dans la comparaison de cas, avec un contrôle des autres variables qui pourraient influencer le résultat final que l'on veut expliquer. Ceci nous donne déjà une première indication des caractéristiques des cas d'étude qui devraient être sélectionnés.

Kaeding and Häge (2007) ont mené une étude comparative de cas pour déterminer s'il y avait une plus grande influence du Parlement européen ou pas, dans le cas d'un acte législatif qui a fait l'objet d'un accord précoce. Pour ce faire, ils ont sélectionné 2 cas identiques dans de nombreuses caractéristiques. Seul, le facteur explicatif était différent. La grande différence entre les deux propositions était que l'une avait été adoptée en début de deuxième lecture des suites d'un accord précoce et que l'autre avait suivi le processus législatif classique et été adoptée à la troisième lecture (Kaeding & Häge, 2007). Cela apportera la certitude que s'il y a une différence dans le résultat, elle sera attribuée au facteur explicatif.

Pour ce faire, ils ont sélectionné deux propositions législatives : deux directives du Parlement européen et du Conseil appartenant au même domaine politique. Elles ont été proposées par la Commission à la même date et ont pris le même nombre de temps pour être adoptées. De plus, le Parlement européen avait adopté un même nombre d'amendements pour ces deux propositions. Cela assure qu'il y a un même niveau de divergences des préférences entre acteurs (Kaeding & Häge, 2007). Cette synchronisation dans le timing fait que ce furent les mêmes acteurs à la Commission, au Conseil et au Parlement européen qui ont participé au processus législatif des deux directives. Les deux directives avaient été suivies par les mêmes personnes au COREPER, au comité de travail et par les mêmes commissions parlementaires (Kaeding & Häge, 2007).

C'est donc la même méthode qui sera employée pour ce travail. Ce sera une comparaison de deux propositions de directive du Parlement européen et du Conseil. La première directive

choisie a été menacée de retrait par la Commission durant les négociations en trilogues informels. La deuxième directive n'a pas été menacée de retrait durant les négociations. La menace de retrait est la variable indépendante, c'est-à-dire le facteur explicatif. La première directive est « la directive 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et, abrogeant la directive 2001/81/CE ».

Elle sera surnommée la directive « PEN » pour « Plafonds des Emissions Nationaux ». Cette directive faisait partie du paquet législatif « Air Pur » proposé en décembre 2013. Elle a d'abord été reconsidérée pour un éventuel retrait du programme de travail de la Commission Juncker en décembre 2014. La Commission avait donné pour motif qu'aux vues du travail législatif, aucun accord entre co-législateurs n'était sur le point d'aboutir. La Commission a renoncé à son retrait. Mais il était possible qu'elle exerce des modifications dans sa proposition. Au cours des négociations en trilogues informels, la Commission avait menacé de retrait la proposition si aucun accord n'était trouvé au bout du dernier trilogue (entretien n°1). Pour trouver un compromis, 5 trilogues politiques et 6 trilogues techniques ont été nécessaires (entretien n°4).

La deuxième directive est « la directive 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015, modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et, modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ». Elle a été trouvée après une recherche documentaire sur EUR-Lex. Elle avait été proposée en décembre 2012 et a été adoptée des suites par un accord résultant de négociations en trilogue informel en début de deuxième lecture. On surnommera cette directive, la directive « CASI » pour « Changement d'affectation des sols indirect ». Pour trouver un compromis, 2 trilogues politiques et 2 trilogues techniques ont été requis.

Les raisons pour lesquelles ces deux directives peuvent être comparables sont les suivantes. Premièrement, ce sont deux directives dans le domaine de l'environnement et un de leurs objectifs est de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Deuxièmement, toutes les deux ont été proposées sous la précédente Commission et adoptées sous la Commission actuelle. Troisièmement, elles ont été discutées par la commission parlementaire ENVI. Quatrièmement, le Parlement européen avait adopté à leur égard un nombre d'amendements plus ou moins similaire. Le Parlement européen avait adopté 118 amendements pour la proposition de directive PEN et 96 amendements en deuxième lecture pour la proposition de directive CASI. Cinquièmement, si on regarde le niveau de divergence des préférences des co-législateurs pour

les deux propositions, la position du Conseil divergeait fortement de celle de la Commission. Celle du Parlement européen différait moins et se rapprochant plus de celle de la Commission. Il voulait la modifier, entre autre, pour ajouter de nouveaux éléments. Celles-ci seront présentées dans la partie présentation des résultats et servent donc à justifier pourquoi ces deux cas ont été sélectionnés. Sixièmement, toutes les deux ont été adoptées après un accord des suites de négociations en trilogues informels. Enfin, les deux propositions visaient à modifier la législation existante.

#### 4.2. Définition des concepts, indicateurs et mesure des variables

La « réussite de la Commission » peut être définie « comme sa capacité à imposer ses préférences contenues dans sa proposition législative, tout au long du processus législatif, et ce, compris dans les négociations en trilogue informel ». « Elle doit également composer avec les préférences des co-législateurs. » « Un des éléments importants pour sa réussite est de retrouver la majorité des objectifs principaux inclus dans la proposition initiale de la Commission, dans la version finale de la directive adoptée. » « Un objectif peut être défini comme un élément important émis, dans la proposition initiale, par la Commission, qui est contenu dans les articles de celle-ci. »

« Ce point important est considéré comme un objectif si, par exemple, il exprime l'exact champ d'application auquel va s'appliquer la directive finale. Il peut aussi s'agir d'exception au champ d'application de la directive. Il peut également contenir des délais importants nécessaires à l'application totale de la directive, ainsi que des démarches importantes à accomplir par les Etats-membres et par les parties concernées. Il peut s'agir de données chiffrées, telles que des pourcentages et des limitations importantes concernant la bonne application de la directive. » Un objectif est considéré comme « objectif unique » s'il est compris dans une phrase. On peut comptabiliser plusieurs objectifs différents s'ils sont comptabilisés dans plusieurs paragraphes d'un même article. De plus, un objectif dont le contenu a été « amélioré » dans la version finale de la directive sera considéré comme réussi. « Amélioré » veut dire que le contenu de son champ d'application a été « approfondi » par rapport à la proposition initiale de la Commission. Il sera donc pris en compte comme objectif réussi dans le calcul de la réussite de la Commission.

Les objectifs sont les indicateurs pour mesurer la réussite de la Commission. Pour nous aider à déterminer quels sont les objectifs importants, la fiche de procédure de chaque législation sera consultée sur le site de l'Observatoire législatif du Parlement européen. Sur cette fiche, on peut notamment trouver un résumé de la proposition de la Commission ainsi qu'un résumé de la

législation adoptée. Le but est de se servir de ces documents pour regarder quels sont les objectifs finalement adoptés. On s'aidera de la version complète de la proposition législative pour compléter les objectifs et la comptabilisation. Le calcul final pour la réussite de la Commission est le suivant :

#### Objectifs adoptés/ Objectifs totaux comptabilisés

Le cas qui aura le plus grand ratio est celui qui aura une plus grande réussite. On doit pondérer les objectifs adoptés par les objectifs totaux car il risque de ne pas avoir le même nombre d'objectifs recensés des deux côtés. Cela ne biaisera pas le résultat obtenu.

La « menace de retrait » de la Commission peut être définie « comme une déclaration orale ou écrite de la Commission disant qu'elle va faire usage de son pouvoir de retrait sur une proposition ». « Cela se ferait si aucun accord n'est trouvé entre co-législateurs après un certain temps ou que l'accord trouvé dénature la proposition initiale de la Commission ».

Les « préférences des co-législateurs » sont définies « comme étant les amendements qu'ils ont adoptés ou qu'ils souhaiteraient adopter ». « Cela peut être aussi des éléments du compromis. » Il faut voir si, au début du processus et avant les négociations, les préférences émises par les co-législateurs sont semblables aux objectifs émis dans la proposition de la Commission. Ceci est important à vérifier car il ne faut pas que, s'il y a bien une différence dans le résultat, que cela soit à cause de préférences proches initialement, et pas à cause de la menace de retrait.

Pour les deux cas, les préférences présentent un même taux de divergence. Celles du Conseil divergeaient beaucoup de celles de la Commission. Tandis que celles du Parlement se rapprochaient déjà un peu plus de celles de la Commission. Mais dans les deux cas, il avait ajouté beaucoup d'éléments nouveaux par rapport à la proposition pour en approfondir sa portée. Celles-ci seront analysées pour prouver qu'elles n'ont que très peu influencées la réussite de la Commission. De plus, cela sert aussi comme justification de la sélection de ces deux cas d'études. Les préférences du Parlement européen seront analysées à l'aide de sa position en première lecture. Quant à celles du Conseil, elles seront analysées à l'aide de sa position commune, de son approche générale, s'il y en a une ou du contenu des débats politiques menés par la Présidence tournante pour préparer la position commune.

