

Chapitre 1 Les institutions de l'Union européenne

Jean-Michel Glachant & Yannick Perez
Groupe Réseaux Jean-Monnet
Université Paris 11
www.grjm.net

Introduction générale

- ◆ Les institutions européennes sont fortes, mais complexes et diversifiées.
- ◆ Les domaines d'action sont variés et relevant de traités différents

Les institutions européennes

Conseil européen	Parlement européen	Commission européenne	Conseil de l'Union	Cour de justice
Chefs d'état et de gouvernements	Parlement de Strasbourg	Gardienne des traités	Conseil des ministres des Etats membres	Interprétation des traités

Encadrent les politiques européennes

Les domaines d'action de l'Union européenne

Procédures intergouvernementales		Procédures communautaires d'intégration			
3e	2e pilier	1e pilier de l'Europe			
Coopération policière & judiciaire	Politique étrangère et de sécurité	EURO	CEE puis CE	Euratom	CECA
Coop Intergouvernementale 70	1954 échec	Traité de Maastricht 1992	Acte Unique 1986	Traité de Rome 1957	Traité de Paris 1951
1997 Traité d'Amsterdam	1972 1e coopération		Traité de Rome 1957		
	1992 Maastricht		1957		
	1997 Traité d'Amsterdam				

Le triangle institutionnel

- ◆ Le trois principales institutions décisionnelles de l'Union:
 - **le Parlement européen**, qui représente les citoyens européens et dont les membres sont élus au suffrage direct ;
 - **le Conseil de l'Union européenne**, qui représente les États membres ;
 - **la Commission européenne**, qui a pour mission de défendre les intérêts de l'Union dans son ensemble.
- ◆ Ce « triangle institutionnel » définit les politiques et arrête les actes législatifs (règlements, directives et décisions) qui s'appliquent dans toute l'Union. En principe, il appartient à la Commission de proposer de nouveaux actes législatifs européens, mais au Parlement et au Conseil de les adopter.
- ◆ Deux autres institutions jouent un rôle essentiel: **la Cour de justice des Communautés européennes** veille au respect du droit communautaire et **la Cour des comptes européenne** supervise le financement des activités de l'Union.
- ◆ En appui de ces institutions, **le Comité économique et social européen** et **le Comité des régions** agissent comme des organes consultatifs qui doivent être sollicités avant l'adoption de nouvelles règles dans plusieurs domaines de compétence communautaire.

1 – Les institutions européennes représentant directement les Etats Membres

- ◆ Le Conseil Européen et Conseil de l'Union
 - NB les gouvernements des Etats Membres sont les parties constituantes des Institutions européennes.
 - Aux USA, en Allemagne, les gouvernements locaux sont extérieurs aux institutions fédérales.
 - => Quel statut pour les structures de l'UE...

Le Conseil Européen

- ◆ **Le Conseil est le principal centre de décision politique de l'Union européenne.**

C'est au sein du Conseil de l'Union européenne que se réunissent les ministres des États membres. Selon les domaines qui sont à l'ordre du jour, chaque pays peut y être représenté par le ministre responsable du domaine en question (affaires étrangères, finances, affaires sociales, transports, agriculture, etc.).

La présidence du Conseil est exercée pendant six mois par chaque État membre, par rotation.

