

15/09

## Institutions européennes

### Conseil de manuel :

Blumann C., Dubouis L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, LexisNexis, coll. « Manuel », 2019.

Martucci F., *Droit de l'Union européenne*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Hypercours », 2019.

### Plan du cours :

Partie 1 : Les caractéristiques fondamentales de l'UE

Partie 2 : Le système institutionnel de l'UE

Partie 3 : L'ordre juridique de l'Union européenne

### Table des matières

<b>Introduction générale</b> .....	<b>2</b>
Section 1 : La genèse de l'idée européenne .....	2
Section 2 : les origines de la construction communautaire .....	3
Section 3 : Des traités de Rome de 1957 à l'Acte unique européen de 1986 .....	5
Section 4 : Les réformes de l'Union, de Maastricht à Lisbonne .....	7
Section 5 : L'avenir du projet européen .....	9
<b>Partie 1 : Les caractéristiques fondamentales de l'Union européenne</b> .....	<b>14</b>
<b>Chapitre 1 : La nature de l'Union</b> .....	<b>14</b>
Section 1 : L'enracinement des traités dans le droit international. ....	14
Section 2 : L'envergure constitutionnelle des traités .....	14
Section 3 : Une union de nature fédérale ? .....	15
<b>Chapitre 2 : Les éléments constitutifs de l'Union</b> .....	<b>16</b>
Section 1 : La composante étatique .....	16
Section 2 : La composante citoyenne .....	19
Section 3 : La composante territoriale de l'Union .....	22
<b>Chapitre 3 : La délimitation des compétences de l'Union</b> .....	<b>22</b>
Section 1 : L'attribution des compétences .....	22
Section 2 : L'exercice des compétences .....	23
Section 3 : La typologie des compétences .....	24
Section 4 : Les coopérations renforcées .....	25
<b>Partie 2 : Le système institutionnel de l'Union Européenne</b> .....	<b>28</b>
<b>Chapitre 1 : Le cadre institutionnel</b> .....	<b>28</b>
Section 1 : la représentation de la légitimité démocratique .....	28
Section 2 : La représentation des EM .....	33
Section 3 : La représentation de l'intérêt général de l'UE .....	36
<b>Chapitre 2 : La répartition des pouvoirs entre institutions</b> .....	<b>43</b>

## Introduction générale :

### Section 1 : La genèse de l'idée européenne

Penseurs de l'Europe. Georges de Podebrady Roi de bohème. Alliance permanente pour garantir la paix qui aurait pris la forme d'une confédération de roi et princes chrétiens. Assemblée permanente (ancêtre du PE) et cour internationale de justice. (XVe siècle). Principes d'une assistance mutuelle automatique, arbitrage international.

1623 : Aimeric Crucet intellectuel français, lien entre le maintien de la paix et le commerce. Les premières expériences européennes reposent sur ça. Solidarités sur le plan économique. Monnaie commune préfigurée.

Jeremy Bentham : philosophe utilitariste anglais. Maximisation du bonheur. Les individus sont guidés par leurs intérêts. Maximiser leur plaisir. Être rationnels. Paix permet de maximiser les profits de chacun. Idée européenne. Alliance pour maintenir la paix.

Projet de paix perpétuelle de Kant. 1795, après un traité entre la Prusse et la France révolutionnaire. Défend un projet pacifiste qui consisterait à sortir les États de leur état de nature. Par nature, les États sont portés au conflit. Passer par le droit pour arriver à la paix (juridisciser) par la création d'une fédération. États souverains qui collaborent par le commerce. Commerce et maintien de la paix

Victor Hugo : discours d'ouverture du congrès international de la paix. Paris 1849. Europe unie. Le commerce pour éviter la guerre et maintenir la paix. Dimension culturelle. Les États unis d'Europe. Rejoindre la France donc possibilité de rejoindre l'Europe.

Entre deux guerres. Projets intellectuels soutenus par des dirigeants politiques d'envergure.

R. Coudenhov-Kalergi. 1923 : Pan Europa continent unifié sur le plan politique éco militaire. Éviter une nouvelle guerre. Soutenu par Adenhower (1<sup>er</sup> chancelier de la République fédérale d'Allemagne après la guerre) par des intellectuels mouvement fédéraliste qui va suivre Pan européen 1926 à Vienne. Présidence d'honneur à Aristide Briand. (Ministre des affaires étrangères) Discours devant la SDN où il plaide pour un lien fédéral entre les États européens soutenu par Gustave Stresemann. La France et l'Allemagne arrivent à se mettre d'accord sur une union d'États. Opposition du gouvernement britannique. Le projet tombe à l'eau parce que crise économique (1929) puis montée des nationalismes puis guerre.

Après la SGM, projet européen se concrétise. Churchill utilise le terme d'États Unis d'Europe en 1946. Créer une structure régionale qui peut maintenir la paix mais pas de but fédéral. Ce discours inspire le congrès pour l'Europe à la Haye en 1948 antagonisme entre deux visions :

- Vision fédéraliste, vision supra nationale, les décisions s'imposent aux États membres.
- Vision unioniste, les décisions se prennent par consensus entre les États membres, on ne peut pas forcer un État à prendre une décision – conception des britanniques. Explique que le RU n'a pas intégré tout de suite.

Propositions novatrices : libre circulation des personnes, des idées et des biens. Base de la communauté européenne dans les années postérieures qui repose encore aujourd'hui.

Charte des droits de l'homme dont le respect serait assuré par une cour de justice. (Aujourd'hui : charte des droits fondamentaux de l'UE) Idée d'une assemblée européenne. Congrès qui a permis l'émergence de riches propositions qui ont été adoptées par la suite. Création en 1949 du conseil de l'Europe. Organisation de coopération européenne par 10 états d'Europe occidentale. Gouvernement français, Benelux et RU. Siège à Strasbourg et réunit 47 états (dont la Turquie, la Russie) sous son égide est adopté en 1950 la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Cour européenne des droits de l'Homme est chargé d'assurer son respect en dernier recours. 0 lien avec l'UE. Influence profonde sur l'UE. La cour de justice de l'UE s'inspire de la cour européenne des droits de l'homme. Traité de Lisbonne fait une obligation d'adhérer à la convention européenne des droits de l'homme mais pas aboutit parce que l'UE n'est pas partie de la CEDH.

Section 2 : les origines de la construction communautaire

### Paragraphe 1 : Le contexte historique

Post SGM et GF, s'unir sur le plan militaire. Crainte vis-à-vis de l'Allemagne même si elle est divisée. Problème de l'effondrement économique. Pousse les États Européens à s'organiser, pour la répartition du plan Marshall. Montée de l'intégration régionale à cette période. L'Europe n'est pas le plus adapté pour agir. Échelle d'action régionale intéressante. Organisation d'interaction régionale se développe.

La ligue arabe est créée en 1945.

Organisation des États américains en 1948. Éviter les conflits entre États voisins et développer les échanges économiques entre eux.

### Paragraphe 2 : Le projet Schuman et la méthode fonctionnaliste

9 mai 1950 (journée de l'Europe) discours écrit par Jean Monnet, prononcé par Robert Schuman. « L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. »

Méthode fonctionnaliste Intégration économique et juridique avec l'idée que ça débouchera ensuite sur une Europe politique. Créer des nouvelles solidarités entre les États. Ils seront contraints à une intégration politique. Méthode des petits pas. Concret d'abord. Objectif premier est économique puis politique. Engrenage de l'intégration marchande. Implication plus juridique. Compétences en vue d'atteindre des objectifs.

Pas cette logique pour un État. Vocation à faire advenir une nouvelle réalité. Textes européens par objectifs. Mitrany théorise cette approche. Intégration par le droit.

Mettre en commun la production de charbon et d'acier. Ces matières premières indispensables à l'armement. Si on met en commun plus de guerre et en particulier entre la France et l'Allemagne. Permet de poser les premières bases d'un développement économique commun et d'une fédération européenne. Sous l'égide d'une Haute Autorité supranational, décisions qui s'imposent aux États. Certains reprochent : trop timide (partisans d'une Europe fédérale) ou perte d'une puissance nationale. Ce plan est accepté par la RFA, l'Italie, le Benelux

et débouche sur le traité de Paris en avril 1951. Création de la CECA (communauté européenne du charbon et de l'acier)

### Paragraphe 3 : Le CECA : le traité de Paris de 1951

La France la RFA, l'Italie et le Benelux. Démocraties chrétiennes. Arrivent à s'allier dans ce projet. Met en place un marché commun du charbon et de l'acier pour contribuer à l'expansion économique, au développement de l'emploi et à l'amélioration du niveau de vie. Libre circulation des marchandises. Suppression des tarifs douaniers et toutes les taxes équivalentes. Mais aussi les barrières qui pourraient s'y substituer (mesures sur / droit sur les aides d'États aux entreprises. Ex : subventions) ébauche d'Union économique. Jalon du marché commun. Intégration marchande de plus en plus approfondie. Marché commun > unique > intérieur.

Barrières non tarifaires : normes. Vient beaucoup plus tard. Création d'un cadre institutionnel novateur par rapport à celui des organisations internationales préexistantes.

- Création de la Haute Autorité (commission actuelle) exécutif collégial, indépendant des états qui représente l'intérêt général de la CECA. Intérêt transcendant propre à la communauté véritable pouvoir de décision. Pouvoir décisionnel à une institution supranational pour la première fois. Présidé par Jean Monet.
- Assemblée (ancêtre du parlement européen). Délégués des parlements nationaux. 1976 ou le suffrage universel direct est adopté pour le parlement européen. Premières élections en 1979. Pouvoir de contrôle
- Conseil des ministres. Composé des représentants des gouvernements nationaux. Coordonner l'action de la HA et les politiques économiques des différents États membres. Décisions jugées les plus importantes de la HA doivent recevoir l'avis conforme du conseil des ministres. Avis conforme : solliciter et suivre l'avis de façon obligatoire. Précaution de pouvoir donner leur avis conforme. Réticence des États.
- Cour de justice. Assurer le respect du droit dans l'application et l'interprétation du traité. Pas du tout conçue comme un acteur fondamental. Moteur de son intégration (intégration par le droit) consacrer des principes fondamentaux pour la construction européenne. Primauté du droit communautaire sur le droit national.

=

Prémices de la méthode communautaire. Spécifique aux communautés européennes. Véritables spécificités par rapport aux organisations internationales. Organisation d'intégration et pas seulement de coopération. Dimension supranationale. Préambule de ce traité de poser les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre les peuples. Unir les peuples et pas seulement les États. Ambition plus vaste.

### Paragraphe 4 : L'échec de la CED

Communauté européenne de défense. La CECA est un succès. Aggravation GF renforce l'unité européenne. Ambition de cette communauté européenne de défense. Créer une défense européenne sous l'égide de laquelle pourrait se faire le réarmement de la RFA. Les USA ont peur de la faiblesse militaire de l'Allemagne. Projet de traité élaboré (CED) caractère supranational, institutions communes et forces armées communes et un budget commun. Signé en mai 1952.

Défense : compétence régaliennne par excellence.

Les États vont se mettre d'accord (Allemagne, Benelux) vont ratifier ce traité. La France pose problème. Nombreuses oppositions (Gaullistes : vision indépendantiste de la France ; des communistes, des socialistes et des radicaux)

Le projet va échouer sur une simple motion procédurale (les députés refusent d'examiner le traité le 30 août 1954) et le projet fait plouf. Le réarmement de l'Allemagne se fait sous l'égide de l'union de l'Europe occidentale. Échec de la CED = trauma.

Stop les tentatives fédéralistes. Relance des projets d'intégration à Messine en Italie mais uniquement autour de l'économie.

Section 3 : Des traités de Rome de 1957 à l'Acte unique européen de 1986

#### Paragraphe 1 : Les traités de Rome de 1957

Conférence de Messine 1955 élit les représentants de la CECA accord sur l'approfondissement de l'intégration européenne. Présidé par le belge Paul H Spaak qui préconise la mise en œuvre d'un marché commun et une communauté européenne de l'énergie atomique. Rapport qui sert de base de travail à un nouveau congrès qui débouche sur la signature le 25 mars 1957 des Traités de Rome. Le premier institue la CEE et le second institue la communauté européenne de l'énergie atomique qu'on appelle également EURATOM. Communautés européenneS (CECA / CEE / EURATOM) intégration essentiellement économique.

La CEE s'impose car vocation plus large que les deux autres. Intégration économique progressive. Union douanière pleinement réalisée en 1968. Suppression des droits de douane et instauration d'un tarif douanier commun vis-à-vis des états extérieurs. Politique commerciale commune. Pérennisation des normes techniques, environnementales et sanitaires

CEE s'impose. Beaucoup d'organisations régionales européennes qui se créent à la même époque.

1960 : 10 organisations régionales européennes dénombrées. La CEE persiste parce qu'elle poursuit un objectif économique + vaste.

#### Paragraphe 2 : Les résistances gaulliennes.

De Gaulle arrive au pouvoir en 1958. Contre le traité de Rome mais ne remet pas en cause la participation française. Partisan d'une Europe des États. Indépendance de la France garantie. Institutions des États et gouvernements ; décisions à l'unanimité. Plaide pour une approche intergouvernementale de l'intégration européenne. Résistances se formalisent par des crises dans les années 60. Juin 1965 la France se retire pendant 6 mois de certaines institutions (conseil des ministres notamment + Coreter) 65 : traité de fusion des traités exécutifs. Bloquer le processus décisionnel (crise de la chaise vide) désaccord sur la PAC et quant au passage du vote à la majorité qualifiée (il ne voulait pas entendre parler de l'abandon de l'unanimité) Marque son désaccord. Compromis de Luxembourg 1966 permet de surmonter cette crise. Déclaration commune des États, une décision est prise à la majorité

qualifiée mais un État en désaccord prouve son intérêt essentiel dans cet accord et on trouve un compromis. Retour déguisé de l'unanimité. Vraie incidence. Étaux de De Gaulle à l'adhésion du RU en 1963 et 1967 craint les rapports privilégiés du RU avec les EU.