#### 4.3. La méthode de collecte des données et la méthode d'analyse

Les sources principales pour la collecte de données sont des sources de première main. Il y a d'abord les documents que l'on a trouvés sur le site de l'Observatoire législatif du Parlement européen. En cherchant pour chaque procédure législative des cas, on peut y trouver les propositions de directive mais aussi leur version finale. On peut aussi trouver les rapports en première et deuxième lecture contenant les amendements adoptés par le Parlement européen mais aussi leur résumé. Ces rapports sont importants pour voir si la position du Parlement diffère ou pas de celle de la Commission.

Le registre de documentation publique du Conseil sera également une base documentaire importante. Pour chaque procédure législative, on peut trouver la position du Conseil mais aussi les débats d'orientation menés par les Présidences tournantes du Conseil. Ces écrits sont intéressants car ils permettent de voir si la position du Conseil différait ou non de celle de la Commission. On peut également trouver les documents à 4 colonnes servant de base pour les négociations pour chaque trilogue informel. Ils nous aident entre autres à déterminer combien de trilogues ont été nécessaires pour trouver un compromis entre co-législateurs et sont utiles dans l'analyse de l'évolution des négociations.

Comme dernière source de première main mobilisée, il y aura les données récoltées en entretien où 5 personnes ont été interrogées. Celles-ci ont été contactées par mail et les entretiens étaient semi-dirigés. L'annexe 1 présente les informations plus détaillées à propos de ces entretiens (position, date et lieu). Les personnes ont été sélectionnées pour chaque dossier législatif parce qu'elles représentaient leur institution durant les négociations interinstitutionnelles, la plupart au niveau technique. Ce sont par exemple les experts travaillant pour une représentation permanente auprès de l'UE, un adjoint au directeur général d'une unité d'une DG de la Commission ou encore un rapporteur d'un des dossiers. Ils sont nécessaires dans l'apport d'éléments qu'on peut difficilement retrouver dans les documents à 4 colonnes. Il s'agit d'éléments factuels. Il y a également des informations que l'on souhaitait vérifier comme par exemple s'il y a bien eu ou non une menace de retrait dans les négociations, dans les deux cas.

L'analyse sera de type comparative. Après les mesures faites, celles-ci seront donc comparées. L'objectif premier sera de confirmer ou d'infirmer l'hypothèse formulée, cela, en fonction de la comparaison de ces deux cas d'études. Ensuite, il s'agira de voir si cette hypothèse peut tenir de manière générale, c'est-à-dire si elle pourrait s'appliquer à d'autres cas qui se présenteraient, ou non. Les éléments de justifications seront présentés pour argumenter le choix final.

## 5. Présentation des résultats de la recherche : quelle réussite pour la Commission pour chacune des directives ?

La partie « présentation des résultats » est composée de deux sections. La première est consacrée à la directive PEN. La seconde est destinée à la directive CASI. Pour chacune des directives, une présentation du contexte et des enjeux de la publication de la proposition législative de la Commission, sera faite. Ensuite, en s'aidant du résumé de chaque proposition législative, une présentation des objectifs importants sera faite. Ils seront ensuite comparés avec le contenu final de la directive pour chacun des objectifs. La mesure de la réussite de la Commission pourra enfin être présentée. Ils seront présentés sous forme de tableau. De plus, pour chacune des directives, il y aura une présentation des préférences des co-législateurs pour justifier au mieux pourquoi avoir choisi ces deux cas. Le Conseil et le Parlement, dans les deux cas, avaient un même niveau de divergence des préférences. Dans les deux cas, le Conseil avait des préférences divergentes de celles de la Commission. Quant au Parlement, dans les 2 cas, il avait des positions qui allaient plus en profondeur que celles de la Commission. Il avait également ajouté plus d'éléments dans son rapport, mais il avait aussi d'autres préférences divergentes de celles de la Commission.

### 5.1. La directive PEN (Plafonds d'émissions nationaux)

La directive de 2001 avait établi des plafonds d'émissions nationaux, pour 4 polluants, à appliquer à partir de 2010. En conséquence, de grandes diminutions de leur émission se sont opérées. Les polluants concernés sont le dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>), l'oxyde d'azote (NO<sub>x</sub>), l'ammoniac (NH<sub>3</sub>) et les composés organiques volatiles autres que le méthane (COVNM). Les plafonds prévus par la directive devaient s'appliquer jusqu'en 2020 (Commission européenne, 2013). Selon le programme « Air Pure pour l'Europe » rédigé par la Commission, de nombreux efforts restaient à faire. Il était nécessaire de formuler des objectifs plus ambitieux pour après 2020 et prévoir des objectifs à atteindre pour après 2030. L'un des objectifs de la Commission était de réduire de 52%, le nombre de décès prématurés dus aux particules et à l'ozone d'ici 2030, par rapport à 2005. Or, si la législation en vigueur restait appliquée, ce chiffre descendrait à 40% de décès en 2030. De plus, la Commission voulait aussi introduire les engagements internationaux de réduction prévus par le Protocole de Göteborg dans une nouvelle législation (Commission européenne, 2013).

C'est sur base de l'objectif de réduction de 52% de décès prématurés que la Commission a modélisé de nouveaux plafonds d'émissions nationaux pour les polluants susmentionnés. Mais, elle a aussi souhaité introduire deux nouveaux polluants : le méthane et les particules fines. Ces réductions devaient être appliquées à partir de 2020 (Commission européenne, 2013). L'introduction de l'objectif des 52% et de deux nouveaux polluants, étaient les points cruciaux de cette proposition législative de la Commission.

#### 5.1.1. Calcul de la réussite de la Commission pour la directive NEC

Après avoir trouvé le résumé de la proposition de la Commission, 14 objectifs ont été recensés. Ils sont représentés dans le tableau ci-dessous. La première colonne correspond au contenu de la proposition de la Commission. La deuxième colonne comprend la version finale de la directive. Il détermine si l'objectif est réussi ou non. Enfin, la troisième colonne établit un score. Il est de 0 lorsque l'objectif ne peut être comptabilisé dans le calcul final. Lorsque l'objectif est réussi et qu'il peut être comptabilisé, il est noté de 1. Le score final indiquant le ratio de réussite est noté sur la dernière ligne dans la troisième colonne.

Dans sa proposition initiale, la Commission européenne avait prévu l'établissement de certaines facilités envers les États-membres pour autant que celle-ci ne s'y oppose pas après vérifications (Parlement européen, 2013). Il y en avait trois. Chaque facilité constitue un objectif car elles sont présentées sous plusieurs paragraphes dans la proposition. Le tableau est suivi de quelques mots sur le déroulement des négociations en trilogue informel.

<b>Proposition de la Commission</b>	<b>Texte adopté</b>	<b>Réussi = 1/ Non réussi = 0</b>
<p><b>Objectif 1 :</b> garantir le maintien des plafonds d'émissions nationaux actuels jusqu'en 2020 pour le SO<sub>2</sub>, le NO<sub>X</sub>, le COVNM et le NH<sub>3</sub> (Parlement européen, 2013).</p>	<p>L'objectif est réussi.</p>	<p>1</p>
<p><b>Objectif 2 :</b> prévoir de nouveaux plafonds pour les polluants cités ci-dessus à partir de 2020 et de 2030 avec un niveau intermédiaire en 2025 et inclure deux nouveaux polluants : le méthane (CH<sub>4</sub>) et les particules fines (PM<sub>2.5</sub>) à partir de 2020 (Parlement européen, 2013). Elle prévoyait des réductions pour le SO<sub>2</sub> de 81%, le NO<sub>X</sub> de 69%, le COVNM de 50%, le NH<sub>3</sub> de 27%, les PM<sub>2.5</sub> de 51% et le CH<sub>4</sub> de 27% en 2030.</p>	<p>L'objectif est non réussi car le méthane n'est finalement pas repris dans la version finale. De plus, les objectifs de réduction finaux ont été abaissés. Les réductions sont finalement de 79% pour le SO<sub>2</sub>, de 63% pour le NO<sub>X</sub>, de 40% pour le COVNM, de 19% pour le NH<sub>3</sub>, et de 49% pour les PM<sub>2.5</sub>. Ces objectifs devront réduire le nombre de décès prématurés de 49.6% d'ici 2030 (Conseil &amp; Parlement européen, 2016).</p>	<p>0</p>
<p><b>Objectif 3 :</b> en 2025, pour les Etats-membres, limiter l'émission de ces polluants sur base d'une trajectoire linéaire de réduction à moins que cela engendre des coûts disproportionnés (Parlement européen, 2013).</p>	<p>L'objectif est réussi. Dans la version adoptée de la directive, les Etats-membres peuvent adopter une trajectoire de réduction non-linéaire « si celle-ci est</p>	<p>1</p>