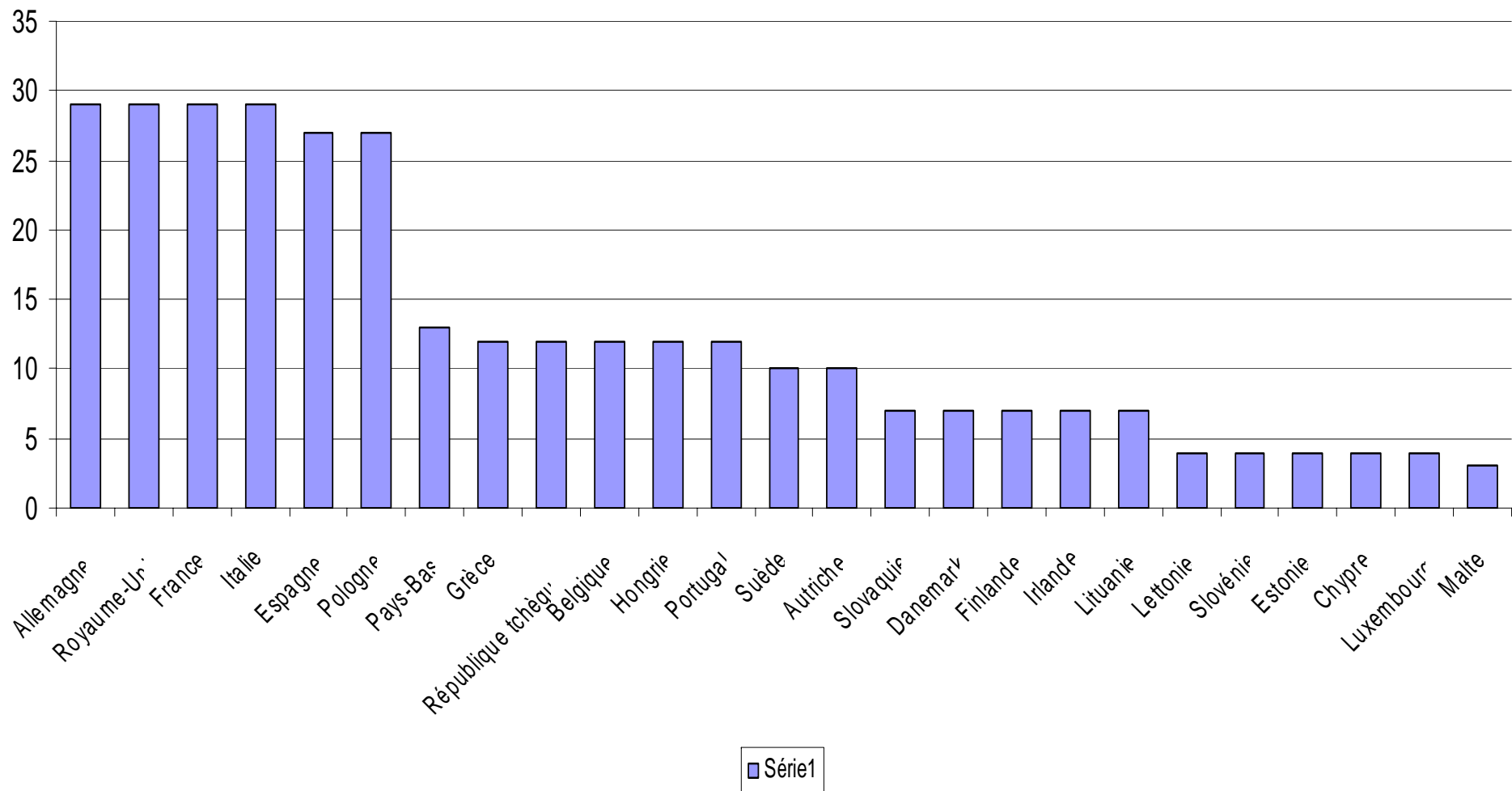
- ◆ Il prend toutes les grandes initiatives : Modification de traité, nouveaux pays...

La prise de décision au sein du Conseil

- ◆ Pour l'adoption des décisions au sein du Conseil, il existe trois procédures:
- ◆ 1. **La majorité** : le Conseil prend une décision avec la moitié des voix plus une. Cette procédure est appliquée pour les questions de procédures et les sujets non controversés.
- ◆ 2. **La majorité qualifiée 72%**: une proposition est adoptée si elle recueille un nombre minimal de voix, chaque pays disposant d'un nombre de voix en rapport avec sa population. L'adhésion de dix nouveaux membres le 1er mai 2004 a conduit à une modification de [la clé de pondération des voix](#). La procédure à la majorité qualifiée est la plus courante : elle s'applique notamment au marché intérieur, à l'harmonisation des législations, à l'environnement, à la culture et à la santé.
- ◆ 3. **L'unanimité**: une décision ne peut être prise qu'à l'unanimité des voix, chaque État membre détenant donc un droit de veto. Bien que le vote à la majorité qualifiée s'étende de plus en plus, **certains domaines sensibles** tels que la politique étrangère, la défense, la fiscalité directe et indirecte, la sécurité sociale et les questions concernant l'élargissement de l'Union, requièrent encore l'unanimité.