### Paragraphe 3 : La relance à partir du Sommet de La Haye de 1969

Arrivée au pouvoir de Pompidou. Élargissement qui intervient en 1973 : le RU, l'Irlande et la Danemark rejoignent les communautés. Premier critère d'adhésion : reprise de l'acquis communautaire. Ensemble du droit qui a déjà été adopté dans le cadre des communautés européennes. Seulement deux ans après son entrée le Royaume Uni organise un référendum sur son appartenance. (Précédent au Brexit). Avancées au niveau budgétaire : décisions ressources propres à partir d'avril 1970. Les communautés européennes n'avaient pour ressources que des contributions versées par les États membres : pas d'autonomie financière. Ressources propres : ressources qui leur reviennent de droit. Plus grande autonomie aux institutions européennes pour mener leur politique. Produit des droits de douanes, part de la TVA. Les communautés européennes commencent à développer des politiques qui nécessitent des dépenses ex : PAC (subventions aux agriculteurs).

Rencontre entre chefs d'États et gouvernements vont être pérennisées. A partir de 1974 : sommet de paris qui décide de faire devenir régulière ces rencontres : conseils européens (chef États et gouvernements + président de la commission) => institution à part entière de l'Union.

Nouvelle crise : arrivée au pouvoir de Thatcher au RU. Mène une action pour un abaissement de la contribution britannique au budget européen. « I want my money back ». États contribuables et États bénéficiaires. Le RU obtient une réduction de sa contribution « le chèque britannique ».

Nouvelles adhésions. Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986. Anciens régimes autoritaires. Niveau de vie différent. Mettre en œuvre la politique de cohésion : harmoniser les niveaux de vie au sein de l'Union Européenne. A partir de 1981 : commission qui prépare le projet Spinelli – projet de traités instituant l'Union Européenne. Inspire les évolutions du traité de Maastricht.

### Paragraphe 4 : L'acte unique européen de 1986

Entrée en vigueur en 1987 après une révision de la constitution irlandaise. Prouve que les États transfèrent des compétences de plus en plus importantes à l'UE. Première révision majeure des traités communautaires. Longues négociations sous l'influence du président de la commission Jacques Delors.

Réalisation du marché intérieur. Question des obstacles non tarifaires aux échanges. Processus décisionnel au sein des communautés afin de l'améliorer. Extension du vote à la majorité qualifiée au sein du conseil. Recul de l'inter gouvernementalisme vers + de supranationalité. Coopération pour associer le parlement européen à la prise de décision. Base juridique au profit du Conseil européen. Nouveau domaine d'action et notamment la politique de cohésion qui est particulièrement importante du fait de l'élargissement à de nouveaux États membres. Protection de l'environnement (lol). Politique étrangère commune. Objectif : réalisation d'une union économique et monétaire.

Allemagne devient le centre des attentions européennes. Pas de difficulté au niveau européen vis-à-vis de la réunification allemande. Intégration des nouveaux États démocratiques ? Conflits en ex-Yougoslavie qui mettent en lumière les difficultés de l'UE à mettre en œuvre une politique étrangère commune. Absence de position et de réaction commune.

#### Section 4 : Les réformes de l'Union, de Maastricht à Lisbonne

##### Paragraphe 1 : Le traité de Maastricht, 1992

7 février 1992. Entre en vigueur en novembre 1993. Ampleur des adaptations et procédure de ratification. Révisions constitutionnelles qui s'imposent. France : référendum organisé par Mitterrand. Oui qui l'emporte avec une faible majorité. Le traité va établir l'Union Européenne. L'UE est un ensemble composite. 3 piliers :

- Le pilier communautaire formé des 3 communautés intérieures. Le plus intégré. Processus décisionnel supranational. Majorité qualifiée, codécisions. Parlement et conseil des ministres placés sur un pied d'égalité. Discuter, amender et voter les projets d'acte dont la commission est à l'origine.
- Le pilier politique étrangère et sécurité commune.
- Le pilier justice et affaires intérieures.
  - o Logique beaucoup plus intergouvernementale. Unanimité, Parlement à la marge. Compétence de la cour de justice exclue

Crée l'Union Européenne. Pas seulement symbolique. Ôte le qualificatif économique. Progrès vers l'union politique. Dès l'article A du traité on inscrit le projet d'une union sans cesse plus étroite entre les **peuples** européens. Pas uniquement les États mais aussi leurs citoyens. Processus irréversible qui est voué à toujours s'approfondir. Débats sur la vocation fédérale.

Consécration de la citoyenneté de l'Union Européenne. Citoyenneté inter étatique qui est dérivée de la nationalité d'un État membre. Pour être reconnu citoyen de l'union il faut avoir la citoyenneté d'un état membre. Pas de vocation à remplacer la citoyenneté nationale. Offre un **statut juridique et politique** pour les ressortissants des États membres qui va au-delà de la communauté politique étatique. Lien entre l'union et le citoyen. Le droit de vote aux élections européennes et aux élections municipales dans la ville dans laquelle on réside. Le droit à la libre circulation et à l'égalité de traitement avec les nationaux dans tous les domaines qui relèvent des droits de l'Union. => Union politique. Citoyenneté développée par la cour de justice de l'Union Européenne. Statut fondamental des ressortissants des États membres. Consécration des droits fondamentaux dans le corps même des traités.

Union économique et monétaire. Aller dans un marché intérieur. Nuire au fonctionnement du marché intérieur si les États gardent le contrôle sur leur monnaie. Serpent monétaire européen (1972) limiter les fluctuations nationales. Libre circulation des capitaux + fragilité des États membres = perte de contrôle sur leurs politiques économiques et monétaires. Monnaie unique imposée qui remplace les monnaies nationales. Mise en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999 ; l'euro est adopté par 11 états membres (désormais 19 états membres) Euro système : gère la politique monétaire : BCE + Banques centrales nationales. Politiques économiques restent de la compétence des États membres. De plus en plus encadrées par l'Union. Pour que l'UEM fonctionne parfaitement = coordination des politiques

économiques. Pas une zone monétaire optimale si pas de coordination. Rigueur budgétaire qui s'impose aux États membres.

Critères de convergence. Objectifs monétaires pour limiter le déficit public (3% du PIB) et de la dette publique (60% du PIB)

Déficit : 1 année. Ressources – dépenses sur une année

Dette : accumulation de tous les déficits. Somme de l'endettement public.

Critères difficiles à respecter.

Différenciation : pour faire accepter l'intégration on accepte une différenciation entre les états membres. Accepte que les États choisissent de participer ou non à certaines politiques. Monnaie unique, politique étrangère de sécurité commune. Europe à la carte ou à deux vitesses. Élargissement de l'union européenne au pays de l'Europe centrale et orientale. Copenhague en 1993. Perspective de l'adhésion de nouveaux membres qui conduisent aux traités de Nice et d'Amsterdam.

### Paragraphe 2 : Le traité d'Amsterdam, 1997, et le traité de Nice, 2001

Nouveaux États qui entrent réellement en 2004 (accord d'adhésion en 2003) : les pays baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie), la Pologne, la république Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie, Chypre et Malte. + 1<sup>er</sup> janvier 2007 : Roumanie et Bulgarie. Élargissement le plus conséquent de l'histoire de la construction européenne. Adaptations institutionnelles. Traités d'Amsterdam et de Nice

Le traité d'Amsterdam étend les compétences de l'Union et communautarise le 3<sup>ème</sup> pilier justice et affaires intérieures. Une partie de ces questions vont se voir appliquer les méthodes communautaires. Mécanisme des coopération renforcées : sert à approfondir l'intégration dans un secteur lorsque les états membres ne sont pas tous d'accord. Mettre en œuvre la différenciation. Coopération entre les États membres qui veulent avancer. Certains États doivent pouvoir avancer ensemble s'ils le souhaitent. Adaptations prises en vue de l'élargissement. Ne règle pas les adaptations institutionnelles. Pourquoi en faut-il ? Dès qu'on intègre les États membres – nécessité d'un commissaire européen. Commission qui reste efficace ? Parlement avec 800 députés ? Représentation au conseil des ministres ? Pondérer les voix en fonction de la population. Difficultés.

Traité de Nice signé en 2001 qui entre en vigueur en 2003. Reliquat d'Amsterdam. Ce qui n'a pas été réglé à Amsterdam. Nouvelle pondération des voix au conseil, garde un commissaire par État dans la limite de 27 (on en a eu 28 au moment de l'Union Européenne à 28) maximum de 732 députés pour le parlement européen (dépassé ensuite à 750 à l'heure actuelle). Augmenter les domaines dans lesquelles on a la majorité qualifiée. Plus on a de membres, plus l'unanimité est complexe. Progrès de la supranationalité.

Joshka Fischer, discours du 12 mai 2000 à l'Université Humboldt de Berlin. Intégration politique. Voie plus fédérale. Tenter d'élaborer une Constitution pour l'Europe.

### Paragraphe 3 : L'échec de la TECE

Tentative d'élaboration d'une Constitution européenne. Conseil européen de Laeken (2001) – déclaration sur l'avenir de l'Europe. Convoquer une convention pour élaborer le projet de révision des traités. Présidée par VGE intègre des sensibilités très large : représentants des gouvernements nationaux, des parlements nationaux, représentants du

parlement européen, de la commission et des pays candidats à l'adhésion. Processus délibératif transparent. Convention sur une logique constitutionnelle. Rédige le traité établissant une constitution pour l'Europe signé en 2004. 448 articles. Qui a vocation à remplacer tous les traités antérieurs. Définition et objectifs de l'Union, charte des droits fondamentaux, politique et fonctionnement de l'UE. Charte des droits fondamentaux élaborée en 2000, le rapproche d'une constitution. Définition des institutions de leur fonctionnement et garantie des droits. (Art 16 de la DDHC). Ambition est de faire qqch qui ressemble à une constitution mais reste un traité juridiquement. Doit être ratifié par tous les États membres. Deux états rejettent par référendum ce traité – France et Pays Bas en 2005 : choc pour l'intégration. Raisons qui justifient ce rejet :

- Tout le monde a reçu 448 articles : pas les clés de tout comprendre
- Opposition à la conception libérale de l'UE.
- Souverainistes.

Directive « Bolkestein » - directive services : garantie la libre prestation des services. Cristalliser pas mal de débats en France, concurrence déloyale. (Mythe autour du plombier polonais). Peur que l'UE devienne un État. Traité de Lisbonne. Repris le TECE en enlevant la partie qui pouvait faire penser à une constitution et à un État

#### Paragraphe 4 : Le traité de Lisbonne

Fin de l'année 2007 – signature. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Deux référendums en Irlande. Dispositions du TECE. Concurrence libre, libre circulation des capitaux et des services. => ce qui était déjà dans les traités. Plus de symbolique constitutionnelle. Plus de charte des droits fondamentaux. Mais elle garde la même valeur juridique que les traités. Abandon des symboles (hymne, drapeau) dans le traité – on les mets dans les annexes du traité. On les rend moins visible. On abandonne le qualificatif Constitution, on l'appelle « Traité de Lisbonne » Traité de la nature constitutionnelle des traités. Les traités européens ont acquis un certain nombre d'aspect constitutionnels. Abandon d'un traité unique. TUE (traité sur l'Union Européenne – grandes lignes, valeurs, objectifs, institutions, grands domaines de compétence) et TFUE (traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne - + long, fixe tout le détail pour chaque compétence) Structure en piliers abandonnée. Quelques spécificités, secteurs soumis à l'unanimité. Union Européenne remplace totalement les communautés. L'Union Européenne c'est l'ensemble. Plus de droit communautaire. Changement de nom de certaines institutions (par exemple la Cour de justice de l'Union Européenne). Plus de traités communautaires européens.

#### Section 5 : L'avenir du projet européen

Depuis le traité de Lisbonne, l'union a été confrontée à de nombreuses difficultés. Enjeux actuels qui traitent de l'union européenne.

#### Paragraphe 1 : La crise financière et ses conséquences

Crise économique de 2008 puis financière puis une crise des dettes souveraines ainsi qu'une crise bancaire.

Des dettes souveraines = les États ne parviennent plus à rembourser leurs dettes, les organismes financiers refusent de leur prêter de l'argent, ne peuvent plus assumer leurs dépenses – cas de la Grèce.

Les États de la zone euro ont dû agir. Un État qui ne peut plus rembourser ses dettes peut menacer la solvabilité de toute la zone euro. La réaction à cette crise s'est faite hors du cadre de l'UE. Les États membres de la zone euro ont mis en place en dehors du cadre de l'union, des mécanismes pour donner une assistance financière aux États les plus en difficulté. Mécanisme de traités internationaux. Mécanisme européen de stabilité = traité entre États de la zone euro qui octroie une assistance financière aux pays en difficulté en échange de contrepartie ; Institutions de l'Union étroitement impliquées. (Commission, BCE) passe par un traité intergouvernemental. La cour de justice et le parlement ne peuvent pas intervenir. Grèce : programme d'ajustement macroéconomiques. Réformer leur économie pour pouvoir être en mesure de rembourser ses dettes. Mesures d'austérité. (Réductions du traitement des fonctionnaires, des pensions de retraite, des allocations chômage etc.) Certains individus ont essayé d'agir devant la cour de justice européenne en invoquant la violation de leur droit fondamentaux (sociaux notamment). Mais ne peut pas agir car en dehors de l'Union européenne. **Stratégie intergouvernementale.**

Méthode communautaire différente de la méthode intergouvernementale.

Processus le plus intégré dans la prise de décision de l'Union. Processus décisionnel qui repose sur les 3 institutions : commission (initiative de l'acte), parlement et conseil = *conseil des ministres* (co-législateur). Les États n'y jouent pas un rôle central. Conseil qui représente les États est à égalité avec le parlement. Règle de la majorité qualifiée. Incarnation de la supranationalité. Méthode de la gestion quotidienne.