	<p>plus efficace d'un point de vue économique ou technique, et à condition qu'à partir de 2025, elle converge progressivement vers la trajectoire de réduction linéaire et ne compromette pas les engagements de réduction des émissions pour 2030 » (Conseil &amp; Parlement européen, 2016).</p>	
<p><b>Objectif 4 et première facilité</b> : prévoir, sous certaines conditions, les Etats-membres pouvaient déduire la part des réductions opérées des émissions de NOX, SO2, PM2.5, réalisées dans le secteur du transport maritime international, sous certaines conditions, de la part des émissions de ces trois polluants annuellement (Parlement européen, 2013).</p>	<p>L'objectif est non réussi car il a été supprimé de la version finale</p>	<p>0</p>
<p><b>Objectif 5 et deuxième facilité</b> : pouvoir aussi exécuter conjointement leur engagement de réduction de CH4 sous certaines conditions (Parlement européen, 2013).</p>	<p>L'objectif est non réussi car le méthane n'est pas repris dans le champ d'application</p>	<p>0</p>
<p><b>Objectif 6 et troisième facilité</b> : prévoir que les Etats-membres, pouvaient proposer des inventaires des émissions ajustés, lorsque le non-respect d'un engagement de réduction (sauf pour le CH4), résultait d'une amélioration des méthodes des inventaires nationaux (Parlement européen, 2013).</p>	<p>L'objectif est réussi.</p>	<p>1</p>

<p><b>Objectif 7</b> : imposer aux Etats-membres de mettre en œuvre et d’actualiser régulièrement leur programme national de réduction de la pollution atmosphérique qui décrit la manière dont les engagements de réductions seront tenus (Parlement européen, 2013).</p>	<p>L’objectif est réussi.</p>	<p>1</p>
<p><b>Objectif 8</b> : mettre à jour leur programme tous les 2 ans (Commission européenne, 2013).</p>	<p>Cet objectif n’est pas considéré comme réussi car ici les Etats-membres devront le mettre à jour tous les 4 ans (Conseil &amp; Parlement européen, 2016).</p>	<p>0</p>
<p><b>Objectif 9</b> : pour les Etats-membres, surveiller leurs émissions de polluants et établir des inventaires nationaux des émissions et des projections nationales des émissions lesquelles doivent être assortis d’un rapport d’inventaire tous les ans (Parlement européen, 2013).</p>	<p>Cet objectif est réussi.</p>	<p>1</p>
<p><b>Objectif 10</b> : pour les Etats-membres, surveiller les incidences négatives de la pollution sur les écosystèmes aquatiques et terrestres (Parlement européen, 2013).</p>	<p>Cet objectif est réussi.</p>	<p>1</p>
<p><b>Objectif 11</b> : obliger les Etats-membres à communiquer à la Commission aux dates prescrites, le plan national de réduction de pollution et ses mises à jour ainsi que toutes les données de surveillance recueillies (Parlement européen, 2013). Soumettre leur plan national dans un délai de 3 mois après les dispositions nécessaires à prendre pour se conformer à la présente directive</p>	<p>L’objectif est non réussi car la directive est rentrée en vigueur le 1er décembre 2016. Et les Etats-membres doivent remettre leur premier rapport au plus tard le 1er avril 2019 (Conseil &amp; Parlement européen, 2016).</p>	<p>0</p>

(délai de 18 mois après son entrée en vigueur) (Commission européenne, 2013).		
<b>Objectif 12</b> : établir la coopération entre la Commission et ses Etats-membres d'une part et les pays-tiers et les organisations internationales compétentes afin d'améliorer et de renforcer la lutte contre la pollution atmosphérique à l'échelle mondiale (Parlement européen, 2013).	L'objectif est réussi.	1
<b>Objectif 13</b> : établir des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en vertu de la proposition (Parlement européen, 2013).	L'objectif est réussi.	1
<b>Objectif 14</b> : pour la Commission, établir un rapport tous les 5 ans sur la mise en œuvre de la directive (Parlement européen, 2013).	La Commission doit en faire rapport tous les 4 ans selon la version finale de la directive. Cet objectif est considéré comme accompli.	1
		<b>Score final :</b> <b>9/14 = 0.6</b>

Quelques mots sur les négociations interinstitutionnelles

La Commission avait fait savoir ses positions dès le début des négociations. Si celles-ci n'étaient pas prises en compte, elle retirerait sa proposition (entretien n° 4). La menace de retrait semblait crédible. D'après l'une des personnes interviewées, le dernier trilogue était celui de la dernière chance (entretien n°1). Si la position notamment du Conseil ne bougeait pas, elle allait retirer sa proposition (entretien n°1). Ces négociations furent éminemment « politiques » et les ministres nationaux se sont attelés aux négociations en trilogues informels car le sujet était politiquement très sensible. Finalement, l'objectif de diminution de 49.6% de décès prématurés fut adopté au terme d'un compromis. Ce n'est donc pas l'objectif de la Commission. Mais c'est un peu plus que les 48% initialement émis par le Conseil. La Commission a donc réussi à obtenir un peu plus.

Le méthane était un des éléments essentiels de la proposition qui n'a pas été inclus dans la directive. Mais on peut constater que la Commission a fait tout son possible pour maintenir le méthane dans le champ d'application de la directive.

Pour ce faire, elle a émis un « non-paper » sur le coût de l'éventualité du non prise du méthane dans le champ d'application. On peut le retrouver dans le registre de documentation public du Conseil. « Un « non-paper » est un document informel, d'habitude sans attribution explicite, mis en avant dans des négociations fermées au sein des institutions de l'UE, notamment au sein du Conseil des ministres dans le but d'atteindre un accord sur des contentieux de procédure ou sur un problème politique. Souvent mis en circulation par la Présidence du Conseil, un Etat-membre ou par la Commission européenne, un « non-paper » cherche à tester la réaction des autres parties sur de possibles solutions, sans nécessairement engager l'initiateur ou refléter sa propre opinion (Teasdale, 2012). »

La Commission publie des « non-paper » dont elle s'en sert pour chiffrer le coût de telle position du Conseil, par exemple, pour ajouter des facilités. À l'aide d'un « non-paper », elle oppose le coût en dépense si les exemptions sont adoptées. Cela peut fonctionner. Pour la Commission, c'est un moyen de faire infléchir la position du Conseil et du Parlement (entretien 1). Dans ce « non-paper » fourni par la Commission, un compromis sur le méthane est proposé. Il s'agissait de garder le champ d'application du méthane proposé par le Parlement en excluant le méthane émis par la digestion des animaux. Mais, elle proposa 20% de réduction d'ici 2030 et non 33%

comme le proposait le Parlement. Mais lorsque que l'on observe le résultat final, le méthane n'est pas repris dans le champ d'application de la directive.

On peut également voir que la Commission, dans le registre public de documentation du Conseil, a aussi émis, dans un document, 14 propositions de compromis. Elle l'a fait en essayant de concilier les amendements du Parlement, la position du Conseil et sa proposition. Il s'agissait à la fois, de propositions sur un article entier ou des propositions de compromis pour un paragraphe. Six propositions de compromis ont été identifiées dans la version finale de la directive. Malgré la menace de retrait faite par la Commission qui aurait pu appuyer la position de la Commission, les outils de la Commission se sont révélés peu utiles lorsqu'on regarde le résultat final.

#### 5.1.2. Les préférences du Parlement et du Conseil concernant la proposition de la Commission

Les préférences initiales des co-législateurs vont être passées en revue. Le but est de montrer que pour chacun des cas, il y avait une même divergence de préférences entre la Commission et les co-législateurs. Les préférences du Parlement se rapprochaient plus de celles de la Commission et pour certains points étaient plus fortes que celles de la Commission. Cependant, il a réduit le champ d'application de certains points. Et il a ajouté certains éléments nouveaux. Même-si ils ont été repris dans la version finale de la directive, ils ne comptent pas dans le calcul de la réussite de la Commission car elles ne faisaient pas parties des objectifs initiaux de la Commission.

Après que la proposition ait été reconsidérée une première fois par le Collège des commissaires en décembre 2014 pour un éventuel retrait du programme de travail, celle-ci a été maintenue dans le processus législatif. Le Parlement a adopté son rapport en première lecture le 28 octobre 2015. 118 amendements avaient été adoptés. Voici d'abord, les éléments similaires, puis approfondis et ceux qui étaient divergents. Tout d'abord, il a gardé le niveau exigé par la Commission de 52% d'ici 2030. Il a gardé le méthane dans les polluants à réduire. Cependant, il aurait été limité seulement à partir de 2030. Et il ne voulait pas comptabiliser le méthane émis par la fermentation digestive, qui en est sa principale source d'émission. De plus, il a retiré certaines facilités prévues par la Commission notamment concernant celles sur le transport maritime international. Il a argué que cela était trop complexe à mettre en œuvre par les Etats-membres.

Ensuite, il avait demandé un renforcement des obligations liées au contenu des plans nationaux élaborés par les Etats-membres comme l'application de mesures à tous les secteurs, d'augmenter les investissements dans des technologies propres et de prendre des mesures spécifiques pour protéger la santé des plus vulnérables. Le Parlement européen voulait renforcer les inspections environnementales pour tout type de marché. Aussi, il voulait qu'il y ait des limites d'émission contraignantes pour 2025. Enfin, il souhaitait que la Commission fasse rapport tous les 30 mois, c'est-à-dire tous les 2 ans et demi, sur la mise en œuvre de la directive. Et que dès 2025, elle puisse faire un réexamen sur l'atteinte des objectifs et le cas échéant, qu'elle fasse une proposition de révision législative.