Pondération des voix au Conseil depuis le 1er novembre 2004:

Répartition des voix 1/11/2004



La procédure de codécision

- ◆ Dans cette procédure, le Conseil partage la compétence législative avec le Parlement européen. Les deux institutions lisent la proposition et en discutent à une ou plusieurs reprises. En cas de désaccord, la proposition est soumise à un comité de conciliation. La procédure de codécision est devenue au cours des dernières années la procédure législative ordinaire, mais non exclusive.
- ◆ Les domaines soumis à la procédure de codécision sont:
 - ◆ l'interdiction de discrimination sur la base de la nationalité; la liberté de circulation et de résidence; la libre circulation des travailleurs; la sécurité sociale des travailleurs migrants; la liberté d'établissement; les transports; le marché intérieur; l'emploi; la coopération douanière; la lutte contre l'exclusion sociale; l'égalité des chances et de traitement; l'exécution des décisions relatives au Fonds social européen;
 - ◆ l'éducation; la formation professionnelle; la culture; la santé;
 - ◆ la protection des consommateurs; les réseaux transeuropéens; l'exécution des décisions relatives au Fonds européen de développement régional;
 - ◆ la recherche; l'environnement; la transparence; la prévention et la répression des fraudes; les statistiques; la constitution d'un organe consultatif sur la protection des données; les visas, l'asile et l'immigration illégale (au plus tard le 1er avril 2005).

La procédure de consultation

- ◆ Dans la procédure de consultation, la Commission soumet une proposition au Conseil, qui consulte ensuite le Parlement européen. S'il n'est pas lié par l'avis du Parlement, le Conseil est toutefois tenu de le consulter dans un certain nombre de cas, faute de quoi la proposition ne peut acquérir force de loi.
- ◆ Les domaines soumis à la procédure de consultation sont:
 - la coopération policière et judiciaire en matière pénale;
 - la révision des traités;
 - la discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion, les convictions politiques, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle;
 - la citoyenneté européenne;
 - l'agriculture;
 - l'immigration légale et les autres politiques liées à la libre circulation des personnes;
 - les transports (lorsqu'ils sont susceptibles d'exercer une influence sensible dans certaines régions);
 - les règles de concurrence;
 - les dispositions fiscales;
 - la politique économique;
 - la "coopération renforcée", c'est-à-dire les modalités autorisant un groupe d'États membres à collaborer dans un domaine particulier, même si les autres ne souhaitent pas encore les rejoindre.
- ◆ Dans certaines matières, comme la fiscalité, le Conseil doit statuer à l'unanimité.

La procédure de l'avis conforme

- ◆ Dans la procédure d'avis conforme, le Conseil ne peut prendre une décision qu'avec l'approbation expresse du Parlement européen.
- ◆ Les domaines soumis à la procédure d'avis conforme sont:
 - les missions spécifiques de la Banque centrale européenne;
 - la modification des statuts du Système européen des banques centrales ou de la Banque centrale européenne;
 - les Fonds structurels et de cohésion;
 - la procédure électorale uniforme du Parlement européen;
 - certains accords internationaux;
 - l'adhésion de nouveaux États membres ;
 - les sanctions applicables en cas de violation grave et persistante des droits fondamentaux par un État membre ainsi que le prévoit l'article 7 du traité UE.

2- les autres institutions de l'Europe

- ◆ La Commission européenne
- ◆ La Commission est l'institution politiquement indépendante qui représente et défend les intérêts de l'UE dans son ensemble. Elle est le moteur du système institutionnel européen: elle propose la législation, les politiques et les programmes d'action et elle est responsable de la mise en œuvre des décisions du Parlement et du Conseil.

Comme le Parlement et le Conseil, la Commission européenne a été créée dans les années 1950 par les traités fondateurs.