Méthode intergouvernementale pour les grands événements et décisions

### Paragraphe 2 : Le défi migratoire

2015 Arrivée massive de milliers de personnes en Europe. Pas une crise car c'est un phénomène qui était prévisible. États qui ont été les plus touchés : États membres du sud de l'Europe – Espagne, Italie, Grèce. États qui avaient déjà été le plus touché par la crise éco et ses conséquences. Ne peuvent assumer ce défi sans une solidarité européenne. Déficit de solidarité. Certains États membres ont rétabli leur frontière pour pas que les migrants atteignent les frontières. Tentatives d'action au sein de l'union. Initiative européenne : relocalisation des demandeurs d'asile arrivant dans les États du Sud de l'Europe. Quota de personnes à accueillir. Sauf que ce mécanisme refusé par la Slovaquie, la Hongrie. Ceux qui consentait à ce principe ont accueilli un nombre très faible de migrants grâce à ce mécanisme. (Démarche de l'Allemagne individuelle et non liée à ce mécanisme) Problème de solidarité. Problème de valeur : respect de la dignité humaine, des droits de l'homme, de la solidarité, de la tolérance => censées être partagées par tous les États membres. Hongrie et Slovaquie – recours en justice contre cette relocalisation « ethniquement purs » et donc ne veulent pas accueillir les migrants. Pas seulement une crise de solidarité mais aussi de valeurs. Problématique plus profonde. Certains États ne se reconnaissent pas dans les valeurs de l'UE.

Problématique actuelle : Ursula Von der Leyen – nouveau mécanisme solidaire pour accueillir les migrants avec la refonte du **règlement Dublin** (répartir les demandeurs d'asile de

façon à ce qu'il ne puisse poser sa demande d'asile dans un seul pays – si pas d'autres critères, la géographie prime donc négatif pour l'Espagne, l'Italie et la Grèce)  
Pressions de la part du groupe de Visegrád (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) plus réticent à l'accueil des migrants.

Déclaration Union Européenne – Turquie, demander à la Turquie de retenir les migrants, en échange de plusieurs milliards d'euros, qui souhaiteraient gagner l'union européenne. La Turquie a bloqué un certain nombre de migrants.

Selon la convention de Genève, un État n'a pas le droit de renvoyer un demandeur d'asile dans un État dans lequel l'ensemble de ses droits ne seront pas garantis (ce qui pose problème vis-à-vis de la Turquie)

### Paragraphe 3 : Le Brexit

Le retrait de l'Union européenne voté par le peuple britannique lors du référendum organisé par David Cameron (contre le Brexit) le 23 juin 2016. Montée du parti Ukeep – campagne des législatives orientée sur le coût de l'UE, de la politique migratoire européenne. Réticences du RU envers l'UE de longues dates. Refus de faire partie d'un certains nombres d'avancées. Coup de tonnerre. Le Royaume Uni a mis beaucoup de temps à notifier son retrait. Le référendum n'est pas formel, pas de possibilité d'action européenne 29 mars 2017 – Teresa May (mener à bien le Brexit auquel elle s'impose). Le gouvernement notifie la volonté de se retirer de l'union. Droit de retrait : souverain de l'état. (Art 50 du TUE). Procédure pour que le retrait s'opère de façon **ordonnée**. S'exerce dans le respect du traité. Intérêt de l'État et de l'Union.

A la suite de cette notification de la volonté de se retirer, on a eu de longues négociations – qui aboutissent à l'adoption d'un accord de retrait que le parlement britannique a refusé de ratifier à plusieurs reprises. Accord de retrait final signé le 24 janvier 2020. Ratifié par la chambre des communes britanniques et le Parlement européen.

**Période de transition** qui a commencé le 1<sup>er</sup> février 2020 suite au retrait effectif le 30 janvier. Pays tiers par rapport à l'UE. Doit respecter l'acquis communautaire (de l'Union). Respecter un certain nombre de règles sans pouvoir participer aux prises de décision de l'Union. Contrepartie du maintien du Royaume Uni dans l'accès au marché intérieur et à l'Union douanière. Négociations pour établir les relations futures à la sortie de la période transitoire. Négociations enlisées car le Royaume Uni veut conserver son accès au marché intérieur européen sans en respecter toutes les règles. Le marché intérieur ne peut pas se fractionner. Négociations sur le problème du marché intérieur. Droit des aides d'États (réglementation des subventions aux entreprises). Question de la pêche car les pêcheurs européens pêchent dans les eaux britanniques – menace de ne plus leur laisser l'accès. Moyen de pression.

Si pas d'accord – le RU devient un État tiers classique sans accès au marché intérieur.

Les États ont réussi à faire bloc face au Royaume Uni. Preuve d'union entre les États membres. Restée soudée face au RU. Affirmer leur volonté d'aller plus loin. Nouveau débat sur l'avenir de l'Union européenne. Approfondir l'intégration dans les domaines qui n'avaient pas les faveurs du RU : politique sociale par exemple. Unité de l'Union. Difficultés du Brexit – freiner les ardeurs de certains partis qui prônaient une sortie de l'UE dans leurs États.

#### Paragraphe 4 : Élargissement de l'Union en débat

États des Balkans ont vocation à faire partie de l'Union européenne. Un grand nombre sont encore candidats (Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie) + ex-pays soviétiques (Ukraine, Biélorussie). 7 pays candidats : Albanie, Macédoine du Nord, **Monténégro, Serbie**, Bosnie Herzégovine, Kosovo, Turquie. Négociations avec l'Albanie et la Macédoine bloquées.

La question turque qui fait débat. Membre du conseil de l'Europe depuis 1949 et de l'OTAN en 1952. Choix du monde occidental dès la sortie de la seconde guerre mondiale. Demande de candidature en 1987. Statue de candidat en 1999. Multiplication des réformes pour entrer en conformité avec l'Union Européenne. Ouverture des négociations en 2005. Négociations lentes et difficiles et réticences fortes à l'entrée de la Turquie au sein des gouvernements et de l'opinion publique. Poids démographique de la Turquie, Position géographique, importance de la religion musulmane dans la culture turque. Problème chypriote (divisé en 2, la partie nord n'est pas reconnue par la Turquie) violation des droits de l'Homme et problèmes démocratiques – à l'heure actuelle la Turquie ne remplirait pas les critères, plus de volonté turque d'intégrer l'UE. Le régime turc s'est éloigné des exigences européennes. Partenaire stratégique notamment dans les politiques migratoires.

On considère que l'élargissement et l'approfondissement de l'intégration entrent en conflit. Opposition entre l'Europe puissance fortement intégrée et l'Europe qui serait un grand marché. Nécessité de réformes institutionnelles pour pouvoir absorber ces nouveaux États – représentants à la commission, au conseil, parlementaires en plus. Différence des niveaux de vie (Roumanie et Bulgarie) qui peuvent s'accroître. Différence de vision du projet européen qui peut émerger. Réticence avec les élargissements même quand on a des visions communes. Différenciation – faire avancer des États ensemble m quand des É ne le veulent pas. Intégration au niveau de la zone euro – parlement de la zone euro (cœur de l'UE)

#### Paragraphe 5 : La pandémie et le plan de relance européen

Union critiquée pour un manque de solidarité et de réactivité. Accusations fondées ou non. Compétences de l'Union en matière de santé publique limitées (article 168 du TFUE) compétences complémentaires (coordonner et soutenir l'action des États membres) => explique la réaction assez faible. Intervention face à la crise dans un tas de domaines mais pas de plan visible pour les citoyens. Système d'alerte précoce mis en œuvre dès le 7 janvier. Mécanisme de protection civile activé pour rapatrier des ressortissants européens de Chine. Allocation de fonds à la recherche sur le virus. Aides aux agriculteurs. Actions de soutien à l'euro de la part de la BCE (achat de la dette des États membres. Action dans des domaines variés.

Plan de relance adopté cet été. Face à la baisse du PIB, la commission propose d'emprunter sur les marchés financiers pour 750 milliards d'euros pour aider les États à faire face. (500 milliards sous forme de subvention et 250 milliards sous forme de prêt remboursable – soutien de la France et l'Allemagne. Opposition des Pays Bas.)

Accord trouvé fin juillet au conseil européen qui a trouvé le plan de relance. Mobiliser 750 milliards d'euros dans le cadre d'un plan de relance solidaire décidé à soutenir les économies européennes (390 milliards de subventions et 460 milliards de prêt) Les pays les plus touchés par la pandémie élaboreront des projets nationaux qui devront être approuvés par le conseil à la majorité qualifiée pour être mis en place.

Révolution. Au-delà d'une gestion conjoncturelle de la crise du fait de son ampleur mais aussi parce qu'il transforme le système financier européen (emprunt par l'UE et non les États membres). Nécessité de développer ses ressources propres. (Taxe sur le plastique, mécanisme carbone aux frontières de l'union. **Avancée vers une fédération**. Moment Hamiltonien pour l'UE (USA).

Intégration européenne jalonnée de crise mais pertinent à l'heure actuelle pour affronter les nouveaux défis. 445 millions d'habitants.

## Partie 1 : Les caractéristiques fondamentales de l'Union européenne

### Chapitre 1 : La nature de l'Union

Débat ancien qui remonte aux origines de la construction communautaire. Oppose ceux qui soutiennent que l'Union est une organisation internationale entre États et est régie par le droit international public et ceux qui considèrent que l'Union va au-delà dont la base juridique (les traités) auraient acquis les caractéristiques d'une constitution. Éliminer l'idée que l'Union est un État. + qu'une organisation internationale mais pas encore un État. L'Union du point de vue du droit international ne peut pas être considérée comme un État en raison de sa nature même. Comment qualifier les traités européens ? Leur reconnaître des caractéristiques proches de la constitution ou traités internationaux. L'Union trouve sa source dans le droit international mais que les traités européens ont acquis une dimension constitutionnelle. Finalement, est-ce que l'Union peut être considérée comme une fédération

Section 1 : L'enracinement des traités dans le droit international.

**Traités entre États** – traités internationaux. Puise sa source dans la volonté des États qui s'exprime dans le cadre du droit international public. Pour certains juristes, équivalent à une charte constitutive d'une organisation internationale (ex : charte des Nations Unies).

Caractères spécifiques que n'ont pas certaines organisations internationales.

**Organisation d'intégration** (par opposition à l'organisation de coopération). Débat entre les spécialistes de droit international et de droit européen. Différence de degrés pour les juristes du droit international, forme développée d'organisation internationale. Pour les spécialistes du droit de l'Union : différence de nature. Pas la même nature que les organisations de coopération.

Les États restent les **maîtres des traités**. Seuls eux peuvent modifier les traités. Toute révision des traités peut se faire sous la volonté des États membres. Procédure de révision qui figure dans les traités mêmes (article 48 du TUE) Dépôt d'un gouvernement ou de la commission déposée au conseil. Conférence intergouvernementale puis ratification par **chaque** État membre (référendum, ratification parlementaire). Conservation de la **souveraineté** (caractère suprême d'un pouvoir, pouvoir qui ne peut admettre aucun autre pouvoir ni au-dessus de lui ni en concurrence avec lui) des États membres.

La possibilité du **droit de retrait** des États membres. Souveraineté des États membres. Cadre d'une Constitution : pas de possibilité de sécession sans l'accord de l'État central.

Section 2 : L'envergure constitutionnelle des traités

Même si l'Union a sa source dans un traité international n'est pas forcément déterminant. Des États peuvent conclure des traités internationaux pour **créer une fédération**. Ce traité devient alors une constitution fédérale. Nature constitutionnelle des traités européens. Relancé par le TECE. Constitution réservée aux États. Caractéristiques étatiques qui ne sont pas forcément vraies. Cour de justice importante dans le débat.

Arrêt Van Gend en Loss, 1963 :

« La Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants ».

Droit international public : rapports entre États. Ne concerne pas les individus à l'origine. La communauté européenne a pour sujet les États membres et les ressortissants des États membres. Donne des droits aux individus et leur donne des obligations aux individus. (Obligations aux entreprises par exemple). Droit dérivé adopté par les institutions européennes = reconnaît des droits aux individus. Institutions de l'Union qui peuvent adopter des actes pour donner des droits aux individus.

Arrêt Costa contre ENEL de 1964 :

« En instituant une **Communauté de durée illimitée**, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des États à la Communauté, ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes ».

Ordre juridique propre qui se distingue de l'ordre juridique international. La cour définit les traités en tant que **charte constitutionnelle de base de l'Union**. Les traités acquièrent progressivement les caractéristiques d'une constitution. **Constitutionnalisation**. Définition matérielle de la constitution : régit l'organisation des pouvoirs publics et la garantie des libertés publiques. Compétences, cadre institutionnel, processus décisionnel. (Même chose que les chartes constitutives de organisations internationales) protection des droits fondamentaux ajoutés. Valeur commune de l'article 2 du TUE.

Acceptation formelle de la Constitution qui doit occuper le **rang suprême dans l'ordre juridique**. Procédure de révision de la constitution qui est plus stricte que la procédure de révision législative et contrôle juridictionnel de la Constitution (ex : le conseil constitutionnel).

Certains considèrent que les traités européens répondent à ces critères. Révision plus complexe que les actes. Contrôle juridictionnel des traités. Pour certains : nécessité d'une manifestation de volonté populaire qui serait à sa base. État souverain pas comme unique forme possible d'organisation de la société

Section 3 : Une union de nature fédérale ?

Confédération qui se noue entre États préexistants et qui restent souverain. Juridiquement la confédération repose sur un traité international. L'État fédéral relève du droit constitutionnel, État composé d'États. État fédéral qui est le seul souverain malgré la puissance étatique des États.

Dépassement de cette opposition entre confédération et État fédéral, Olivier Beaud veut abandonner la distinction entre confédération et état fédéral au profit d'une **fédération** = union d'État. Repenser la souveraineté car celle-ci est indivisible or dans une fédération il n'y a pas vraiment de centre, supposer une **souveraineté partagée**.

Elizabeth Zoller – travail sur les EU en comparant avec l'UE. Souveraineté double. La souveraineté est une lorsqu'elle regarde vers l'extérieur et l'international. La souveraineté est plurielle lorsqu'elle regarde vers l'intérieur. Fédération d'État réussie qui ne soit pas un État – l'union serait un exemple. **L'État n'est pas forcément la seule forme d'organisation fédérale.**

Mise à l'écart de la notion de souveraineté ou reconnaissance de la souveraineté partagée. Place accordée à l'individu dans les traités.

Proposition de Delors de considéré l'Union comme une fédération d'États-nations. Exercice commun des compétences de type fédéral mais dans le respect de la diversité des États-nations. États qui restent maîtres des traités.