Les éléments nouveaux qu'il souhaitait apporter par rapport à la proposition initiale sont les suivants. Il voulait demander à la Commission qu'elle fournisse une analyse d'impact sur les émissions de mercure pour éventuellement l'ajouter au champ d'application de la directive. Il voulait également que la société civile soit consultée concernant l'élaboration des plans nationaux. Et que le public puisse engager des procédures contre les Etats-membres en cas de non-respect. Ensuite, il voulait aussi introduire un nouvel article pour l'établissement d'un Forum européen pour l'air pur et un autre portant sur l'instauration d'un Fond européen air pure regroupant plusieurs instruments financiers.

Le Conseil a adopté une orientation générale le 16 décembre 2015 après avoir mené deux débats politiques, l'un en juin 2014 et l'autre en juin 2015. Celle-ci divergeait à bien des égards de la proposition de la Commission. Les débats menés, avant que la présidence luxembourgeoise fasse adopter cette orientation, portaient sur le niveau d'ambition des limitations d'émission dans lequel les Etats-membres pouvaient s'engager. Il s'agissait aussi de savoir si le méthane devait être inclus ou retiré du champ d'application de la directive à cause d'un secteur agricole très important dans certains Etats-membres. Il y avait l'engagement du niveau d'émission de l'ammoniac qui était aussi problématique. Enfin, l'approche de la Commission concernant la diminution des émissions en étapes en 2020, 2025 et 2030 posait aussi question.

Globalement, les ambitions de la Commission ont été abaissées dans l'orientation générale du Conseil. Il avait été décidé que ce serait l'objectif de 48% de décès prématurés en moins liés à la pollution atmosphérique qui servirait de référence pour les engagements nationaux et non les 52% prévus par la Commission. En conséquence, les plafonds nationaux ont été abaissés et le méthane a été retiré du champ d'application de la directive. Les plafonds d'ammoniac ont surtout été abaissés. Cette substance étant aussi principalement émise par le secteur de l'agriculture. En outre, de nouvelles facilités pour les Etats-membres ont été ajoutées,

notamment lorsque ceux-ci subissaient des étés très chauds ou des hivers rudes durant une année. Chaque Etat-membre pourrait souscrire à ses engagements mais en faisant la moyenne des émissions de l'année précédente, de l'année en question et de l'année suivante étant donné que cette moyenne n'excède pas les engagements pris. On peut retrouver ces facilités dans la version finale de la directive. Finalement, le Conseil dû faire des concessions concernant les 48% initialement posés. Ce fut 49.6% qui furent décidés.

Au sein du Conseil, le texte a été adopté après avoir fait l'objet d'un vote. Un accord par le consensus n'a pas pu être conclu. Comme cela se passe « traditionnellement » au Conseil sachant que trois pays refusaient le compromis trouvé par la présidence néerlandaise. Il s'agissait de la Pologne, de la Bulgarie et de la Hongrie. Ces Etats-membres ont fait connaître publiquement leur désaccord. Ils ne sont pas sentis soutenus par la Présidence qui était supposée les représenter tous lors des négociations. Ils ont considéré qu'avec la Commission, la Présidence s'était comportée en « tyran ». Ce qui a décontenancé la Commission européenne (entretien n°4).

## 5.2. La directive CASI (Changements d'affectation des sols indirects)

Cette directive visait à modifier la directive 98/70/EC « Qualité du carburant » et la directive 2009/28/EC sur les « Energies renouvelables ». La proposition de cette directive a été officiellement publiée en octobre 2012. Elle a été signée le 9 septembre 2015 et est entrée en vigueur le 15 septembre de la même année. Deux lectures ont été nécessaires. Un compromis fut trouvé après 2 trilogues politiques et 2 trilogues techniques. La révision de ces directives répondait à un certain enjeu.

La directive sur les énergies renouvelables prévoit d'atteindre une part de 20% en énergie provenant de sources renouvelables pour la consommation totale de l'énergie de l'UE. 10% de cette part doit être atteint par le seul secteur du transport. La directive sur la qualité des carburants prévoit d'atteindre l'objectif contraignant d'une réduction de 6% de l'intensité de gaz à effet de serre des carburants utilisés dans le transport routier et par les engins mobiles non-routiers. Ces deux directives définissent des critères de durabilité avec des niveaux minimaux de réduction de gaz à effet de serre. Mais elles n'imposent pas d'obligation de notifier les émissions de gaz à effet de serre liés aux changements dans le stock de carbone des terres résultant de changements indirects dans l'affectation des sols (Parlement européen, 2012).

Pour atteindre ces objectifs, le recours aux bio-carburants est un moyen mis à disposition des Etats-membres (Parlement européen, 2012). Cependant, la production de ces bio-carburants dits de « première génération » nécessite la reconversion de terres agricoles qui étaient utilisées avant pour l'alimentation. C'est par exemple le cas de la culture du colza. Il y a donc un changement d'affectation des sols qui provoque le phénomène appelé CASI. Les scientifiques savent que ce phénomène se produit mais pas son ampleur exacte. La Commission avait donc été invitée à proposer des mesures pour réduire au minimum ces impacts tout en protégeant les investissements faits dans ce secteur. Ce secteur vaut des milliards d'euros et l'investissement est majoritairement d'origine publique.

La Commission avait reconnu que les changements peuvent annuler une partie des réductions de gaz à effet de serre (GES) associées à l'utilisation de biocarburants et bio liquides (Parlement européen, 2012). Selon des rapports scientifiques, dépendant de la matière première utilisée, ces changements d'affectation peuvent annuler totalement la réduction d'émission de gaz à effet de serre attribuables aux biocarburants par rapport aux combustibles fossiles qui les remplacent (Parlement européen, 2012). La Commission a donc proposé une révision de la législation sur les biocarburants introduite par ces deux directives.

#### 5.2.1. Le calcul de la réussite de la Commission pour la directive CASI

Dans le résumé de la proposition, 6 objectifs ont été établis. Le tableau ci-dessous reprend dans la première colonne, le contenu de la proposition initiale de la Commission. La deuxième colonne, à l'aide du texte adopté, détermine si l'objectif est réussi ou non. Enfin, la troisième colonne indique le chiffre 1 ou 0 en fonction de la réussite. La dernière ligne indique le ratio de la réussite de la Commission.

Les objectifs 4 et 5 visaient à renforcer le mécanisme d'incitation afin d'encourager une plus forte pénétration, sur le marché, de biocarburants avancés et durables produits à partir de matières premières qui ne créent pas de demande supplémentaire de terres (Parlement européen, 2012). Ils étaient présentés sous des paragraphes séparés donc ils ont été considérés comme deux objectifs distincts.

<b>Proposition de la Commission</b>	<b>Texte adopté</b>	<b>Réussi = 1/ Non réussi = 0</b>
<p><b>Objectif 1</b> : prévoir que d'ici 2020, les Etats-membres devraient restreindre, la part des biocarburants et bio-liquides produits à partir de culture alimentaire. Ceux-ci doivent le restreindre au niveau actuel de la consommation qui est de 5% (Parlement européen, 2012).</p>	<p>L'objectif est non réussi car le taux finalement adopté dans le compromis est de 7% (Parlement européen &amp; Parlement européen, 2015).</p>	<p>0</p>
<p><b>Objectif 2</b> : relever à 60% le niveau minimal de réduction des émissions de gaz à effet de serre applicable aux biocarburants produits dans des installations nouvelles avec effet dès l'entrée en vigueur de la directive (Parlement européen, 2012). La date proposée par la Commission était le 1er juillet 2014. Elle a ensuite proposé, d'un commun accord avec le Parlement et le Conseil, de la postposer à la date de l'entrée en vigueur de la directive (Parlement européen, 2013).</p>	<p>L'objectif est considéré comme réussi.</p>	<p>1</p>