La Commission européenne

Une nouvelle Commission est désignée tous les cinq ans dans les six mois qui suivent les élections du Parlement européen. La procédure est la suivante :

- ◆ Les gouvernements des États membres s'accordent sur la personne à désigner à la Présidence de la Commission;
- ◆ Le candidat président de la Commission choisit les autres membres de la Commission de concert avec les gouvernements des États membres;
- ◆ Le Parlement nouvellement élu procède ensuite à des entretiens et donne un avis sur le "collège" dans son ensemble. En cas d'approbation la nouvelle Commission peut entrer officiellement en fonction au mois de janvier suivant.
- ◆ Le mandat de la Commission actuelle a commencé le 22 novembre 2004 et son président est José Manuel Barroso.
- ◆ Les fonctionnaires européens sont environ 24 000. Ce chiffre peut paraître élevé, mais il est en réalité inférieur aux effectifs employés par la plupart des villes européennes d'importance moyenne.

La Commission européenne

La Commission européenne remplit quatre fonctions essentielles :

- Elle soumet des propositions au Parlement et au Conseil;
- Elle gère et applique les politiques et le budget de l'UE;
- Elle applique le droit européen (de concert avec la Cour de justice);
- Elle représente l'Union européenne sur la scène internationale, par exemple en négociant des accords entre l'UE et d'autres pays.

1. Propositions législatives nouvelles

- ◆ En vertu du traité la Commission est investie du "droit d'initiative". En d'autres termes, elle est seule responsable de l'élaboration des propositions de nouveaux actes législatifs européens, qu'elle soumet au Parlement et au Conseil. Ces propositions doivent viser à défendre les intérêts de l'Union et de ses citoyens, non ceux de pays ou de secteurs particuliers.

Avant de présenter une proposition, la Commission doit s'informer de la conjoncture et des problèmes que connaît l'Europe et déterminer si un acte législatif européen est le meilleur moyen d'y répondre. C'est pourquoi elle entretient des contacts permanents avec les groupes d'intérêt les plus divers et deux organes consultatifs, le Comité économique et social européen (constitué de représentants patronaux et syndicaux) et le Comité des régions (constitué de représentants des autorités locales et régionales). Elle sollicite aussi l'avis des parlements et des gouvernements nationaux.

La Commission propose une action au niveau européen uniquement lorsqu'elle juge qu'un problème ne peut pas être résolu plus efficacement par une action nationale, régionale ou locale. Ce principe, consistant à prendre les décisions au plus bas niveau possible, s'appelle le "principe de subsidiarité".

Si, toutefois, la Commission conclut qu'une législation européenne s'impose, elle élabore une proposition susceptible à ses yeux de traiter efficacement le problème et de répondre à des intérêts aussi larges que possible. Elle consulte aussi les experts qui forment ses différents comités et groupes de travail, afin de s'assurer que les détails techniques sont réglés comme il convient.

◆

2. Application des politiques et du budget de l'UE

- ◆ En tant qu'organe exécutif de l'Union européenne, la Commission compte parmi ses attributions la gestion et l'application du budget de l'UE, ainsi que des politiques et programmes adoptés par le Parlement et le Conseil. Le travail effectif et les dépenses sont assurés pour l'essentiel par les autorités nationales et locales, mais la Commission doit superviser.

La politique de concurrence est un exemple de **politique** que la Commission gère activement. La Commission contrôle les ententes et les fusions et s'assure que les États membres n'accordent pas à leurs industries des subventions de nature à fausser le jeu de la concurrence.

Parmi les **programmes** européens gérés par la Commission, on peut citer les programmes "Interreg" et "Urban" (établissement de partenariats transfrontaliers entre régions et aide à la régénération des zones urbaines en déclin), ou encore le programme "Erasmus" qui prévoit des échanges d'étudiants à l'échelle de l'Europe.

La Commission exécute le **budget** sous l'œil attentif de la **Cour des comptes**. Les deux institutions s'efforcent de garantir une bonne gestion financière. Le **Parlement européen** ne donne la décharge à la Commission pour la mise en œuvre du budget que s'il est satisfait du rapport annuel de la Cour des comptes.

3. Application du droit européen

- ◆ La Commission joue le rôle de "gardienne des traités". Elle doit donc veiller, avec la Cour de justice, à ce que le droit européen soit appliqué correctement dans tous les États membres.

Si elle constate qu'un État n'applique pas une disposition législative européenne et, partant, ne s'acquitte pas de ses obligations légales, la Commission prend les mesures nécessaires pour remédier à cette situation.