L'Union peut être vue comme un ensemble fédéral avec des traités qui ont acquis progressive de caractéristiques constitutionnels même si les débats sur la nature de l'Union n'est pas encore tranchée.

## Chapitre 2 : Les éléments constitutifs de l'Union

Union constituée d'états (section 1) mais aussi des peuples (section 2) et d'une composante territoriale (section 3)

### Section 1 : La composante étatique

Débat entre élargissement et approfondissement de l'intégration. Idée de différenciation, élargir sans compromettre l'intégration. Opposition entre une Europe espace et une Europe puissante.

Conditions et procédure d'adhésion à l'union

### Paragraphe 1 : L'adhésion à l'Union

#### A. Les conditions d'adhésion

Article 49 du TUE. 3 conditions d'adhésion

- **Être un État** ce qui permet de préciser qu'une collectivité intra-étatique ne pourrait pas adhérer à l'Union.
- **Être un État Européen.** Question qui s'est posée car le Maroc a déposé sa candidature. Turquie = condition considérée comme remplie même si certains considère qu'elle ne fait pas partie de l'Europe géographique
- **Le respect des valeurs de l'article de 2 du TUE.** Condition express à l'adhésion. En particulier sur la démocratie représentative et les droits de l'Homme.

Ne figurent pas les critères économiques – économie de marché viable, pouvoir faire face à la pression concurrentielle et avoir la faculté d'assumer les obligations découlant de l'adhésion. État qui adhère doit reprendre tout l'acquis communautaire. – Les négociations se concentrent là-dessus.

*« Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. L'État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte.*

*Les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union, font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »*

## B. La procédure d'adhésion

Article 49 du TUE. **Déclaration de candidature** qui doit être adressée au conseil (des ministres) qui en informe alors le parlement européen et les parlements nationaux. Après avis de la commission et avis conforme du parlement européen le conseil doit se prononcer sur la candidature. Majorité des membres du parlement

**Ouverture des négociations** entre les États membres et l'État candidat. Négociations conduites par la présidence du conseil voir de la commission. Négociations qui peuvent être assez longues.

**Traité d'adhésion** soumis à ratification des États membres et de l'État candidat. Traité international, pas un acte de l'Union en tant que tel. Prévoit les adaptations de cette intégration pour les institutions

Aucun moyen de vérifier les conditions. Traité d'Amsterdam : possibilité de suspendre les droits d'un État membre lorsqu'il ne respecte pas les conditions d'appartenance.

### Paragraphe 2 : La suspension des droits d'un État membre

Instaurer par le traité d'Amsterdam (qui fait du respect de la démocratie et des droits de l'homme une condition d'adhésion). Dès 1999, épisode qui a fait craindre des violations des valeurs de l'Union du fait de la participation au gouvernement Autrichien de Jorg Haider. Possibles violations des droits de l'Homme mais pas de lancement de la procédure.

Article 7 du TUE :

1. *Sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après approbation du Parlement européen, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2. Avant de procéder à cette constatation, le Conseil entend l'État membre en question et peut lui adresser des recommandations, en statuant selon la même procédure.*

*Le Conseil vérifie régulièrement si les motifs qui ont conduit à une telle constatation restent valables.*

2. *Le Conseil européen, statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, peut*

*constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2, après avoir invité cet État membre à présenter toute observation en la matière.*

*3. Lorsque la constatation visée au paragraphe 2 a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. Ce faisant, le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales.*

*Les obligations qui incombent à l'État membre en question au titre des traités restent en tout état de cause contraignantes pour cet État.*

*4. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider par la suite de modifier les mesures qu'il a prises au titre du paragraphe 3 ou d'y mettre fin pour répondre à des changements de la situation qui l'a conduit à imposer ces mesures.*

#### A. La procédure préventive

Paragraphe 1 de l'art 7. Risque clair de violation grave des principes de démocratie représentative et des droits de l'Homme. **Proposition** d'activer cette procédure qui peut venir d'un tiers des États membres, du Parlement européen et de la Commission européenne. **Constat** de risque clair de violation grave. Conseil qui constate ce risque à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres. Doit avoir l'approbation du parlement européen. Majorité qualifiée. Avant de procéder à cette constatation, débats et recommandations avec l'État concerné.

#### B. La procédure de sanction

Proposition qui doit venir d'un tiers des États membres ou de la commission européenne. Le parlement n'a plus le droit d'initiative. Le constat réalisé par le conseil européen (Chef.fe.s d'États et de gouvernements nationaux) qui statue à l'unanimité des violations graves et persistantes après l'approbation des 4/5 des membres du parlement européen. Constat purement politique qui ne peut être contesté juridiquement sur le fond. Pas de définition de la violation grave et persistante. Arme de dissuasion sur les États.

Néanmoins, si dans des circonstances exceptionnelles on arrive à un constat de violation, on peut avoir des sanctions. Prévues à l'article 7 paragraphe 3. Conseil qui décide des sanctions qui statue à la majorité qualifiée qui peut suspendre certains des droits qui sont attachés à la qualité d'État membres dont la privation du droit de vote au conseil.

Bilan de cette procédure de l'article 7, pas d'activation dans un premier temps. Réactions de la commission mais pas par l'article 7. Procédure d'infraction qui vise à faire constater des infractions au droit de l'Union par la cour de justice.

Activation de l'article 7 contre la Hongrie en septembre 2018.

Mis en œuvre avec la Pologne mais qui ne freine pas le gouvernement polonais. Mesures contraires au principe de non-discrimination. Activation de l'article 7 paragraphe 1 en

décembre 2017. Procédure de l'article 7 en cours mais qui n'a pas abouti. Pas de constat de violation.

### Paragraphe 3 : Le retrait de l'Union

A l'origine, les Etats membres n'avaient pas prévu l'éventualité du retrait d'un Etat membre. A l'exception du traité CK, les traités communautaires étaient conclus pour une durée indéterminée. Opposition à la possibilité de retrait d'un état. Pensé au cours des travaux établissant le TECE que la question du retrait d'un état membre va être discutée. Nécessité d'une contrepartie à l'extension importante des compétences de l'Union. Un Etat doit pouvoir sortir de l'UE.

Figure dans le traité de Lisbonne à l'article 50 (du TUE). Décision de retrait qui doit être prise par l'Etat selon ses règles constitutionnelles nationales. Droit interne. (Au RU on a eu le referendum, puis on s'est demandé si le referendum suffisait ou s'il fallait un accord du parlement britannique – conclusion qu'il fallait un accord du parlement). L'Etat va notifier son intention de se retirer au Conseil européen (chef d'Etat et de gouvernement des Etats membres). Négociations en vue d'un accord entre l'Union et l'Etat qui se retire. C'est le conseil européen qui fixe les grandes orientations politiques de l'accord. Cet accord doit être approuvé par le parlement européen et le conseil à la majorité qualifiée. Pendant ce temps de négociation, l'Etat reste membre de l'Union et doit continuer à respecter toutes les obligations et continue à participer à la prise de décision de l'Union.

De ce fait, le Royaume Uni a été obligé d'organiser des élections européennes sur son territoire en mai 2019. A l'entrée en vigueur de l'accord de retrait, les traités cessent de s'appliquer. En l'absence d'accord de retrait, les obligations cessent d'être applicables deux ans après la notification de volonté de retrait. Possibilité de prolonger ce délai de deux ans.

Prévu de l'hypothèse où l'Etat qui s'est retiré veut revenir (art 50 paragraphe 5). Demande soumise à la procédure d'adhésion classique comme le stipule l'article 49. Pas prévu l'hypothèse où un Etat change d'avis après sa notification de retrait et souhaiterait la retirer. Hypothèse présentée devant la cour, possible pour l'Etat de changer d'avis et de retirer sa demande de retrait avant l'adoption de l'accord de retrait. Souplesse pour l'Etat membre. Sauver le processus d'intégration. Risque que l'Etat ne s'en serve comme prétexte. Négocier des choses favorables pour lui en brandissant la menace de sortie de l'Union. Avant le referendum, le RU avait réussi à négocier des choses favorables pour lui.

### Section 2 : La composante citoyenne

Pas seulement une union d'Etat, vocation à fédérer des peuples. Repose sur un principe démocratique qui s'incarne notamment dans le rôle dévolu au parlement européen et aux parlements nationaux. S'intéresser aux citoyens de l'Union. Sujets du droit de l'Union qui ne sont pas seulement les Etats mais aussi les individus (1963, Arrêt Van Gend en Loss). Signifie que le droit de l'union leur offre des droits mais leur impose aussi des obligations. Ces individus ont le statut de citoyen de l'union. La citoyenneté de l'Union est un élément constitutif puisque c'est le statut accordé à ses sujets de droit. Traité de Maastricht qui consacre la citoyenneté de l'Union en 1992 après de longs débats dans les années 80.

### Paragraphe 1 : La notion de citoyen de l'Union

Citoyenneté interétatique dérivée de la nationalité d'un état membre. L'attribution de la citoyenneté demeure subordonnée à la nationalité étatique. Ne remplace pas la citoyenneté nationale. Article 20 paragraphe 1 du TFUE. Le fait que ça dépende du droit national et non par le droit de l'Union a pu poser problème.

Les problèmes posés quant à l'accès à la nationalité. Le fait d'avoir la nationalité d'un État membre donne la citoyenneté => attractif pour un citoyen d'un pays tiers car cela leur donne le droit d'accès à l'ensemble du marché intérieur. Certains pays offrent leur nationalité en échange d'un investissement dans l'économie nationale ou d'importantes sommes d'argent. Pratique de certains États membres (Malte, Chypre, Portugal) dénoncées estimant que ça mettait en place un marché européen de la citoyenneté et qu'on dévaluait la notion de citoyenneté avec cette citoyenneté « à vendre ». La commission et le parlement ont condamné cette pratique sauf que les institutions de l'Union sont démunies face à cette pratique. Car l'article 20 ne fixe aucune condition et que la cour de justice a expressément rejeté le critère de l'effectivité de la nationalité qui prévaut en droit international public – vérifier que l'individu a bien des liens avec l'État dont il a la nationalité. Liens effectifs qui peuvent être divers. La cour a considéré que les États membres devaient reconnaître automatiquement la nationalité des autres États membres. Arrêt Micheletti en 1992. Bi national italien et argentin. Voulait aller en Espagne pour exercer une activité professionnelle sauf que l'Espagne lui refusait le bénéfice des droits dont la liberté de circulation. Union européenne démunie face à la pratique de « vente » de la citoyenneté.

Les problèmes quant au retrait ou à la perte de la nationalité. Cas de l'affaire Rottmann de 2010. Ressortissant autrichien installé en Allemagne pour poursuites pénales dont il faisait l'objet. Obtient la nationalité allemande qui lui fait perdre la nationalité autrichienne. Sauf que les autorités allemandes s'aperçoivent de sa fraude. Envisage de lui retirer sa nationalité allemande donc il perd son statut de citoyen de l'Union et devient apatride. L'affaire arrive devant la cour de justice, rappelle que les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève de chaque État membre selon le droit international. La cour de justice accepte d'encadrer l'exercice de cette compétence en considérant que dès lors que la personne concernée a le statut de citoyen, l'État doit respecter le droit de l'Union. L'État doit vérifier que le retrait de la nationalité est proportionné. Appréciation au cas par cas, gravité de la fraude, éléments qui plaident en faveur de la nationalité. Nationalité qui donne la citoyenneté. Ici, le statut de citoyen protège la nationalité. Affaire Tjebbes de 2019, Législation néerlandaise qui prévoit une perte de plein droit dans certains cas lorsque les personnes ont aussi une nationalité étrangère et ont leur résidence principale en dehors de l'union pendant plus de 10 ans. Question qui se pose devant la cour de justice. La cour a appliqué le même raisonnement mais a estimé que le droit de retrait était conforme au droit de l'Union.

Débats dans le cadre du Brexit pour que les britanniques qui résidaient dans un autre État membre restent citoyen. Pas possible du fait de l'article 20 du TFUE. **Statut juridique et politique reconnu aux nationaux d'un État au-delà de leur communauté politique étatique. Lien privilégié entre l'individu et l'Union.**

### Paragraphe 2 : Les droits du citoyen de l'Union

Statut de citoyen avait vocation à devenir le statut fondamental des ressortissants des États membres. Arrêt Grzelczyk. Statut assorti d'un ensemble de droit au profit de ses titulaires. Articles 18 à 25 du TFUE. Notamment l'article 20 paragraphe 2 qui établit tous ces droits que le traité développe ensuite. Distinction entre les droits accordés aux citoyens de l'Union et ceux accordés à tous les individus et à tous les résidents de l'UE. Cercles de bénéficiaires.

Le premier des droits : liberté de circulation et de séjour sur le territoire des autres États membres. Détaillé à l'article 21 du TFUE. Liberté de circulation des marchandises, des travailleurs, des services et des capitaux qui sont spécifiques. Circulation pour des motifs économiques – conditions plus favorables. Droit de circulation et de séjour du simple citoyen reconnu d'effet direct par la cour de justice. Crée directement dans le chef de l'individu et l'individu peut l'invoquer directement à l'État et le faire valoir devant le juge. Pas besoin de mise en œuvre au niveau national. Droit associé à l'égalité de traitement avec les nationaux. Article 18 du TFUE. Rendre très effective la liberté de circulation. Accorder de nombreux droits aux citoyens qui circulent notamment l'égalité vis-à-vis des prestations sociales. Affaire Grzelczyk – étudiant français étudiant en Belgique. Demande l'équivalent du RSA belge. La cour estime que en tant que citoyen de l'UE, il a le droit au minimex belge. Rendre effective la liberté de circulation. Dérogation pour les bourses d'études qui peuvent être réservées aux nationaux.