<p><b>Objectif 3</b> : instaurer la notification des émissions estimatives découlant des changements dans les stocks de carbone en raison du phénomène CASI, aux fins de calcul de réduction d'émissions de gaz à effet de serre sur le cycle de vie attribuable aux biocarburants, dans les rapports soumis par les fournisseurs de carburant et les Etats-membres sur la réduction des émissions associées aux biocarburants et aux bio-liquides (Parlement européen, 2012).</p>	<p>L'objectif est réussi.</p>	<p>1</p>
<p><b>Objectif 4</b> : considérer les biocarburants produits à partir des matières premières énumérées à la partie A de l'annexe IX égaux à quatre fois leur contenu énergétique (Commission européenne, 2012).</p>	<p>Cet objectif n'est pas réussi car dans la version finale de la directive, les biocarburants produits à partir des matières inscrites dans la partie A de l'annexe IX ne compteront que pour deux fois leur contenu énergétique (Parlement européen &amp; Conseil, 2015).</p>	<p>0</p>
<p><b>Objectif 5</b> : considérer les biocarburants produits à partir des matières premières énumérées à la partie B de l'annexe IX</p>	<p>Cet objectif est considéré comme réussi car dans la version finale de la directive, les biocarburants produits à partir des matières</p>	<p>1</p>

comme égaux à deux fois leur contenu énergétique (Commission européenne, 2012).	inscrites à l'annexe IX ne compteront que pour deux fois leur contenu énergétique (Parlement européen & Conseil, 2015).	
<b>Objectif 6</b> : simplifier le calcul des réductions de gaz à effet de serre pour que les producteurs européens puissent égaliser la concurrence avec des producteurs d'Etats-tiers. À ce calcul, devaient s'ajouter les émissions dues au facteur CASI (Parlement européen, 2012).	Cet objectif n'est pas considéré comme réussi car les émissions du facteur CASI ne sont finalement pas prises en compte (Parlement européen & Conseil, 2015).	0
		<b>Score final : 3/6 = 0.5</b>

### 5.2.2. Les préférences du Conseil et du Parlement concernant la proposition de la Commission

Les préférences du Parlement étaient à certains égards beaucoup plus ambitieuses que celles de la Commission car il avait également ajouté de nouveaux éléments en plus de la proposition. Tandis que celles du Conseil divergeaient totalement de celles de la Commission. Il y a donc un même niveau de divergence des préférences, qu'avec la directive NEC, notamment pour celles du Conseil. Le processus a duré 3 ans et le Conseil est considéré comme gagnant.

Le Parlement a adopté 73 amendements en première lecture le 11 septembre 2013. Le Parlement était divisé de manière interne sur les principaux objectifs (entretien n°3). D'abord, il a limité l'objectif principal de la proposition de la Commission. Il voulait que la limite de 5% soit relevée à 6% de la part des biocarburants dans l'énergie finale consommée dans les transports en 2020.

D'un autre côté, il a ajouté de nombreux nouveaux éléments. D'abord, il voulait que la part d'énergie produite à partir de ressources renouvelables dans l'essence soit au moins égale à 7.5% de la consommation finale d'énergie essence dans chaque Etat-membre. Pour encourager la production de biocarburants avancés, il voulait introduire un « sous-objectif », par Etat-membre, de minimum 0.5% de consommation finale d'énergie dans les transports provenant de biocarburants avancés, à atteindre en 2016. Celui-ci aurait été relevé à 2.5% d'ici 2020. Concernant la qualité des carburants, il voulait introduire l'obligation pour les Etats-membres d'obliger les fournisseurs de carburants de fournir de l'essence ayant une teneur de 2.7% en oxygène ainsi qu'une teneur maximale de 5% en éthanol jusqu'à 2018.

Dans le rapport en première lecture, le Parlement avait aussi demandé, qu'au plus tard, un an après l'entrée en vigueur de la directive, la Commission fasse des recommandations aux Etats-membres pour que ceux-ci adoptent des mesures supplémentaires pour promouvoir et encourager les efficacités énergétiques et les économies dans le secteur des transports. Il demandait également à ce que l'UE s'efforce de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux avec des pays-tiers contenant des engagements contraignants relatifs au respect des critères de durabilité établis par la présente directive. Enfin, il voulait que la Commission remette un rapport avant le 31 décembre 2017 des mesures prises par la directive pour limiter les émissions liées au phénomène CASI dû à la production de biocarburants. Ce rapport devait aussi inclure une analyse sur l'efficacité des mesures prises pour encourager la production de biocarburants ne venant pas de sols ou de cultures non alimentaires, de leur disponibilité et de

leur incidence sociale, environnementale et économique. Il pouvait être accompagné d'une proposition législative définissant des critères de durabilité appropriés pour les biocarburants n'utilisant pas de sol, ni de culture alimentaires.

Le Conseil, lui, n'a presque rien cédé dans sa position commune. L'élément principal de la révision de ces deux directives était la limite à 5% du recours des biocarburants de première génération pouvant être comptabilisés dans l'objectif des 10% de la part des énergies renouvelables dans les transports (Entretien 2). Cet objectif a été relevé à 7% dans sa position en première lecture. De plus, lorsque l'on regarde les débats menés au Conseil, pour former une position en première lecture, on voit se former de nombreuses oppositions aux éléments de proposition de la Commission. Globalement, certaines délégations arguaient l'incertitude scientifique liée au phénomène CASI, non-observable, qui doit donc être modélisé. Il y avait donc l'opposition à une limite de la contribution des biocarburants. Mais, il y avait aussi des délégations qui étaient contre l'instauration de multiplicateurs permettant à certains biocarburants d'être comptabilisés plusieurs fois dans l'objectif global. Elles avançaient le risque de fraude. Enfin, elles évoquaient également le problème de disponibilité de ces biocarburants avancés.

La Commission a accepté la position du Conseil mais a regretté que celle-ci ait baissé le niveau général des objectifs. Pour trouver un compromis, 2 trilogues politiques et 2 trilogues techniques ont été nécessaires. Le rapporteur ayant proposé un compromis ultime car le Conseil avait largement pris le dessus sur le Parlement.

## 6. Analyse comparative

Cette partie consiste en une analyse comparative dont l'objectif est de confirmer ou de réfuter l'hypothèse de ce travail. D'abord, il s'agira de comparer les résultats obtenus pour la mesure de la réussite de la Commission dans les deux cas et de déterminer si l'hypothèse tient. Ensuite, il faudra présenter les raisons pour lesquelles on penserait que cette hypothèse tiendrait ou non pour d'autres cas qui se présenteraient. Enfin, d'autres éléments qui pourraient aider à la réussite de la Commission seront évoqués. Ils ont été trouvés via les entretiens.

### 6.1. Confirmation ou infirmation de l'hypothèse pour la recherche menée ci-dessus

Tableau comparatif :

	DIRECTIVE PEN	DIRECTIVE CASI
PRÉSENCE D'UNE MENACE DE RETRAIT OU NON :	Présence d'une menace de retrait	Pas de présence d'une menace de retrait
SCORE FINAL CONCERNANT LA RÉUSSITE :	0.6	0.5

La question de recherche de ce travail est la suivante : « Quel serait l'impact sur la réussite de la Commission dans une de ses propositions qui a été négociée en trilogues informels lorsqu'elle l'a menacée de retrait ? » Pour répondre à la question, une hypothèse a été formulée. Elle est la suivante. « Une menace de retrait entraînerait un rapprochement des préférences des co-législateurs sur celles de la Commission parce que la menace de retrait lui procurait un plus grand pouvoir de négociation en trilogues informels. Il y aurait une plus grande réussite de la part de la Commission. » On s'attend donc à ce que la Commission, dans le cas de la directive PEN qui a été menacée de retrait, présente une plus grande réussite. Pour y parvenir, la menace de retrait aurait dû lui fournir un plus grand pouvoir de négociation dans le cadre des négociations en trilogues informels. Ce qui aurait pour conséquence un rapprochement des préférences. En particulier, celles qui se trouvaient éloignées du contenu de la proposition de la Commission.

En effet, la directive PEN présente un plus grand ratio de réussite que la directive CASI (voir le tableau ci-dessus). De plus, cette menace de retrait lui a donné une plus grande importance politique au niveau des négociations. On constate qu'il y a eu un « rapprochement » des préférences du Conseil concernant le taux de diminution des décès prématurés liés à la pollution. Au lieu des 48% initialement tablés par le Conseil, il a accepté que celui-ci fût relevé à 49.6%. Cependant, ce fût toujours moins que les 52% de la Commission. Donc elle n'a pas pu être comptabilisée comme objectif réussi et donc comme prenant part à la réussite de la Commission (voir objectif n°2 de la proposition). C'est une réussite partielle.

Pour appuyer sa position dans les négociations afin d'atteindre ses objectifs, on voit qu'elle a mobilisé ses outils traditionnels. Par exemple, elle a proposé des compromis et qu'elle a publié un « non-paper » sur le méthane. Ce sont des éléments qu'on n'a pas pu observer dans le cas de

la directive CASI qui n'a pas été menacée de retrait. Cependant, concernant le méthane, cela ne lui a pas permis d'obtenir tout ce qu'elle voulait, même partiellement.

L'hypothèse peut donc être confirmée. La Commission présente une plus grande réussite dans le cas présentant une menace de retrait. Il y a bien un rapprochement des préférences du Conseil qui s'est opéré. Mais cela ne lui a pas permis de réussir totalement, en outre, concernant le méthane et les 52%. Ce qui est certain est que la menace de retrait peut donner à la Commission une plus grande importance politique dans les négociations en trilogues informels.