Elle engage tout d'abord une procédure juridique appelée "procédure d'infraction". Elle adresse une lettre officielle au gouvernement, dans laquelle elle expose les raisons pour lesquelles elle considère que le pays en cause a enfreint le droit européen et elle fixe un délai dans lequel il doit lui faire parvenir une réponse détaillée.

Si cette procédure ne permet pas de régler le problème, la Commission défère le dossier à la **Cour de justice**, qui a le pouvoir d'imposer des sanctions. Les arrêts de la Cour sont contraignants pour les États membres et les institutions européennes.



4. Représentation de l'UE sur la scène internationale

- ◆ La Commission européenne est un important porte-parole de l'Union européenne sur la scène internationale. Elle permet aux États membres de l'UE de s'exprimer "d'une seule voix" dans des enceintes internationales comme l'Organisation mondiale du commerce.

La Commission est également chargée de négocier des accords internationaux au nom de l'UE. Un exemple en est l'accord de Cotonou, qui fixe les modalités d'un important partenariat en matière d'aide et de commerce entre l'UE et des pays en développement d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Fonctionnement de la Commission

- ◆ Il appartient au président de la Commission de décider quel domaine politique sera confié à tel commissaire et, le cas échéant, de redistribuer ces responsabilités pendant le mandat de la Commission. Moyennant l'accord de la Commission, le président est également habilité à demander la démission d'un commissaire.

Le " collège " des commissaires se réunit une fois par semaine, généralement le mercredi, à Bruxelles. Chaque point de l'ordre du jour est présenté par le commissaire responsable du domaine en cause et le Collège arrête ensuite une décision collective.

Le personnel de la Commission est réparti en départements appelés "Directions générales" (DG) ou "services" (tels que le Service juridique).

Chaque DG est chargée d'un domaine particulier et a à sa tête un directeur général qui est responsable devant un des commissaires.

Ce sont les DG qui, dans la pratique, conçoivent et rédigent les propositions législatives de la Commission, mais ces propositions n'acquièrent un statut officiel que lorsqu'elles sont "adoptées" par le Collège lors de sa réunion hebdomadaire. Dans les grandes lignes la procédure est la suivante.

En cas de désaccord entre les commissaires, le président les invite à voter. Si la majorité des commissaires expriment un vote favorable, la proposition est adoptée. Elle bénéficie ensuite de l'appui inconditionnel de l'ensemble de la Commission.

Le parlement européen

- ◆ Les membres du Parlement européen (MPE ou "députés européens") ne siègent pas en groupes nationaux, mais en groupes politiques de dimension européenne qui réunissent l'ensemble des grands partis politiques actifs dans les États membres de l'UE.
- ◆ Le Parlement européen se réunit en France, en Belgique et au Luxembourg.
- ◆ Les sessions plénières mensuelles, auxquelles participent la totalité des députés, ont lieu à Strasbourg, "siège" du Parlement. Les réunions des commissions parlementaires et les sessions plénières additionnelles se déroulent à Bruxelles, tandis que les services administratifs (le "Secrétariat général") sont installés à Luxembourg

Le Parlement a trois rôles essentiels :

- ◆ Il partage le **pouvoir législatif** avec le Conseil. Son élection au suffrage direct contribue à garantir la légitimité démocratique du droit européen.
- ◆ Il exerce une **surveillance démocratique** sur toutes les institutions européennes, et notamment la Commission. Il peut approuver ou refuser la désignation des membres de la Commission et est habilité à censurer la Commission dans son ensemble.
- ◆ Il partage l'**autorité budgétaire** avec le Conseil et peut ainsi influencer les dépenses de l'UE. Au terme de la procédure, il adopte ou refuse le budget dans sa totalité.