Droit au regroupement familial associé à une liberté de circulation et de séjour. Membre de la famille d'un citoyen de l'Union ont le droit à un titre de séjour dans un pays d'accueil et ce, même s'ils sont ressortissants dans un pays tiers. Directive 2004-38. Depuis quelques temps, la cour de justice a adopté une jurisprudence plus restrictive quant à l'accès aux prestations sociales dans les pays d'accueil. (S'applique aux migrants inactifs avec des ressources insuffisantes) contraire à la directive 2004-38 qui impose des ressources suffisantes aux ressortissants inactifs. Arrêt Dano de 2014 qui concerne une ressortissante roumaine qui vivait en Allemagne avec son fils. Droits liés à la circulation réservés aux citoyens migrants. Citoyens sédentaires ne sont pas concernés – grande majorité des citoyens. 3,8 % de la population totale de l'UE vit dans un autre État. Pourquoi ce droit est important pour un citoyen sédentaire ? Regroupement familial plus simple du point de vue du droit de l'Union. Arrêt Ruiz Zambrano 2011 – couple de ressortissant colombien qui résident illégalement en Belgique. Donnent naissance à un gosse qui obtient la nationalité belge. Comme il est citoyen de l'Union, il invoque son droit de citoyen de l'Union pour rester en Belgique. Situation purement interne à l'État membre. La cour est sensible à cette situation et fait une exception, si on expulse le bébé de Belgique ; il perd tout son statut de citoyen de l'Union. Peut accorder la protection du droit de l'Union. Titre de séjour et permis de travail aux parents de cet enfant.

Droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen et aux élections municipales. Élections municipales : favoriser l'intégration dans l'État membre d'accueil. Élections européennes : manifestation essentielle de la citoyenneté de l'Union. Le citoyen peut choisir de voter soit dans son État de résidence ou dans son État de nationalité. Égalité de traitement avec les nationaux. Droit de vote et d'éligibilité dans les mêmes conditions. En France, un citoyen de l'Union peut être élu conseiller municipal mais pas maire (car celui-ci est un représentant de l'État).

Droit de pétition devant le Parlement européen

Droit de saisir le médiateur : droit à la traduction

## Protection diplomatique et consulaire.

### Section 3 : La composante territoriale de l'Union

Étudier la question du champ d'application territorial des traités c'est-à-dire d'identifier les territoires sur lesquels s'applique le droit de l'Union puisque l'Union n'a pas de territoire propre. Le territoire va être déterminé par référence aux territoires étatiques. Article 52 du TUE. Et article 355 du TFUE.

#### Paragraphe 1 : Le territoire des États membres

Les traités s'appliquent sur le territoire terrestre de tous les États membres.

#### Paragraphe 2 : Les régions ultra périphériques

Le droit de l'Union s'applique mais il peut y avoir des adaptations à ces territoires mais il peut y avoir des adaptations à ces territoires dues à des situations économiques et sociales structurelles. (Éloignement de la métropole, dépendance économique, insularité). Les traités s'appliquent. Adaptation à l'article 349 du TFUE. Guadeloupe, Martinique, Madère, Iles canaries, etc.

#### Paragraphe 3 : Les pays et territoires d'outre-mer, exclus du territoire de l'Union

Rattachés par des liens constitutionnels à un État membre (Danemark, France, Pays Bas). Ne font pas partie de l'Union malgré leur rattachement à des États membres. Associés à l'Union Européenne. Polynésie, St Barth et St Pierre et Miquelon. Article 198 du TFUE. 2013-755.

## Chapitre 3 : La délimitation des compétences de l'Union

Qui de l'union ou de ces états membres est compétent pour édicter un acte juridique. Savoir quelle base juridique lui permet d'agir.

Compétence de l'Union : fondement juridique de l'action des autorités publiques pour le cas spécifique de l'UE on peut dire que c'est le titre juridique qui habilite les institutions de l'union à adopter des actes produisant des effets de droit.

### Section 1 : L'attribution des compétences

#### Paragraphe 1 : La corrélation entre compétence et objectifs.

Les rédacteurs des premiers traités avaient adopté une méthode fonctionnaliste. Méthode qui montre bien la perspective pragmatique dans laquelle s'était placée les rédacteurs. Pour attribuer une compétence (dans une C ou dans un traité) on a deux techniques, soit une technique matérielle, qui consiste à énumérer les domaines de compétence. Technique fonctionnelle, compétences délimitées par des objectifs. L'Union a un certain nombre d'objectifs, acquiert les objectifs nécessaires pour accomplir ces compétences. Objectifs qui

permettent plus de souplesse. Différence entre État et UE. État a des compétences pour réguler une réalité déjà existante. Pour l'Union, on lui demande de créer une nouvelle réalité. Par exemple, le marché intérieur. Article 3 du TUE qui fixe les objectifs de l'Union. Objectifs très vastes. Les compétences sont conçues comme un moyen au service des objectifs de l'union. Au fil des traités, utilisation de plus en plus de la technique matérielle. Traité de Lisbonne : mélange entre la technique matérielle avec une liste et la technique fonctionnelle.

### Paragraphe 2 : Le principe des compétences d'attribution

Le principe des compétences d'attribution, l'Union ne peut exercer que des compétences qui lui sont expressément attribuées par les traités. Principe martelé par les États. Toute compétence non attribuée à l'union dans les traités appartient aux États membres. Article 48 du TUE : procédure de révision des traités. Dans cet article, il a été prévu que les révisions pouvaient soit accroître soit réduire les compétences de l'UE

### Paragraphe 3 : L'adaptation des compétences

Pas trop rigide, forme de souplesse pour permettre à l'Union d'exercer des compétences qui ne sont pas inscrites dans le traité.

#### A. Les compétences implicites

L'idée que l'union a non seulement les compétences attribuées par le traité mais aussi toutes les compétences nécessaires pour réaliser les compétences du traité. Doctrine des compétences implicites utilisée par les États fédéraux. *McCulloch v/ Maryland* – la gouvernement fédéral voulait créer une banque, la constitution ne permet pas la création d'une banque, la cour suprême a jugé que le pouvoir de créer une banque était nécessaire pour réaliser les autres compétences du gouvernement fédéral. Affaire AETR, 1971

#### B. Clause de flexibilité

Adapter les compétences aux objectifs. Plus loin que les compétences implicites. Compétences nouvelles créées pour accomplir un objectif. Le traité donne un objectif sans donner le moyen de le réaliser. Article 352 du TFUE. Mener une action pour réaliser un objectif. Décision du conseil à l'unanimité + approbation du Parlement européen. Recours fréquent dans les années 70-80, politique en matière d'environnement lancée grâce à ça. Disposition moins utilisée, la cour de justice contrôle cette clause plus strictement.

### Section 2 : L'exercice des compétences.

Encadrement de l'exercice des compétences, principe de subsidiarité et de proportionnalité. Principe de subsidiarité, retrouve dans les États fédéraux, pas propre à l'Union. Voire même en France dans le cadre de la décentralisation. Les compétences doivent être exercées au

niveau le plus proche possible du citoyen. C'est seulement quand ce n'est pas efficace de le traité au plus bas qu'on monte dans les échelons. Meilleur niveau de prise de décision. Exigence allemande, peur que l'UE grignote sur les compétences des Länder. Article 5 paragraphe 3 du TUE. Si les objectifs peuvent être atteints par les Etats, la compétence sera exercée par les Etats.

Deux types de contrôle. Contrôle politique de ce principe et un contrôle juridictionnel ensuite. Le contrôle politique est exercé par les parlements nationaux. Remettre les parlements nationaux au cœur du processus décisionnel. Toutes les propositions d'act législatif de la commission sont transmises aux parlements nationaux qui vont pouvoir donner leur avis quant au respect du principe de subsidiarité. Avis motivés. Si un certain nombre de parlements (1/3) émettent de avis motivés – réexamen de la proposition. Mécanisme du carton jaune. Mécanisme de carton rouge quand majorité émet un avis motivé – commission doit réexaminer sa proposition, peut décider de la supprimer, de la modifier ou de la maintenir. Le parlement et le conseil vont devoir aussi se prononcer sur le respect du principe de subsidiarité. Mécanismes utilisés en pratique. Carton jaune utilisé pour la 1<sup>ère</sup> fois en 2012. **Baisse du nombre de proposition de la commission.** Nouvelle politique de la part de la commission. Légiférer moins pour légiférer mieux. Contrôle juridictionnel – recours en annulation devant la cour de justice. La subsidiarité est examinée par la cour de justice. La cour effectue ce contrôle parce qu'elle ne veut pas substituer son appréciation à celle du législateur. Sanctionne des erreurs manifeste d'appréciation. Pas encore d'acte annulé pour violation du principe de subsidiarité.

La proportionnalité, l'action de l'union ne doit pas aller au delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs. Est-ce que des mesures moins contraignantes n'auraient pas suffi à atteindre l'objectif. Discours politiques. Cour de justice de l'UE qui contrôle. La cour de justice est beaucoup plus rigoureuse en termes de proportionnalité. Actes annulés pour ce motif. Lutte contre le terrorisme d'un côté et respect de la vie privée de l'autre. La cour contrôle la proportionnalité des actes nationaux.

### Section 3 : La typologie des compétences

#### Paragraphe 1 : Les compétences exclusives

Traité de Lisbonne qui entérine cette classification. Lorsque l'UE est la seule à pouvoir légiférer dans le domaine Art 2 du TFUE. Les États sont privés de toute possibilité d'intervention en la matière. Le pouvoir d'exécution des actes de l'UE revient aux États membres. Compétences exclusives qui concernent des domaines (art 3 TFUE) :

- L'union douanière. Possibilité d'imposer des droits de douane.
- Politique commerciale commune, accords de libre-échange.
- Politique monétaire pour les États de la zone euro.
- La conservation des ressources biologiques de la mer
- Politique de concurrence, règles nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur.

Pas seulement sur le plan interne à l'Union

### Paragraphe 2 : Les compétences partagées

Compétences partagées entre l'UE et les États. Les États membres sont compétents tant que l'union n'a pas exercé sa compétence. Une fois que l'Union a légiféré, ils ne peuvent pas légiférer par-dessus. Devient une compétence exclusive parce que les États ont perdu leur capacité d'action. L'UE a préempté la matière. Grands domaines de compétence partagée (art 4 TFUE, pas une liste exhaustive)

- Le marché intérieur
- Aspects de la politique sociale
- Cohésion économique, sociale et territoriale
- Agriculture
- Environnement
- Espace de liberté, de sécurité et de justice (coopération policière, coopération judiciaire)

### Paragraphe 3 : Les compétences complémentaires

Art 2 §5 du TFUE. Coordonner, compléter, appuyer l'action des États membres. Renfort de l'action nationale. Collaboration entre autorité nationale et de l'Union (gestion de la crise sanitaire. Ex : coordination des États dans le rapatriement des ressortissants)

Art 6 du TFUE qui dit les compétences complémentaires de l'UE

- Industrie
- Culture
- Éducation
- Tourisme
- Santé publique

### Paragraphe 4 : Les compétences retenues des États membres

On ne dit pas compétences exclusives de l'État. Ne sont pas mentionnées dans le traité. Compétences non attribuées à l'UE appartiennent à l'État. Concerne le respect des fonctions essentielles de l'État. Art 4 §2 du TUE selon lequel l'UE respecte l'identité nationale des États et les fonctions essentielles de l'État notamment celles qui ont pour objet d'assurer son maintien territorial, maintien de l'ordre public et la sécurité nationale, protection des individus et cohésion de la société, attribution de la nationalité, activités régaliennes comme l'armée, la police etc. Encadrement de cette compétence par la cour de justice. Guerre des Fraises – les agriculteurs français contestait l'arrivée de fraises espagnoles. Même dans les cas où on a une compétence réservée des États, ça ne veut pas dire que les États peuvent tout faire quand on est encadré dans le champ de l'Union. Pas vraiment de souveraineté et de compétence étatique réservée aux États.

### Section 4 : Les coopérations renforcées

#### Hypothèses de l'exercice

INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Différenciation : un ou plusieurs états membres sont régies par des règles différentes de celles qui s'appliquent à l'ensemble des États membres. Traités originelles : pas de différenciation car on veut une uniformité dans l'application du droit de l'Union.

Développement de la différenciation en 1985 par l'accord de Schengen : suppression graduelle des contrôles aux frontières pour favoriser la libre circulation des pers. Pas conclu dans le cadre communautaire. Traité international et pas par les institutions européennes. Cet accord montre que quand certains Etats membres veulent un approfondissement de l'intégration ils ont recours au droit international public. Les traités vont en tirer les conséquences

Traité de Maastricht : possibilité de différenciation. Clause d'opting-out les Etats peuvent décider d'opter ou non pour une politique donnée. Demander une clause d'opting-out pour rester en dehors. Exemple : la politique monétaire. Certains Etats refusent la monnaie unique et bénéficient d'une clause d'opting-out ex : le RU et le Danemark. Différenciation se développe tout au long de l'intégration. Crise de 2008 et ses conséquences relance la différenciation. Beaucoup de décisions prises par les Etats membres de l'euro. Passent par le droit international public pour renforcer les règles qui leur sont applicables. Parlement de la zone euro pour montrer leur intégration plus poussée. Les crises accentuent le débat autour de la différenciation. Nombre croissant d'EM qui nécessite davantage de différenciation. A chaque fois qu'un nouvel EM adhère -> différenciation temporaire. Période transitoire à laquelle le droit de l'UE ne s'applique pas intégralement. Par ex : la Roumanie et la Bulgarie : période transitoire de 7 ans les autres n'étaient pas obligés d'accepter la libre circulation des travailleurs.

Traité d'Amsterdam (adapter les institutions aux nouvelles adhésions) – mise en place des coopérations renforcées. Permet aux EM qui le souhaitent d'aller plus loin dans l'intégration tout en restant dans le cadre de l'UE et sans que les autres EM ne puissent les freiner et sans que ces autres EM ne soient obligés de les suivre.

Article 20 du TUE. Article 26 et suivant du TFUE. Éviter que la coopération renforcée soit utilisée au moindre blocage dans la prise de décision. Envie que tous les EM soient en accord.

Les conditions : masse critique d'Etat pour établir une coopération renforcée. 9 EM pour établir une coopération renforcée.

Coopération renforcée sur la protection par brevet unitaire qui s'est faite à 26 EM

Coopération renforcée sur le parquet européen. Regroupe 22 EM.

Coopération renforcée pour une taxe sur les transactions financières qui regroupe 11 EM.

Deuxième condition : obligation de laisser la coopération renforcée ouverte aux autres EM. L'idée c'est que les premiers Etats soient les précurseurs, encouragement des autres E à les rejoindre à long terme. Autres conditions : précautions qui sont prises pour que ça ne menace pas l'intégration. Respect du droit de l'UE. Ne pas porter atteinte au marché intérieur ou créer des entraves entre EM. Respect de la délimitation des compétences établies par les traités.