## 6.2. L'hypothèse tiendrait-elle dans une autre situation qui serait similaire ?

L'autre partie importante de cette analyse est de savoir si cette hypothèse pourrait tenir dans d'autres cas. Plusieurs conditions devraient être réunies pour qu'un rapprochement des préférences s'opère et qu'elle puisse augmenter son pouvoir de négociation. Tout d'abord, des doutes peuvent être émis sur la crédibilité de l'action de la Commission dans le futur. Bien que le résultat final fût plus proche de la position du Conseil, la Commission n'a pas décidé de retirer sa proposition. La Commission doit être prudente dans son action car si cette même situation devait se représenter, elle risque de ne pas être crédible. Les co-législateurs ne feraient plus attention à la menace exercée par la Commission (entretien 4). Cet aspect pourrait être plus important si cela se reproduisait dans le même domaine de politique. Parce que certains acteurs impliqués dans les négociations pourraient être les mêmes, si cela se reproduisait dans le même domaine. Ils pourraient donc avoir un même vécu et n'accorder que très peu de crédibilité à l'action de la Commission.

Il faudrait que, pour qu'une menace de retrait entraîne une plus grande réussite de la Commission, une proposition soit suffisamment saillante pour que les co-législateurs aient envie de légiférer dans le domaine en question. C'est-à-dire que la proposition doit avoir suffisamment retenue l'attention d'une majorité d'acteurs. Plusieurs Etats-membres n'auraient pas émis d'opposition à ce que la Commission retire sa proposition (entretien 3). Ici, une majorité voulait qu'il y ait une nouvelle directive en vigueur. Il n'y avait pas de minorité pour bloquer l'adoption de la directive au sein du Conseil. La Commission a aussi été aidée par une Présidence volontaire. Le Parlement lui aussi était divisé sur la question même si une majorité soutenait la proposition de la Commission.

Une menace de retrait dans un autre cas d'étude pourrait fonctionner si les conditions suivantes sont réunies. Il faudrait que la Commission n'effectue pas des menaces de retrait dans un même

domaine surtout, si elles se sont soldées par une non-action de la part de la Commission lorsque celle-ci n'a pas ou presque pas obtenu ce qu'elle voulait. De plus, la législation devrait revêtir une certaine importance politique pour les co-législateurs. Elle devrait être supportée par une majorité d'Etats-membres, sans minorité de blocage, et de groupes politiques au Parlement européen.

### 6.3. Pistes pour de futures recherches

Ces pistes sont ressorties des entretiens effectués pour la directive PEN. Soit, elles sont liées à la menace de retrait exercée par la Commission. Soit, elles sont liées à la réussite de la Commission. Elles pourraient être testées comme de futures variables indépendantes.

La première piste est liée aux procédures internes du Conseil dans le processus législatif européen. Pour faire savoir sa position, sous la responsabilité de la Présidence luxembourgeoise, le Conseil avait adopté une « orientation générale ». Cela représentait quelque chose de nouveau surtout pour la formation Environnement du Conseil. Cette pratique est utilisée plus fréquemment par la formation Transport du Conseil (entretien 3). « En attendant la position du Parlement en première lecture, le Conseil peut parfois adopter un accord politique aussi appelé « orientation générale ». Une orientation approuvée au sein du Conseil peut contribuer à accélérer la procédure législative et même faciliter un accord entre les deux institutions, car elle fournit au Parlement des indications sur la position du Conseil avant qu'il ne rende son avis en première lecture. La position finale du Conseil ne peut toutefois pas être adoptée tant que le Parlement européen n'a pas rendu son avis en plénière. (Conseil, dernière mise à jour le 2/02/2018) »

La formation Environnement avait déjà adopté une orientation générale pour la directive sur « les appareils de combustion de taille moyenne » qui appartenait au même paquet législatif que la directive PEN alors menacé une première fois de retrait. Elle fut également utilisée par la Présidence italienne pour la directive « sac plastique » alors aussi menacée de retrait (entretien 3). C'était un moyen, pour les présidences qui en avaient pris l'initiative de rédaction, de montrer à la Commission que le Conseil se « préoccupait » des propositions de la Commission et de montrer son intérêt. Ce fut utilisé pour gagner du temps alors que le Parlement devait toujours adopter sa position en première lecture. Dans ce cas-ci, l'orientation générale n'a pas vraiment eu d'impact sur la durée de la procédure qui a été de trois ans tout comme la directive CASI. On peut s'interroger si, dans d'autres circonstances, cela peut réduire le temps de procédure législative ou du moins la durée des négociations interinstitutionnelles.

La deuxième piste de réflexion relève plus du contexte dans lequel le processus législatif évolue. Lors des discussions sur la directive PEN, le scandale sur les moteurs diesel truqués commercialisés par la marque automobile allemande Volkswagen avait surgi (entretien 5). De plus, dans certaines villes comme en Chine, des pics de pollution étaient atteints (entretien 5). Ces éléments ont contribué à l'augmentation de la pression sur les Etats-membres pour que ceux-ci acceptent de relever leur niveau d'ambition. Ils ont également contribué à appuyer les préférences de la Commission et du Parlement dans les négociations en trilogues informels.

D'ailleurs, l'un des nouveaux récitals de la directive PEN, le 12, introduits par le Parlement dans son rapport, a été inclus dans la version finale de la directive. Il accentuait l'importance de la nécessité de revoir la législation européenne inefficace notamment dans des situations où il y avait une divergence d'émissions d'oxyde d'azote émis par des moteurs diesel de la norme Euro 6 en situation de test par rapport à leurs émissions en condition de circulation réelle. Pour une prochaine recherche, on pourrait évaluer le nombre d'amendements acceptés à cause du contexte qui était « favorable » ou par des organisations de la société civile qui ont portés un certain nombre d'amendements portés par le Parlement ou par la Commission. Cela pourrait aider la Commission à appuyer sa position dans les négociations en trilogue informel si elle est soutenue par la société civile dans le cadre d'un contexte particulier.

Un dernier point intéressant est le rôle que peut jouer la Présidence tournante dans les négociations. La Présidence néerlandaise qui a représenté le Conseil lors des négociations en trilogue informel a tenté jusqu'au bout d'appuyer les positions de la Commission afin que les Etats-membres augmentent leur niveau d'ambition. La Présidence en partie aussi à cause de la menace de retrait, a rehaussé le niveau à 49.6%. Certains Etats ont émis des doutes concernant les positions tenues par cette présidence et ont argué que celle-ci ne les a pas bien représentés car le niveau d'ambition avait été fixé au départ à 48%. De plus, les Pays-Bas sont réputés avoir un niveau d'ambition élevé concernant la protection de l'environnement en général. La réussite de la Commission pourrait être impactée par des préférences d'une Présidence proches de celles de la Commission dans une proposition législative. Ceci rejoint en quelque sorte un des résultats trouvé par Kreppel & Oztas (2016). En effet, ils ont trouvé que la Commission a 27 fois plus de chance de réussir lorsqu'elle a des préférences proches de celles du Conseil.

## 7. Conclusion

La question de recherche de ce travail est la suivante : « Quel serait l'impact sur la réussite de la Commission dans une de ses propositions qui a été négociée en trilogues informels lorsqu'elle l'a menacée de retrait ? » Pour répondre à cette question, une hypothèse a été développée sur base de la littérature au sujet du pouvoir de veto et la menace de son exercice. Selon cette théorie, une menace de veto pourrait augmenter l'importance dans les négociations de son détenteur et entraîner un rapprochement des préférences sur la position de son détenteur comme le Président des Etats-Unis qui dispose d'un pouvoir de veto. Cette théorie a donc été appliquée au cas d'une menace de retrait de la Commission. L'hypothèse est qu'une menace de retrait entraînerait un rapprochement des préférences des co-législateurs sur celles de la Commission parce que la menace de retrait lui procurait un plus grand pouvoir de négociation en trilogues informels. Il y aurait une plus grande réussite de la part de la Commission.

Pour confirmer ou infirmer cette hypothèse, une comparaison de deux cas d'études a été faite. Les cas d'études étaient deux directives du Conseil et du Parlement européen : les directives PEN et CASI. La première a été menacée de retrait par la Commission lors de négociations en trilogue informel. L'autre n'a pas été menacée de retrait. Sur base d'une méthode de mesure de la réussite de la Commission, une pondération a pu être établie. La réussite de la Commission a été comparée dans les deux cas. Il y a bien une plus grande réussite observée pour le cas de la directive PEN et un rapprochement de certaines préférences suite à cette menace. L'hypothèse peut être confirmée. Ce qui est certain est que celle-ci peut lui donner une plus grande importance politique dans les négociations en trilogue informel. Il y a eu un rapprochement des préférences mais cela n'a pas permis à la Commission de réussir totalement dans l'objectif pour lequel il y a eu un rapprochement des préférences. De plus, cela donne plus d'importance à ses outils plutôt traditionnels (« non-paper » donc sa connaissance technique et sa capacité à proposer des compromis). Mais ceux-ci n'ont pas aidé la Commission dans sa réussite.