TABLEAU : nombre de sièges par groupe politique au 1er avril 2003

Groupe politique	Abréviation	Sièges
Parti populaire européen (démocrates-chrétiens) et démocrates européens	PPE-DE	232
Parti des socialistes européens	PSE	175
Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs	ELDR	52
Gauche unitaire européenne / Gauche verte nordique	GUE/NGL	49
Verts / Alliance libre européenne	V/ALE	44
Union pour l'Europe des Nations	UEN	23
Europe des démocraties et des différences	EDD	18
Non inscrits	NI	31
TOTAL		624

Nombre de sièges par pays

(par ordre alphabétique selon le nom de chaque pays dans sa langue respective)

	1999-2004	2004-2007	2007-2009
Belgique	25	24	24
Bulgarie	-	-	18
Chypre	-	6	6
République tchèque	-	24	24
Danemark	16	14	14
Allemagne	99	99	99
Grèce	25	24	24
Espagne	64	54	54
Estonie	-	6	6
France	87	78	78
Hongrie	-	24	24
Irlande	15	13	13
Italie	87	78	78
Lettonie	-	9	9
Lituanie	-	13	13
Luxembourg	6	6	6
Malte	-	5	5
Pays-Bas	31	27	27
Autriche	21	18	18
Pologne	-	54	54
Portugal	25	24	24
Roumanie	-	-	36
Slovaquie	-	14	14
Slovénie	-	7	7
Finlande	16	14	14
Suède	22	19	19
Royaume-Uni	87	78	78

La prise de décision au sein du Parlement européen

Sur le plan législatif, le travail du Parlement européen s'organise, en général, de la manière suivante:

- ◆ - le Parlement est saisi d'une proposition législative de la Commission européenne; une commission parlementaire, compétente au fond, est chargée d'établir un rapport et désigne un rapporteur. Une ou plusieurs autres commissions parlementaires peuvent être saisies pour avis. Elles adoptent leur avis et le transmettent à la commission compétente;
- ◆ - les députés - et les commissions saisies pour avis - peuvent déposer des amendements au projet de rapport élaboré par le rapporteur; il est ensuite adopté, éventuellement avec des modifications, par la commission compétente sur le fond;
- ◆ - le rapport est examiné par les groupes politiques en fonction de leur orientation politique;
- ◆ - le rapport est enfin discuté en séance plénière. Il peut encore faire l'objet d'amendements, déposés par la commission compétente sur le fond, les groupes politiques ou un certain nombre de députés. Par son vote, le Parlement arrête sa position.

La cour de Justice

- ♦ La Cour de justice des Communautés européennes (souvent appelée plus simplement "la Cour") a été créée en 1952 par le traité de Paris (instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier).

Son rôle est de veiller à une interprétation et à une application uniformes de la législation de l'UE (connue sous la désignation technique de "droit communautaire") dans tous les États membres, c'est-à-dire de garantir que le droit est toujours identique pour toutes les parties et en toutes circonstances. Elle est compétente pour connaître des litiges juridiques entre les États membres, les institutions européennes, les entreprises et les particuliers.

La Cour compte un juge par État membre, de sorte que tous les systèmes juridiques nationaux de l'UE y sont représentés. Après l'élargissement il y aura encore un juge par État membre, mais, dans un souci d'efficacité, la Cour pourra siéger en "Grande chambre", avec seulement 11 juges, au lieu d'avoir à se réunir systématiquement en séance plénière avec tous les juges.

La Cour est secondée par huit "avocats généraux" qui ont pour mission de présenter des avis motivés sur les affaires soumises à la Cour. Ils s'acquittent de cette tâche publiquement et de façon impartiale.

Les juges et les avocats généraux sont soit d'anciens membres des plus hautes juridictions nationales, soit des juristes extrêmement compétents, qui offrent toutes les garanties d'impartialité. Ils sont désignés d'un commun accord par les gouvernements des États membres pour un mandat d'une durée de six ans au terme duquel ils peuvent être reconduits pour un ou deux mandats supplémentaires de trois ans.

Afin d'aider la Cour de justice à traiter les milliers d'affaires qui lui sont soumises et d'offrir aux citoyens une meilleure protection juridique, un "Tribunal de première instance" a été créé en 1989. Ce Tribunal, qui est rattaché à la Cour de justice, peut rendre des arrêts sur certains types d'affaires, en particulier les recours introduits par des personnes physiques et les affaires de concurrence déloyale entre entreprises.

La Cour de justice et le Tribunal de première instance ont chacun un président, choisi par les juges qui désignent l'un d'eux pour un mandat de trois ans.