Pas de coopération renforcée là où l'union a une compétence exclusive – pas possible que seulement certains décident d'agir pcq les E sont destitués de leurs compétences.

Compétences partagées ou complémentaires.

La procédure – article 329 du TFUE. Initiative des EM, adressent une demande à la commission qui peut ou pas soumettre au conseil une proposition de décision pour autoriser les E à établir une coopération renforcée. Préserve le monopole de l'initiative législative de la commission. Parfois, c'est une proposition d'acte de la commission et comme les E ne sont pas tous d'acc, certains décident d'adopter une coopération renforcée. sConseil qui va autoriser à la majorité qualifiée la coopération renforcée après approbation du PE. Le conseil doit établir que les obj de cette coopération renforcée ne peuvent pas être atteints par l'UE dans son ensemble.

Accord de Schengen : cadre du droit international public mais désormais c'est une coopération renforcée. Dans l'espace Schengen, Etats qui ne sont pas membres de l'UE en font partie. Cas de la Suisse, de l'Islande, de la Norvège et du Lichtenstein

12/10

## Partie 2 : Le système institutionnel de l'Union Européenne

### Chapitre 1 : Le cadre institutionnel

En vertu de l'article 13.1 DU TUE, L'Union dispose d'un cadre institutionnel qui lui permet d'atteindre ses objectifs. Il permet d'assurer la **cohérence**, l'**efficacité** et la **continuité** de ses politiques et de ses actions.

7 institutions de l'Union :

- Le parlement européen
- Le conseil européen
- Le conseil
- La commission européenne
- La cour de justice de l'UE
- La Banque centrale européenne
- La cour des comptes



Organes et organismes de l'Union prévus parfois par le traité ou dans du droit dérivé. Cas des agences de l'Union. Agence européenne pour les frontières extérieures – agence Frontex.

Pas comparable à celui d'un État parce qu'au départ pas conçue sur le modèle de la séparation des pouvoirs. Pas comparer ce cadre à celui d'un État. Pas réellement comparable. **Pas de gouvernement de l'Union**. Cadre institutionnel pas comparable à celui des organisations internationales. Dans le cadre institutionnel de l'Union – triple source de légitimité : d'une part des institutions qui représentent l'intérêt général de l'UE et qui fonctionnent selon des logiques supra nationales. Des institutions qui représentent des intérêts étatiques et qui vont fonctionner davantage selon des **processus intergouvernementaux**. Représentation des citoyens de l'Union – institutions qui représentent la légitimité démocratique.

Section 1 : la représentation de la légitimité démocratique

Origine de la construction communautaire, la **dimension démocratique n'était pas vraiment présente dans l'esprit des pères fondateurs de l'Europe.**

« Plusieurs États dont la légitimité se fondent sur la représentation démocratique ont fondé entre eux une communauté investit d'un large pouvoir mais sans s'être préoccupés de leur donner une légitimité équivalente à la leur ».

Impératif démocratique de plus en plus pris en compte : enjeu démocratique qui commence à être pris au sérieux dans les **années 70** du fait de l'**accroissement des compétences communautaires**.

Élection des députés européens au **suffrage universel direct 1976** (1ères élections en 1979)

1980 : la cour de justice que l'UE repose sur un principe démocratique.

Arrêt Roquettes Frères c/ Conseil

Le traité d'Amsterdam consacre ce principe démocratique dans les traités – valeurs de l'Union exprimées à l'article 2 du TUE. Parmi elles, la démocratie. Article 10 du TUE.

Légitimité démocratique parlement européen qui représente les citoyens. Représentation adéquate de la légitimité démocratique.

Parlement nationaux ont un rôle à jouer dans l'intégration européenne

### Paragraphe 1 : Le Parlement européen

Assemblée composée des membres de la CECA. Résolution de se nommer parlement européen en 1962. Elle ne sera entérinée qu'en 1986 avec l'acte unique

Première institution de l'Union à être citée. Montre la volonté des rédacteurs de mettre en avant la légitimité démocratique. Explique que les rédacteurs du traité souhaitent mettre en avant cette institution. L'assemblée délibérante de l'Union qui **représente directement les citoyens de l'Union** et qui garantit la légitimité démocratique du cadre institutionnel.

#### A. La représentation directe des citoyens de l'union

Affirmée par l'article 14 du TUE. Représentant des peuples des États avant le traité de Lisbonne. On ne parle pas d'un seul peuple européen. Le Parlement représente les citoyens de l'Union. Puisque le parlement européen **représente les citoyens**, le droit de vote et d'éligibilité au PE est consacré par le traité. Voir droits des citoyens de l'UE. Article 22 du TFUE. Droit inhérent au statut de citoyen. Droit fondamental et à ce titre est consacré par la charte des droits fondamentaux de l'UE. Article 39.1 La cour de justice contrôle pleinement le droit de vote et d'éligibilité.

Affaires Delvigne en 2015.

##### 1) L'élection des parlementaires

Élus au **suffrage universel direct, libre et secret** depuis 1979 pour un mandat de 5 ans. Article 223 du TFUE donne des précisions sur la procédure de vote. Les députés sont censés être élus selon une procédure uniforme dans tous les États membres. En pratique, il faut adopter cette procédure avec des conditions très strictes. **Procédure électorale reste régie par les dispositions nationales** avec quelques grands principes à respecter – qui résultent de l'acte de

Respecter le **caractère proportionnel du mode de scrutin** – scrutin de liste ou chaque liste a des sièges au pro rata de son pourcentage de voix.

Choix de voter dans son état de nationalité ou dans son état de résidence. **Période d'élection à respecter**

**Problématique de l'abstention** : depuis 1979 – moins de participation alors que le PE gagne beaucoup de pouvoir. 63% en 1979 à 42% en 2014. 2019 – 50,6% de participation

Intéresser davantage les citoyens : **renforcement des partis politiques européens**. Art 10 §4 du TUE qui exprime le rôle des partis politiques au niveau européen. Existence de partis politiques européens : espace public européen. Sauf que les **partis politiques au niveau**

européen ne **sont pas très puissants car récents Sièger par affinité** politique et non par Etats. Groupes politiques que vont progressivement émerger des partis politiques. Rôle : coordonner les campagnes électorales. Véritable volonté de l'Union de renforcer des partis politiques européens. Droit à des financements européens pour ces partis politiques. Actuellement 10 partis politiques enregistré au niveau européen. Ils restent encore trop peu puissants.

Listes transnationales : c'est-à-dire qu'au lieu d'avoir des listes propres à chaque EM on aurait des listes européennes. Même choix entre les mêmes listes dans tous les états membres. Débat public davantage européen. Discours de la Sorbonne.

Parlement n'a pas encore retenu cette idée dominée par le Parti populaire européen (droite) peur que ce système l'empêche de garder sa domination sur le PE. Immunité : les députés ne peuvent pas être poursuivis pour leurs opinions ou leurs votes dans l'exercice de leurs fonctions. Immunité personnelle qui sert à garantir l'indépendance des députés et éviter qu'ils soient soumis à des pressions de la part de leurs gouvernements notamment.

## 2) La composition du Parlement

Article 14 §2 du TUE qui fixe un nombre max de députés – 750 + Le président. La représentation est assurée de façon **dégressivement proportionnelle**. Principe de la proportionnalité dégressive – plus un pays est peuplé, plus il a le droit à un nombre de sièges élevés mais plus le nombre d'habitants que chacun de ses députés représentent est élevé. Un député européen français représente 1M d'électeurs alors qu'un député luxembourgeois représente 10 000 électeurs. Chaque État à un **nombre député compris entre 6 et 96 sièges**.

Allemagne : 96

France : 79 (+5)

Italie : 76 (+3)

Luxembourg : 6

Chypre : 6

Malte : 6

Garder des sièges pour des futurs élargissements. Actuellement on a **705 députés** – marge possible.

Le statut des députés européens : procédure d'élection normalement il faudrait un statut uniforme. Décision du Parlement qui date de **2005** qui **régit le statut des députés européens**.

Avant restait régi par le droit national. Idée qu'il exerce un **mandat représentatif** (vous ne représentez pas seulement les gens qui ont voté pour vous mais les citoyens dans son ensemble) et non pas un **mandat impératif**. **Indépendance des députés** – principe général.

Droit à l'indemnité. Statut d'assistant parlementaire accrédité – Parlement

Autonomie d'organisation. La cour de justice a consacré un principe d'autonomie des institutions européennes. Pouvoir d'auto-organisation du parlement qui consiste dans son droit d'adopter son règlement intérieur. Acte juridique essentiel de la vie politique du parlement. Utilisation de ce règlement intérieur pour essayer d'accroître ses pouvoirs. Le Parlement européen est plus autonome que les parlements nationaux. Passe par l'élection de son président. Actuellement c'est David-maria Sassoli (PS européen) élu pour 2 ans et demi renouvelable. En pratique, les deux partis dominants vont se mettre d'accord pour que 2 ans et demi ce soit un membre du PSE et deux ans et demi un membre du PPE (parti populaire européen). Martin Schulz et Antonio Tajani par exemple. Personnalités

emblématiques de la construction européenne par exemple Robert Schuman. Politiquement importante. Dirige l'ensemble des travaux du PE et de ses organes. Assisté par des vice-présidents.

Les sessions du Parlement : session annuelle et quelques sessions extraordinaires. La question du siège du PE. Enjeu de débat récurrent depuis les années 1980 Le parlement travaille sur 3 sites : Strasbourg – les sessions tous les mois, Bruxelles – les commissions parlementaires et Luxembourg – siège du secrétariat général. Enjeu du débat entre Strasbourg et Bruxelles. Réclamation d'un siège unique à Bruxelles de préférence. En principe cette question est déterminée par les E membres. Les E membres ont établi que 12 sessions du Parlement doivent se tenir à Strasbourg. Session annuelle. 12 sessions plénières. L'organisation en groupe politique des députés. : groupes politiques très anciens puisqu'ils existent depuis l'assemblée de la CECA. Les députés de même sensibilité politique ont décidé de siéger ensemble. Discipline de vote aux députés. Organisation du travail parlementaire. Rôle dans la répartition du temps de parole. Groupes politiques qui sont encadrés par le règlement intérieur du parlement. Composé d'au moins 25 députés élus dans au moins ¼ des Etats membres. Groupes transnationaux. Partager des affinités politiques communes. Débat parce que le PPE (droite) incluait parmi ses membres des partis contestés et notamment du Fidesz de Victor Orban. En mars 2017, le PPE suspend le Fidesz mais ne l'exclut pas de son groupe.

## B. La garantie de la légitimité démocratique du cadre institutionnel

### Fonctions du parlement

Montrer en quoi les pouvoirs de parlement permettent de garantir la légitimité démocratique du cadre institutionnel.

Art 14 du TUE. Le Parlement européen exerce conjointement avec le conseil les fonctions législatives et budgétaires

#### 1) Les pouvoirs de délibération

Pas d'initiative législative. Un député ne peut pas proposer une nouvelle directive. Pouvoir d'initiative - monopole de la commission. PE – demande à la Commission de soumettre une proposition. L'essentiel de ses pouvoirs est délibératif – co-législateur avec le conseil. Procédure législative ordinaire – majorité des cas. Procédure qui met le parlement sur un pied d'égalité avec le conseil. Mêmes pouvoirs. Procédure législatives spéciales qui sont plus rares mais dans lesquelles le PE est marginalisé. Uniquement un rôle consultatif. Adoption du budget annuel de l'Union – le PE partage avec le conseil le pouvoir de discuter et d'adopter le budget.

#### 2) Les pouvoirs de nomination

Pouvoir de nomination – investiture de la commission devant le PE. Vote d'approbation du PE. Art 17 §7 du TUE. Conseil européen va proposer un candidat pour être président de la commission (obligé de tenir compte des élections au PE) – élu à la maj des E membres. = négociations entre E membres au sein du PE. Ce candidat à la présidence de la commission doit être élu par le parlement européen à la majorité de ses membres. Système du Spitzenkandidat – ce mécanisme est l'idée qui est née lors des élections européennes de 2014, chaque parti politique européen qui propose le président de la

commission avec l'idée qu'en cas de victoire du parti aux élections européennes il devrait être nommé comme président de la commission.

Mécanisme pas enterré tout de suite, ils ont nommé un candidat, sauf les centristes qui ont plutôt nommé une liste. Sauf que c'est de fait Ursula von der Leyen qui a été élue et elle n'était pas du tout candidate au PPE. On a pu voir ça comme un renoncement au mécanisme. Ce qui montre que pour l'essentiel la nomination du président de la commission se fait plus par négociations diplomatiques entre chefs d'É et de gouvernements. Une fois que ce candidat est désigné il doit être approuvé par le PE. Certains ont aussi émis, surtout la commission Juncker, l'idée que le président de la commission devrait être élu par les citoyens.

Quid du reste des commissaires ? Une fois le président élu – accord entre les É sur les personnalités politiques nommés à la Commission. Président et tous les autres membres de la commission sont soumis en tant que collègue au vote d'approbation du PE. Pas simplement un vote formel – rôle du parlement très actif. Les futurs commissaires vont être auditionnés par les commissions parlementaires compétentes. Parfois obligé de changer de candidat quand ils ne satisfont pas les euro députés. 3 candidats retoqués par les députés européens en 2019

### 3) Les pouvoirs de contrôle

S'exercent essentiellement sur la commission. Principe établi à l'art 17§8 du TUE. Article relatif à la commission. Responsabilité politique de la commission devant le parlement. Possibilité pour le parlement d'entraîner la démission de la commission. Motion de censure. Comparable à ce qui existe dans les régimes parlementaires nationaux. Le PE peut adopter une motion de censure. ART 234 DU TFUE – Gardes fou pour que la motion de censure soit exceptionnelle. Majorité renforcée qui est prévue. Majorité des 2/3 des suffrages exprimés. Démission collective. Jamais jusqu'à son terme mais on a quand même eu une démission collective. Commission Santer en 1999. Contrôle politique du PE qui passe par des questions posées à la commission. Commission qui présente son rapport annuel devant le PE discuté en séances publiques.