Globalement, la menace de retrait pourrait avoir un impact sur la réussite de la Commission européenne si celle-ci est jugée crédible et pour cela, elle doit être prudente. C'est-à-dire que la menace de retrait n'est pas la énième menace exercée par celle-ci après, autant d'autres, sans résultat probant. C'est important car elle pourrait ne plus être prise sérieusement en compte par les co-législateurs. Ensuite, il faut que la proposition soit suffisamment importante pour les co-législateurs pour que ceux-ci agissent face à la menace de retrait de la Commission. Important veut dire qu'une majorité au sein du Conseil et du Parlement veuille qu'il y ait une législation adoptée même en cas de menace de retrait.

Ce travail s'inscrit dans la littérature sur les trilogues informels et sur la Commission européenne. Ce travail apporte des éléments nouveaux sur le pouvoir de retrait de la Commission. Certains auteurs évoquaient une possible menace de retrait de la Commission. Mais ils n'allaient pas au bout de leur raisonnement notamment en cherchant l'impact que celle-ci pourrait avoir. On sait désormais qu'une menace de retrait peut entraîner un rapprochement de préférences, sans pour autant apporter une totale réussite. Il avait pour but d'étudier la place de la Commission dans les trilogues informels à l'aide de la littérature existante à ce sujet. Il apporte de nouveaux éléments sur les facteurs pouvant impacter le pouvoir de négociation de la Commission dans le cadre plus précis des trilogues informels et donc sa réussite. Le pouvoir de négociation de la Commission pourrait être augmenté dans le cas d'une menace de retrait et cela lui donnerait un rôle plus « politique » dans les négociations. Il y aurait un rapprochement de préférences qui s'opérerait. Par contre, le fait que ce facteur lui apporterait une réussite totale n'est pas certain.

Dans les cas les plus sensibles, cela pourrait aider la Commission à reprendre le dessus dans les négociations surtout lorsque les co-législateurs semblent vouloir abaisser son niveau d'ambition. Mais celle-ci doit veiller à être crédible dans son action. Évidemment, les équilibres institutionnels font que ce n'est pas un « outil » qu'elle peut utiliser souvent car elle ne peut priver les co-législateurs de leur droit de révision. Des recherches doivent être faites sur des cas qui viendraient à se représenter. D'autres moyens pour que la Commission puisse augmenter son pouvoir de négociation sont à explorer. Il y a d'abord le contexte dans laquelle une de ses propositions législative évolue ainsi que le poids que pourraient avoir certaines organisations de la société civile. Ensuite, il y a les préférences de la Présidence tournante du Conseil qui pourraient être proches de celles de la Commission et qui pourrait l'aider dans les négociations et appuyer ses positions.

## 8. Bibliographie

### 1) Articles scientifiques :

ARNOLD Laura W. & DEEN Rebecca E. Deen, “Veto Threats as a Policy Tool: When to Threaten?”, *Presidential Studies Quarterly*, 2002, Vol. 32, n°1, pp. 30-45.

BRANDSMA Gijs Jans, “Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking”, *European Union Politics*, 2015, Vol. 16, n°2, pp. 300-319.

BRESSANELLI Edoardo, HERITIER Adrienne, KOOP Christel & RECH Christine, « The informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union », *Comparative Political Studies*, 2011, Vol 46, n°9, pp. 1112-1142.

BRESSANELLI Edoardo, KOOP Christel & RECH Christine, « The impact of informalisation: early agreements and voting cohesion in the European Parliament », *European Union Politics*, 2016, Vol 17, n°1, pp. 91-113.

BURNS Charlotte, “Codecision and the European Commission: a study of declining influence?”, *Journal of European Public Policy*, 2010, Vol. 11, n°1, pp. 1-18.

CAMERON Charles, LAPINSKI John S., RIEMANN Charles R., « Testing Formal Theories of Political Rhetoric”, *The Journal of Politics*, 2000, Vol.62, n°1, pp. 187-205.

CROSS James & HERMANSSON Henrik, “Legislative amendments and informal politics in the European Union: A text reuse approach”, *European Union Politics*, 2017, Vol. 18, n°4, pp. 581-602.

De RUITER Rik & NEUHOLD Christine, « Why Is Fast Track the Way to Go? Justifications for Early Agreement in the Co-Decision Procedure and Their Effects”, *European Law Journal*, 2012, Vol. 18, n°4, pp. 536-554.

De SADELEER Nicolas, « Le droit de retrait de la Commission de l’Union européenne, une construction démocratique inédite. Commentaires sur l’Arrêt de la CJEU rendu le 14 avril 2015 : Commission/ Conseil, C-409/13 », *R.A.E.-L.E.A.*, 2015, Vol.2, pp. 403-407.

HAGE Franck M. & NAURIN Daniel, « The effect of codecision on Council decision-making: informalization, politization and power », *Journal of European Public Policy*, 2013, Vol. 20, n°7, pp. 953-971.

HAGE Frank M. & KAEDING Michael, « Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence: Formal vs. Informal Procedures », *Journal of European Integration*, 2007, Vol. 9, n°3, pp. 341-361.

KARDASHEVA Raya, "Package Deals in EU Legislative Politics", *American Journal of Political Science*, 2013, Vol. 57, n°4, pp. 858-874.

KAEDING Michael & STACK Kevin M., « Legislative scrutiny? The Political Economy and Practice of Legislative Vetoes in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 2015, Vol. 56, n°6, pp. 1268-1284.

KREPPPEL Amie & OZTAS Buket, « Leading the Band or Just Playing the Tune? Reassessing the Agenda-Setting Powers of the European Commission », *Comparative Political Studies*, 2016, pp. 1-33.

LIJPHART Arend, «Comparative Politics and the Comparative Method », *The American Political Science Review*, 1971, Vol. 65, N°3, pp. 682-693.

Mc CARTY Nolan & POOLE Keith T., "Veto Power and Legislation: An Empirical Analysis of Executive and Legislative Bargaining from 1961 to 1986", *Journal of Law, Economics & Organization*, 1995, Vol. 11, n°2, pp. 282-312.

MATTHEWS Steven A., "Veto Threats: Rhetoric in a Bargaining Game", *The Quarterly Journal of Economics*, 1989, pp. 347-369.

NUGENT Neill & RHINARD Mark, "Is the European Commission really in Decline?", *Journal of Common Market Studies*, 2016, Vol. 54, n°5, pp. 1199-1215.

RASMUSSEN Anne, « The role of the European Commission in Co-decision – A strategic facilitator operating in a situation of structural disadvantage », *European Integration online Papers*, 2003, Vol. 7, n°10, 13 p.

RASMUSSEN Anne & REH Christine, "The consequences of concluding codecision early: trilogues and intra-institutional bargaining success", *Journal of European Politics*, 2013, Vol. 20, n°7, pp. 1006-1024.

ROEDERER-RYNNING Christilla & GREENWOOD Justin, “The culture of trilogues”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, n°8, pp. 1148-1165.

2) Contribution dans des ouvrages collectifs :

WONKA Arndt, « The European Commission » in Richardson J., Mazey S. (eds.), *European Union. Power and Policy-Making*, London, Routledge, 2015, pp. 83-106.

3) Communications, “working papers” et rapports de recherche :

BURNS Charlotte, *The European Commission as a Policy Actor under the Ordinary Legislative Procedure*, The Hague: Paper for European Consortium for Political Research, 5-7 June 2014, 24 p.

COSTA Olivier, DEHOUSSE Renaud & TRAKALOVÁ Aneta, *Codecision and early agreements: An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, *Notre Europe, Studies and Research*, N°84, November 2011, 61 p.

KLUGER DIONIGI Maja & KOOP Christel, *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty- Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*, *Study for the European Economic and Social Committee*, July 2017, 94 p.

FARRELL Henry & HERITIER Adrienne, *Inter-organizational Negotiation and Intra-organizational Power in Shared Decision-making Early agreements under codecision and their impact on the European Parliament and the Council of Ministers*, *SSOAR, Political Science Series*, N°95, March 2004, 37 p.

FUGLSANG Niels & OLSEN Kim B., *Staying in the Loop. The Commission’s role in first reading agreements*, *European Policy Institutes Network, EPIN Working Papers*, N°25, September 2009, 12 p.

PONZANO Paolo, HERMANIN Costanza & CORONA Daniela, *Le pouvoir d’initiative de la Commission européenne: une érosion progressive?* *Notre Europe, Etudes & recherches*, N°89, Janvier 2012, 76 p.

VAN DEN ABEELE Eric, « Mieux légiférer » : une simplification bureaucratique à visée politique, *Etui (Institut syndical européen), Working Paper*, Avril 2015, 89 p.

4) Documents officiels :

- Commission européenne :

COMMISSION EUROPEENNE, Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, Bruxelles, 17/10/2012, COM(2012)595 final.

COMMISSION EUROPEENNE, COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS, Programme «Air pur pour l'Europe», Bruxelles, 18/12/2013, COM(2013)918 final.

COMMISSION EUROPEENNE, Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques et modifiant la directive 2003/35/CE, Bruxelles, 2013, COM(2013) 920 final.

COMMISSION EUROPEENNE, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT pursuant to Article 294(6) of the Treaty on the Functioning of the European Union concerning the position of the Council at the first reading on the adoption of a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources (COM(2012) 595 final- 2012/0288 (COD)), Brussels, 16/12/2014, COM(2014)748 final.