Institutions ou organes de l'union qui doivent rendre des comptes au PE afin de légitimer démocratiquement leur action. Reddition des comptes. Membres du directoire de la BCE auditionnés avant leur nomination. Commissions d'enquête pour examiner des cas d'infraction, de mauvaises administrations par des institutions de l'UE. Légitimité démocratique

### Paragraphe 2 : les parlements nationaux.

Évoqués pour la première fois dans le traité de Lisbonne. Alors qu'en pratique le droit de l'Union prend de la place sur les PN dans les systèmes constitutionnels des É membres. Le traité de Lisbonne a voulu revaloriser leur rôle. Légitimer le projet européen. Art 12 du TUE – les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union. Droit à l'information. Les parlements sont informés par les institutions de l'Union. Se voient notifiés tous les projets d'actes législatifs de l'UE. Contrôler le respect du principe de subsidiarité. Procédure de révision des traités qui incluent les parlements. Art 48 du TUE. Participent à la convention qui examinent les projets de révision des traités. Informés des demandes

d'adhésion à l'union. Moments où de fait ils vont être impliqués – dès qu'un acte de l'Union doit être ratifié par les EM qui passent le plus souvent par les PN.

## Section 2 : La représentation des EM

Pendant longtemps il n'y avait que le conseil (des ministres) qui représentaient les E. En pratique il y avait des réunions des chefs d'E et de gouvernement pour fixer les grandes orientations politiques de l'Union. Pratique officialisée lors du sommet de Paris en 1974 – on appelle ces rencontres conseil européen. Officialisation dans les traités. Traité de Lisbonne fait du conseil européen une institution à part entière. À NE PAS CONFONDRE AVEC LE CONSEIL DE L'EUROPE QUI EST UNE INSTITUTION INDÉPENDANTE

### Paragraphe 1 : Le conseil européen, institution politique majeure de l'Union.

Fixe les lignes directrices de l'action politique de l'Union.  
Régis par l'art 15 du TUE.

#### A. La composition

Chefs d'E et de gvt des EM. Président du conseil européen en plus. Composé également du président de la commission. Composition pas purement intergouvernementale même s'il est là prioritairement pour représenter les E. Pas uniquement les intérêts nationaux. Haut représentant de l'union qui n'est pas membre à part entière – place transversale. Affaires étrangères, politique de sécurité, commissaire et participe à ses travaux. Incarne la cohérence de la politique étrangère. Réunions qui ont lieu à Bruxelles deux fois par semestre. Réunions extraordinaires en plus. Président élu par le conseil européen pour une durée de 2 ans ½ renouvelable 1 fois. Art 15 §5 du TUE. Consensus. Actuellement c'est Charles Michel élu en décembre 2019 et qui est un ancien PM belge. Ne peut pas exercer de mandat national en même temps. Ne représente pas son État. Personnalités qui ont exercés des mandats nationaux.

#### B. Les fonctions du conseil européen.

Art 15 §1 – donne à l'union les impulsions nécessaires à son développement. Fixe les priorités politiques. Adoption de conclusions qui ne sont pas des actes juridiques mais qui expriment la position politique sur laquelle les membres du conseil européen sont parvenus à un accord. Enceinte de discussion à un niveau purement politique des questions essentielles des grands enjeux de l'Union. Conseil européen début octobre 2020 – conclusions : volonté d'accélérer la transition numérique, Biélorussie : demande d'adopter des sanctions. Grandes orientations politiques. Les institutions traduisent juridiquement ses conclusions purement politiques. Le conseil européen peut parfois adopter des actes juridiques depuis le traité de Lisbonne. Procédure pour faire respecter les valeurs de l'Union. Conseil européen qui peut constater une violation grave des valeurs. Ils n'exercent pas de fonction législative faite par la Commission, le parlement et le conseil. Fixe les grands axes politiques.

Président du conseil européen tente de faire prévaloir l'intérêt général et non pas les intérêts nationaux. Équilibrer les égoïstes nationaux. Promouvoir des solutions européennes lors des crises.

### Paragraphe 2 : Le conseil

À ne pas confondre avec le conseil européen ou le conseil de l'Europe. Existe depuis les origines de la construction communautaire Depuis le traité de Paris de 1951 qui institue la CECA. Conseil spécial des ministres qu'on a très vite appelé conseil. Institution qui représente les EM. Représentation au niveau ministériel et gouvernementale de tous les états membres. Institution de nature gouvernementale.

Art 16 du TUE

1. Le Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités.
2. Le Conseil est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote.
3. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. (...)

#### A. La composition

En vertu de l'art 16§2, le conseil est composé d'un représentant de chaque EM au niveau ministériel qui dispose d'un droit de vote. Nature politique. En pratique ce représentant est accompagné de fonctionnaires. Question de droit national de savoir qui représente l'EM. Institutions qui peuvent être invitées à participer aux décisions du conseil comme la commission par exemple.

#### B. Le fonctionnement

Le conseil siège en plusieurs formations selon les termes abordés. ART16§6. Le traité évoque deux des formations du conseil (prévues par le traité : Affaires générales et relations extérieures/ d'autres non prévues : Compétitivité, éducation, jeunesse, culture, emploi, politique sociale et consommateurs) Le conseil se réunit en fonction des décisions qu'il a à prendre. Une formation peut statuer juridiquement sur toute question et pas uniquement sur sa spécialité. (Une formation spéciale pour l'éducation peut voter une décision sur l'agriculture par exemple) **Unicité du conseil**. Les formations du conseil ont produit des dérives parce qu'on arrive à un nb trop élevé de formation – risque pour la cohérence globale de l'activité du conseil. Dérives pouvant menacer cette cohérence : ministres qui se réunissent de manière informelle hors du cadre du conseil. Pas condamnable en soi mais il

ne faut pas que ça aboutisse à se soustraire aux règles de procédure du conseil. Favoriser la coordination entre les activités de ces différentes formations. Affaires générales : assurer la coordination entre les activités de toutes les formations. Formation aussi appelée conseil des affaires générales. Chargée de traiter les dossiers horizontaux et les questions transversales. Question de l'élargissement de l'union.

Question du COREPER (comité des représentants permanents) assure la coordination des travaux du conseil car il prépare les réunions du conseil en amont. Évoqué à l'art 16 §7 du TUE et l'art 240 du TFUE. Agir avant que se tiennent les réunions du conseil pour essayer de mettre d'accord les représentants de EM avant que se tienne le conseil. Deux formations diff. Le COREPER 1 et 2. Le COREPER 2 est composé des représentants permanents de chaque EM qui ont rang d'ambassadeur. COREPER 2 chargé de préparer les réunions du conseil qui portent sur des questions politiques. Alors que le COREPER 1 est composé des représentants permanents adjoints et est chargé des réunions à caractère technique. Organe auxiliaire du conseil. Examine tous les points à l'ordre du jour du conseil pour dégager un consensus avant même d'arriver à la réunion du conseil. Facilite l'activité du conseil. Permet de diviser l'ODJ en 2. Partie A : les questions sur lesquelles le COREPER est parvenu à un consensus. Adoptées sans débats au conseil. Une partie B : les questions sur lesquelles le COREPER n'a pas trouvé de consensus. Débat au sein du conseil.

Assurer le bon fonctionnement et la cohérence des travaux du conseil.

Le conseil bénéficie d'un pouvoir d'auto-organisation ce qui passe par l'adoption de son règlement intérieur.

Présidence du conseil : art 16§9 du TUE qui fixe les modalités de rotation de la présidence.

La présidence du conseil est confiée à chaque EM pour une durée de 6 mois. Débats qui ont entourés le principe de cette présidence tournante. Débattu lors de la négociation du traité d'Amsterdam. Durée trop courte qui pourrait nuire à l'exigence de continuité des travaux du conseil. Permettre à tous les EM d'exercer la présidence. Présidence tournante qui renforce le sentiment d'appartenance à l'UE et l'esprit d'émulation pour l'Etat qui exerce la présidence. Sensibiliser la population de cet Etat aux enjeux européens. Critiques qui ont ressurgi lors de la convention sur l'avenir de l'Europe (origine de la C Europe) Présidence de seulement 6 mois permet-elle l'efficacité et la continuité nécessaire à la conduite de l'union ? Durée de 6 mois conforme à ces impératifs de continuité, d'efficacité. Blocages au conseil imputables aux désaccords entre EM et non pas au changement de présidence. EM qui assure la présidence s'investit suffisamment dans sa mission. Toutes les langues peuvent être des langues de travail. Traduction systématique dans toutes les langues. Solution retenue par la convention sur l'avenir de l'Europe – la présidence du conseil reste tournante. Présidence collective de 3 EM sur une période de 18 mois. Trio qui travaille en étroite coopération pendant 18 mois. Tient compte de la diversité et des déséquilibres géographiques, démographiques de l'UE. Objectifs à long terme et programme commun et définit les thèmes, les grandes questions qui seront ses priorités sur la période de 18 mois.

Actuellement le trio est composé de l'Allemagne, la Slovaquie et du Portugal. Allemagne qui assure la présidence de l'UE (Juillet-décembre 2020). Présidence tournante du conseil mais création d'un haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité – actuellement Josep Borrell qui a succédé à Federica Mogherini. Fonction particulière car il est à la fois commissaire européen et il préside le conseil des relations extérieures. Sert à assurer une continuité dans la politique étrangère et la politique de

sécurité commune. Haut représentant élu pour 5 ans. Toutes les formations du conseil sont présidées par la présidence tournante du conseil.

La France a présidé 3 fois le conseil et assurera la présidence du conseil au premier sem 2022  
Autres comités au sein du conseil – comme le COSI (comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure) assiste le conseil quand il faut réagir à des attentats terroristes, catastrophes naturelles etc. Comité pour les questions sensibles. Les règles de vote en son sein – règles de consensus ou de majorité. S'affranchir de la règle de l'unanimité. La communauté est une orga d'intégration. La communauté s'affranchit de la règle de l'unanimité au profit de la règle de la majorité ; Les domaines soumis à l'unanimité ont reculé. Le conseil se prononce à la majorité qualifiée dans la plupart des domaines. Par principe, il statue à la majorité qualifiée sauf quand les traités en disposent autrement. Le conseil se prononce aujourd'hui dans 80 % des cas à la majorité qualifiée. Pour établir cette majorité qualifiée, on tient compte du nombre d'EM et de leur population. 55% des EM qui réunissent 65% de la population de l'UE pour obtenir la majorité qualifiée. Système de double majorité qui a remplacé le système de double pondération des voix au conseil. Système plus simple et plus lisible. En pratique, il est rare que le conseil procède à un vote formel. Il statue plus par consensus car accord trouvé pendant le COREPER. Dans le cadre de délibération, on vérifie la majorité qualifiée  
ART 16 concerne le conseil.

### C. Les fonctions

Le conseil exerce les fonctions législatives et budgétaires – art 16§1. Le conseil est co législateur avec le parlement européen. Fonction de définition des politiques et de coordination. Voir chap suivant.

#### Section 3 : La représentation de l'intérêt général de l'UE

L'UE est une organisation d'intégration par opposition à l'organisation de coopération. L'UE comporte des institutions de nature supra nationale. Inhérent à cette spécificité. La supranationalité c'est l'idée qu'on a un ensemble d'intérêts communs et que pour les servir on a un pouvoir effectif et autonome. Créer un pouvoir pour défendre ces intérêts communs. Pouvoir qui doit avoir une véritable indépendance qui lui permet de servir ces intérêts communs. Institution supranationale quand elle assure la promotion l'intérêt général de l'UE qui transcende les intérêts particuliers des EM. Véritable indépendance lui permettant de servir cet intérêt général.

#### Paragraphe 1 : La commission européenne

Institution supranationale emblématique. Incarne le mieux les spécificités de l'intégration européenne. Existe depuis le début de la construction communautaire. Ancêtre qui était la haute autorité dans le traité CECA. Assurer l'équilibre avec le Conseil. La commission en tant que telle a été instaurée par le traité de Rome en 1957 et a fusionné avec la haute autorité de la CECA. Présidé par des personnalités de premier plan avec des ambitions européennes fortes. Jean Monnet. Moteur de l'intégration européenne. Commission régie par l'art 17 du TUE

## INSTITUTIONS EUROPÉENNES

3. Le mandat de la Commission est de cinq ans.  
Les membres de la Commission sont choisis en raison de leur compétence générale et de leur engagement européen et parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance.  
La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. (...) les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec leurs fonctions ou l'exécution de leurs tâches.  
5. À partir du 1er novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre.

### A. La composition

Membres choisis en raison de leur compétence et de leur engagement européen et présentant toutes les garanties d'indépendance (pas de représentation des EM mais de l'intérêt général de l'UE). Existe depuis son origine. Nombre de commissaires qui composent la commission : membres indépendants – il ne devrait pas être indispensable d'avoir un commissaire par EM. Au début il y avait 9 membres. Si trop grand nombre de membres – moins efficace. Réduire le nombre de commissaire. Moins de commissaires que d'EM sauf que les EM veulent pas. Un commissaire par EM à l'heure actuelle. Le traité de Lisbonne a essayé de revenir là-dessus (art 17§5). Le conseil européen a décidé de continuer à avoir un commissaire par EM. Désignation du président de la commission par le conseil européen. Le conseil européen choisit le président en tenant compte les élections au PE. Candidat devait être élu par le PE. Formation d'un collège de commissaire sur la base des candidats désignés par les EM. Soumise en tant que collège à un vote d'investiture au PE. Les principaux membres de la commission :

**Présidence : Ursula Von der Leyen**

**Vice-présidents exécutifs** : Frans Timmermans (Un pacte vert pour l'Europe) ; Margrethe Vestager (Une Europe adaptée à l'ère du numérique) ; Valdis Dombrovskis (Une économie au service des personnes) ; Maroš Šefčovič (Relations interinstitutionnelles et prospective) ; Věra Jourová (Valeurs et transparence) ; Dubravka Šuica (Démocratie et démographie) ; Margaritis Schinas (Promotion de notre mode de vie européen)

**Haut-représentant et vice-président** : Josep Borrell Fontelles (Une Europe plus forte sur la scène internationale)

Débats sur les dénominations des priorités des commissaires. Commissaire français : Thierry Breton. Mandat des commissaires est de 5 ans qui coïncide avec le mandat parlementaire. La commission est dotée d'un règlement intérieur qui prévoit la composition de ses services. Services qui sont structurés en DG. Chaque commissaire est à la tête d'une ou plusieurs DG. Portefeuille du commissaire. Permanence au cours du temps malgré les changements de commissaire ou évolution. Direction générale concurrence – permanence au cours du temps. Chargé d'appliquer les règles de concurrence dans l'UE. Direction Générale très puissante, poste très convoité. Mandats des commissaires renouvelables.

## B. La garantie de l'indépendance

La commission assure la promotion de l'intérêt général de l'UE. Doit voir son indépendance fortement garantie. Comme le montre l'art 17 du TUE qui prévoit que les membres de la commission ne peut recevoir aucune instruction d'où qu'elle vienne (des gouvernements nationaux, des institutions de l'union, des lobbys etc. ) pour assurer en pratique qu'il puisse ne recevoir des instructions – régime d'incompatibilité. Les commissaires ne peuvent pas exercer de fonctions pro. Ne pas exercer de fonctions en contradiction même après avoir quitté leur fonction (obligation d'honnêteté et de délicatesse). Scandales car commissaires qui exercent des fonctions problématiques. Par exemple : travail dans une ent qu'ils ont du contrôler. Président de la commission (Barroso) qui s'est reconverti dans la banque Goldman Sacks. Possibilité de poursuites en justice. Code de conduite et d'éthique mis en place. Question qui se pose aussi à l'inverse lorsqu'on nomme un commissaire qui a au préalable accompli des fonctions dans des groupes privés. Canete – nommé commissaire au climat alors qu'il avait des liens avec l'industrie pétrolière. Commissaire qui ne remplit plus ses obligations – prévoit des sanctions. Edith Cresson soupçonnée d'avoir fourni des emplois fictifs. John Dali a démissionné en 2012 car il faisait l'objet d'enquête de collusion avec des pros du secteur du tabac (alors qu'il était commissaire à la santé) Scandales liés au possible conflits d'intérêts – influence des lobbys plus larges qui cherchent à influencer la commission, le PE etc.

*Art du monde qui dénonce les fonctionnaires européens qui rejoignent des entreprises privées*

L'indépendance est garantie car la Commission est soumise au principe de collégialité. Décisions prises collectivement – le plus souvent par consensus. Solidarité entre les commissaires comparable à celle qui existe dans un gouvernement national. Principe de collégialité empêche les gouvernements de faire pression sur les commissaires de façon individuel. Politisation accrue de la commission – anciens ministres et PM qui rejoignent la commission.

Seule solution pour s'affranchir des influences nationales – donner une totale liberté au président dans le choix de ses commissaires.

## C. La responsabilité politique devant le PE

L'approbation parlementaire du collège montre l'importance de la légitimité et du soutien apporté par le PE Le principe de la responsabilité politique de la commission devant le PE par l'art 17 §8 - motion de censure et démission collective des commissaire. 1999 – Commission contrainte de démissionner (Santer) sous la menace d'une motion de censure. Arme de dissuasion exceptionnelle. Autres moyens – rapports écrits, questions. Elle n'est pas désignée sur la base d'un programme politique que le parlement soutiendrait forcément. Équilibre entre les différentes tendances politiques. Neutralité politique qui garantit son autorité devant le PE.

## D. Les fonctions

Art 17 § 1 du TUE –

1. La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle exécute le budget et gère les programmes. Elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités. À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, elle assure la représentation extérieure de l'Union. Elle prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels.

2. Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque les traités le prévoient.

4 fonctions : 1 pouvoir d'initiative, d'exécution, de surveillance et des fonctions dans le cadre de l'UEM

1) Un pouvoir d'initiative

Fonction essentielle. Monopole de l'initiative dans l'Union et le monopole de l'initiative législative. Il n'y a qu'elle qui peut proposer des actes législatifs.

2) Pouvoir d'exécution

Exécution matérielle relève des EM. Par exception, une exception peut se faire au niveau de l'Union. À ce moment c'est la commission qui le fait. Exe du budget

3) Pouvoir de surveillance

Veille à la bonne application du droit de l'Union. Recours en manquement qui permettent de faire constater une violation du droit de l'union par un EM. Si l'État ne tire pas les conséquences de ce manquement – sanctions financières notamment. Art 260 du TFUE qui prévoit les sanctions pécuniaires.

Pas seulement les EM – droit de la concurrence par exemple. Amendes aux entreprises qui ne respectent pas le droit de la concurrence.

4) Nouvelles fonctions dans le cadre de l'UEM

Crise des dettes souveraines – important renforcement des pouvoirs de la commission en matière de surveillance des EM de la zone euro. Examine les projets de budget des EM.

Perdu de son pouvoir d'initiative au profit du conseil européen. Contrôle en particulier du respect de la discipline budgétaire renforcé. Coordination des politiques budgétaires nationales.

1) *Les fonctions du Président de la Commission*

Exerce leurs fonctions sous son autorité. C'est pourquoi Barosso avait poussé le commissaire Dali à la démission. Président a une fonction politique surtout qui fait que c'est lui qui définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission va exercer ses fonctions. Les priorités politiques. Figure du président qui marque la perception d'un collège de commissaire dans l'opinion publique. Prononce le discours sur l'état de l'union dans lequel il

INSTITUTIONS EUROPÉENNES

présente le bilan pour l'année et présente les priorités. Moment essentiel de la vie politique européenne qui montre la fonction très politique du président. Fonctions administratives pour assurer la cohérence, l'efficacité.

Influence de la commission a décliné. A atteint son apogée lors de la présidence de Jacques Delors. Affaiblissement relatif lié à l'apogée du Conseil européen (grand gagnant du traité de Lisbonne)

Paragraphe 2 : La Cour de justice de l'Union

Existe depuis le traité de Paris de 1951, à l'origine, elle n'avait pas vocation à avoir beaucoup de pouvoirs. Influence de ses premiers membres qui ont fait preuve d'un important volontarisme. Moteur de l'intégration européenne. Intégration européenne par le droit. Fait partie des 7 institutions de l'union énumérée à l'art 13 § 1

A. La composition

L'institution dénommée Cour de Justice de l'UE comprend en réalité plusieurs organes :

- La cour de justice
- Le tribunal
- Les tribunaux spécialisés

L'augmentation des contentieux ont engorgé la cour de justice – création du tribunal en 1988 puis chargé aussi donc possibilité de créer des tribunaux spécialisés pour des questions juridiquement moins importante. Tribunal de la fonction publique en 2004 – litiges entre l'UE et ses agents. Tribunal supprimé en 2016. À l'heure actuelle, nous n'avons pas d'institution spécialisée.

1. La Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union.
2. La Cour de justice est composée d'un juge par État membre. Elle est assistée d'avocats généraux. Le Tribunal compte au moins un juge par État membre. Les juges et les avocats généraux de la Cour de justice et les juges du Tribunal sont choisis parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et réunissant les conditions visées aux articles 253 et 254 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ils sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres pour six ans. Les juges et les avocats généraux sortants peuvent être nommés de nouveau.
3. La Cour de justice de l'Union européenne statue conformément aux traités:
  - a) sur les recours formés par un État membre, une institution ou des personnes physiques ou morales;
  - b) à titre préjudiciel, à la demande des juridictions nationales, sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'actes adoptés par les institutions;
  - c) dans les autres cas prévus par les traités.

La cour, on a un juge par EM – assistée d'avocats généraux (actuellement 11). Pas de point commun avec les avocats. Présente en toute impartialité des conclusions motivées sur les affaires dont a à connaître la cour. La cour dans ses arrêts s'inspire des conclusions de ses avocats généraux. 1juge/ EM – peut augmenter. Aujourd'hui, il y a deux juges par EM. Droit au procès équitable (art 6 de la déclaration européenne des droits de l'Homme) – juge

impartial, être jugé dans des délais raisonnables (si c'est au-delà de 6 ans on considère que c'est une violation). Les conditions pour être membre de la cour de justice – les juges et les avocats généraux doivent offrir toute garantie d'indépendance. Contrôle des compétences et d'indépendance. Nomination – on consulte le comité 255 (car prévu à l'art 255 du TFUE) donne un avis sur l'adéquation des candidats. Choisis par les EM. Rôle actif car parfois il en refuse. JC Bonichot – actuel juge français à la cour de justice. Récemment la Slovaquie a vu refuser plusieurs de ces candidats. Le président actuel de la cour de justice – Koen Lenaerts. Marc van der Woude préside le tribunal. Mandat de 6 ans renouvelable. Institution multilingue. Chacune des langues officielles de l'Union peut être langue de procédure. La cour doit respecter un multilinguisme intégral. Débat qui agite les penseurs de l'intégration européenne – la cour a écarté le mandat de l'avocat général britannique (Eleanor Sharpston) du fait du Brexit avant son terme. Elle a fait un recours devant le tribunal. Le tribunal a suspendu la nomination de son successeur. La cour a quand même nommé son successeur.

## B. Les fonctions

Assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Statue sur les recours des EM. Quels sont ses différents types de recours ?

### 1) Le tribunal

- **Recours en annulation.** Introduit par des personnes physiques ou morales. Une simple personne physique ou morale ne peut pas faire un recours contre n'importe quel acte. Que sur les actes qui la concernent directement et individuellement. Article 263 du TFUE.
- **Recours en carence** – contester l'abstention d'agir d'une institution de l'Union. On conteste le fait que l'institution n'ait pas agi. Possibilité de recours en carence. Article 265 TFUE
- **Recours en responsabilité** – pour obtenir la réparation des dommages causés par les institutions ou les agents de l'Union. Article 268 TFUE

Peuvent faire l'objet d'un pourvoi (en cassation) devant la cour de justice.

### 2) La cour

- Statu sur les renvois préjudiciels – quand un juge demande à la cour de justice d'interpréter ou d'apprécier la validité d'un acte de droit de l'Union. Instrument essentiel pour assurer la bonne application des droits de l'union par les EM. Pose ses questions pour mieux appliquer le droit de l'Union. La cour de justice ne peut jamais annuler un acte national. Peut annuler un acte de l'Union. Se fonde beaucoup sur la jurisprudence
- Recours en manquement. Introduit par la commission pour faire constater les violations du droit de l'UE. Si elle constate un manquement, il doit faire cesser la violation du droit de l'union. Possibilité de sanction financière imposée par la cour de justice.

Les recours en manquement sont contre les États, les recours en carence sont contre l'Union.

En 2019, la Cour de Justice de l'UE a clôturé 1740 affaires et a introduit 1900 affaires. Diminution des délais de traitement. Les foyers de contentieux – droit de l'environnement, asile et immigration, numérique, respect des valeurs et de l'État de Droit.

### Paragraphe 3 : La Cour des comptes

Mission de contrôler les finances de l'Union – c'est-à-dire la régularité de l'ensemble des dépenses et des recettes de l'Union. S'assure de la bonne gestion financière. Articles 285 à 287 du TFUE. Créée en 1975. Membres qui se doivent d'être compétents et indépendants.

### Paragraphe 4 : La BCE

Créée à l'occasion de l'instauration de l'euro. Institution de l'Union depuis le traité de Lisbonne La BCE forme avec les BC nationales des E de la zone euro forme l'euro système compétent en matière monétaire. Organe de nature supranationale (conseil des gouverneurs de la BCE) qui décide de la politique monétaire de l'Union. La BCE bénéficie d'une grande indépendance. Ni les institutions de l'UE ni les EM ne peuvent lui donner des directives. Rôle technique mais aussi politique comme dans la crise des dettes souveraines. Fais des choix qui ont une portée politique – de racheter les dettes grecques par exemple.

### Paragraphe 5 : Les organes et organismes de l'Union

Ne font pas partie des institutions de l'UE  
Chargés de missions spécifiques. Diversité importante

#### A. Le médiateur

Permettre aux citoyens et aux résidents de l'Union de déposer des plaintes en cas de mauvais fonctionnement de l'administration de l'Union. Possibilité de s'autosaisir. Faire en sorte que l'institution concernée remédie à la situation. Efficace car les institutions donnent souvent des suites favorables à ses demandes. Il s'était auto-saisi sur la question de l'accès du public aux documents. Élu par le PE.

#### B. Les organes consultatifs

Le comité économique et social qui existe depuis les origines. Représente les employeurs, les salariés, la société civile. Intermédiaire entre les institutions et les forces économiques et sociales pour donner + de légitimité aux décisions. Représentants, salariés, syndicats, associations. Représenter les grandes forces économiques et sociales.

Le comité des régions crée pour associer les régions aux processus décisionnels. Créée à Maastricht à la demande des E fédéraux ou décentralisés pour associer les régions aux processus décisionnels de l'Union. Les membres de ce comité des régions sont des élus locaux qui représentent les régions pour les associer aux processus décisionnels.

### C. Les agences de l'Union

Pas possible d'être exhaustifs car + d'une quarantaine d'agence avec des missions variées. Ce qui est important c'est de montrer le phénomène d'agenciarisation. Existe aussi au niveau étatique. Déléguer l'exercice de compétences techniques à des entités juridiquement indépendantes qui ont une personnalité juridique propre. Secteurs sensibles ou les États ne veulent pas agir par eux-mêmes mais gardent un certain contrôle.

Agence européenne des droits fondamentaux qui fournit une expertise scientifique sur les droits fondamentaux.

Agences qui ont un pouvoir de décision – agence européenne des marchés financiers par exemple

Agences qui ont des compétences opérationnelles – agence Frontex (agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle des frontières extérieures de l'UE) gérer les frontières extérieures. Interventions de garde côtes et garde-frontières quand un EM a du mal à gérer ses frontières. Souvent agi en Grèce et en Italie. Frontex peut se substituer à un EM. Agence la plus médiatisée. Faire attention au respect des droits fondamentaux. Agents de Frontex peuvent utiliser des armes. Possibles atteintes au droit à la vie. Qui est responsable en cas de violation ? l'UE ? L'EM dont vient le garde ? L'EM dans lequel on exerce cette violation ?

[Chapitre 2 : La répartition des pouvoirs entre institutions.](#)