- Parlement européen et Conseil :

DIRECTIVE (UE) 2015/1513 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 9 septembre 2015 modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, Strasbourg, L239/1.

DIRECTIVE (EU) 2016/2284 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE, Strasbourg, 2016, L344/1.

- Conseil :

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources (first reading) – Orientation debate, Brussels, 15 February 2013, 6208/13.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, NON-PAPER from the Presidency, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources, Brussels, 6 May 2013, DS 1378/13.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources (First reading) - Progress report, Brussels, 31 May 2013, 10207/13.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, A clean Air Programme for Europe, Brussels, 21 March 2014, DS 1162/14.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, A Clean Air Programme for Europe a) Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from medium combustion plants - b) Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants and amending Directive 2003/35/EC = Orientation debate, Brussels, 23 May 2014, 10112/14.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC (Fuel Quality) and amending Directive 2009/28/EC (Renewable Energy Sources)(second reading) - Preparation for the Informal trilogue, Brussels, 4 March 2015, 6823/15.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants and amending Directive 2003/35/EC - Policy debate, Brussels, 29 May 2015, 9247/15.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants and amending Directive 2003/35/EC - Outcome of the European Parliament's first reading (Strasbourg, 26 to 29 October 2015), Brussels, 3 November 2015, 13347/15.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants and amending Directive 2003/35/EC - General approach, Brussels, 16 December 2015, 15401/15.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants and amending Directive 2003/35/EC - Commission non-paper on methane, Brussels, 18 May 2016, 8975/16.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants and amending Directive 2003/35/EC - Commission compromise suggestions, Brussels, 20 May 2016, 9247/16.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants and amending Directive 2003/35/EC - State of play, Brussels, 10 June 2016, 9713/16.

- Parlement européen :

OBSERVATOIRE LEGISLATIF DU PARLEMENT EUROPEEN, Document de base législatif, 2012/0288(COD), 17/10/2012.

OBSERVATOIRE LEGISLATIF DU PARLEMENT EUROPEEN, Texte adopté du Parlement en 1<sup>ère</sup> lecture/lecture unique, 2012/0288(COD), 11/09/2013.

OBSERVATOIRE LEGISLATIF DU PARLEMENT EUROPEEN, Résumé de la proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques et modifiant la directive 2003/35/CE, Document de base législatif, COD(2013) 0443, 2013.

OBSERVATOIRE LEGISLATIF DU PARLEMENT EUROPEEN, Résumé de la Position du Conseil en première lecture, 2012/0288(COD), 10/12/2014.

OBSERVATOIRE LEGISLATIF DU PARLEMENT EUROPEEN, Texte adopté du Parlement en 2<sup>ème</sup> lecture, 2012/0288(COD), 28/04/2015.

OBSERVATOIRE LEGISLATIF DU PARLEMENT EUROPEEN, résumé de la DIRECTIVE (UE) 2015/1513 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 9 septembre 2015 modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables 09/09/2015, 2012/0288(COD).

OBSERVATOIRE LEGISLATIF DU PARLEMENT EUROPEEN, Texte adopté du Parlement, vote partiel en 1<sup>ère</sup> lecture/lecture unique, 2013/0443(COD), 28/10/2015.

OBSERVATOIRE LEGISLATIF DU PARLEMENT EUROPEEN, Résumé de la DIRECTIVE (EU) 2016/2284 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE, Acte final, COD(2013)0443, 14/12/2016.

5) Documents trouvés sur internet :

COLLET Philippe, “Agrocarburants: les règles européennes sont fixées”, Actu environnement.com, 18 septembre 2015, <https://www.actu-environnement.com/ae/news/directive-agrocarburant-incorporation-seconde-generation-casi-25292>, consulté le 2 juillet 2018.

CRISP James, « MEPs back pollution rules in bid to save 200.000 lives a year », EURACTIV.com, November 23 2016, <https://www.euractiv.com/section/health-consumers/news/meps-back-pollution-rules-in-bid-to-save-200000-lives-a-year/>, consulté le 4 juillet 2016.

DE CAPITANI Emilio, « Commission recent withdrawals of legislative proposals: Easter’s “house cleaning” or a growing threat to the EU institutional balance? », European Area of Freedom, Security and Justice, FREE Group (site), March 17 2015, <https://free-group.eu/2015/03/17/commission-recent-withdrawal-of-legislative-proposals-easters-house-cleaning-or-a-growing-threat-to-the-eu-institutional-balance/>, consulté le 30 juin 2018.

DUNMORE Charlie, “Industry split emerges over biofuels’ indirect impact”, REUTERS, October 5 2011, <https://www.reuters.com/article/us-eu-biofuels-industry/industry-split-emerges-over-biofuels-indirect-impact-idUSTRE7941NK20111005>, consulté le 2 juillet 2018.

JACQUE Jean Paul, « Transparence des travaux législatifs. Glasnost dans le processus décisionnel de l'Union ? », Droit de l'Union européenne (site), <http://www.droit-union-europeenne.be/433580384>, consulté le 22 juin 2018.

TEASDALE Anthony & BAINBRIDGE Timothy, « Non-Paper », The Penguin Companion to European Union, October 1 2012, [https://penguincompaniontoeu.com/additional\\_entries/non-paper/](https://penguincompaniontoeu.com/additional_entries/non-paper/), consulté le 6 juillet 2018.

VAN EECHOUT Laetitia, « L'Europe limite timidement l'usage des agrocarburants nocifs pour la planète », LeMonde.fr, 28 avril 2015, [https://www.lemonde.fr/energies/article/2015/04/28/l-union-europeenne-limite-timidement-l-usage-des-agrocarburants-nocifs-pour-la-planete\\_4624381\\_1653054.html](https://www.lemonde.fr/energies/article/2015/04/28/l-union-europeenne-limite-timidement-l-usage-des-agrocarburants-nocifs-pour-la-planete_4624381_1653054.html), consulté le 2 juillet 2018.

« Agrocarburants et le CASI », Transport et Environnement, 7 mai 2012, <https://www.transportenvironnement.org/node/3011>, consulté le 2 juillet 2018.

« Directive NEC : une réglementation européenne pour un air plus respirable », France Nature Environnement, <https://www.fne.asso.fr/dossiers/directive-nec-une-r%C3%A9glementation-europ%C3%A9enne-pour-un-air-plus-respirable>, consulté le 4 juillet 2018.

« La Commission peut retirer une proposition législative si des amendements apportés par le Conseil ou le Parlement dénaturent la proposition dans un sens contraire à son objectif, estime la Cour de justice de l'UE », Traités et affaires institutionnelles, Europaforum.lu (site), le 14 avril 2015, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2015/04/cjue-comm-amf-arret/index.html>, consulté le 30 juin 2018.

« Le processus de prise de décision du Conseil », Conseil européen, Conseil de l'Union européenne, dernière mise à jour le 2 février 2018, <http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/decision-making/>, consulté le 6 juillet 2018.

« Procédure Législative Ordinaire, Négociations interinstitutionnelle pour l'adoption de la législation européenne », Parlement européen, <http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/fr/interinstitutional-negotiations.html>, (page consultée le 19 juin 2018)

« Publication de la directive favorisant les carburants verts (EU) », Red-on-Line, HSE blog, 2015, <https://www.red-on-line.fr/hse/blog/2015/09/28/publication-directive-carburants-verts-ue-hse-002514>, consulté le 2 juillet 2018.

« The directive on national emission ceilings (NEC) », AirClim, Air Pollution & Climate Secretariat, dernière mise à jour le 25 septembre 2017, <http://www.airclim.org/directive-national-emission-ceilings-nec>, consulté le 4 juillet 2018.

## Annexe 1 : liste des entretiens

	<b>Position de la personne interrogée</b>	<b>Date de l'entretien</b>	<b>Adresse où s'est déroulé l'entretien</b>
<b>Entretien n°1</b>	Directeur adjoint de l'unité C4, directeur C de la DG Environnement de la Commission européenne	Le 19 février 2018	DG Environnement, Avenue de Beaulieu 5, 1160 Auderghem
<b>Entretien n°2</b>	Responsable de politique dans l'unité C1, directeur C de la DG Energie de la Commission européenne	Le 22 février 2018	DG Energie, Rue Demot 24, 1040 Bruxelles
<b>Entretien n°3</b>	Conseiller à la Représentation permanente de la Lettonie auprès de l'UE	Le 26 février 2018.	Bâtiment de la Représentation permanente de la Lettonie auprès de l'UE, Avenue des Arts 23, 1000 Bruxelles
<b>Entretien n°4</b>	Conseiller à la Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'UE	Le 24 avril 2018	Bâtiment de la Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'UE, Avenue de Cortenbergh 4-10, 1000 Bruxelles
<b>Entretien n°5</b>	Député au Parlement européen	Le 2 mai 2018	Bâtiment Willy Brandt, Rue de Trèves 5, 1050 Bruxelles