

## **Chapitre 1 : Repères historiques sur la construction de l'Union Européenne**

La paix européenne passe surtout sur la réconciliation entre l'Allemagne et la France. L'UE a permis une paix sur le continent européen depuis la Seconde Guerre Mondiale. Les personnes à l'origine de ce projet sont des personnes qui ont vécu non seulement la Seconde Guerre Mondiale mais aussi la Première. Pour eux, la question de la paix et de la qualité de vie des citoyens était déterminante.

Il y a ainsi eu un accord idéologique entre plusieurs familles politiques comme les démocrates-chrétiens et les sociaux-démocrates qui partageaient la même vision de la construction européenne. Lorsqu'on parle des pères de l'Europe, on parle surtout des membres de ces deux mouvances politiques. Cette idéologie fut représentée au Parlement Européen par le PPE (Parti Populaire Européen).

\*

### **Section I : La construction européenne**

#### **1. Les approches sectorielles**

Cela signifie que l'on a voulu privilégier un secteur pour lancer cette construction européenne. Dans le cas présent, il s'agit du commerce avant tout. Les partisans de la création de l'Europe décident de se retrouver à La Haye en mai 1948 pour faire pression sur les États pour les amener à poser les fondations de l'Europe.

Cependant, dans ce groupe, il existe des sous-groupes. Le premier est partisan d'une Europe intergouvernementale sur le modèle des organismes internationaux déjà existants. Le second groupe souhaite plus d'Europe et souhaite une grande intégration en rapprochant toutes les forces économiques, sociales et culturelles de l'Europe.

La première conséquence de cette conférence de La Haye est la création du Conseil de l'Europe (Traité de Londres) qui a vocation à rassembler les pays européens qui sont des démocraties. Le 5 avril 1949, le Conseil de l'Europe est créé. La ville choisie est Strasbourg « grâce » à son histoire tourmentée. C'est ce qu'on appelle une organisation paneuropéenne, il accueille aujourd'hui 47 États. Il s'agit d'une organisation qui a pour but d'organiser des conventions internationales que les États auront à approuver. La première de ces conventions est celle des droits de l'Homme. L'importance est d'ailleurs donnée aux droits de l'Homme et à la démocratie au sein du Conseil de l'Europe. Un autre dispositif important relatif au Conseil de l'Europe est la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Ce Conseil de l'Europe se veut à l'origine d'une meilleure gouvernance démocratique en Europe. Il a représenté l'accomplissement des objectifs des partisans d'une Europe intergouvernementale.

#### **A / Le lancement du modèle communautaire**

Elle a lieu le 9 mai 1950. Robert Schuman est avocat et parlementaire français mais est né allemand à Metz, d'origine Luxembourgeoise et fait ses études à Strasbourg. En 1914, il combat sous les drapeaux allemands. Dès qu'il est élu parlementaire en France 1924, il n'aura

de cesse de lutter pour un rapprochement franco-allemand. Il est le premier homme d'État à installer l'alliance franco-allemande comme un des principes fondateurs de la construction européenne. Il propose donc une gestion commune de la production de charbon et d'acier. Ce choix est particulièrement pertinent puisque les bassins miniers et houillers sont répartis sur plusieurs partis européens. De plus, les besoins en charbon et en acier sont importants en Europe, continent alors dépendant de l'Amérique du Nord. Enfin, le symbole de l'acier comme matériau premier pour la fabrication d'arme alors que l'Allemagne a été rendue responsable des deux Guerres Mondiales participe à faire de ce choix un choix pertinent.

Son discours d'alors, préparé par Jean Monnet, est lancé pour savoir si les autres États seraient « partants ». Trois réponses sont alors entendues. D'abord une réponse globale du Benelux qui répondent favorablement à cette invitation. L'Italie accepte aussi cette proposition tandis que le Royaume-Uni refuse. Les Britanniques affirment à l'époque leur alliance avec les États-Unis.

Les communistes voient l'Europe comme une armée tournée vers l'empire soviétique quand les Américains imaginent qu'elle sera surtout l'occasion pour les européens de s'émanciper de la tutelle des États-Unis.

On ne sait pas quoi faire après le discours de Schuman puisqu'il n'y a aucun modèle précédent cet accord entre pays européens. Cela aboutit au Traité de Paris (18 avril 1951 entrée en vigueur en juillet 1952). Ce système de la CECA n'est pas conforme aux précédentes institutions européennes. Il y a un certain nombre d'innovations. Une entité est créée, la Haute Autorité du Charbon et de l'Acier composée de nationaux des États-membres qui doivent exercer leur fonction en toute indépendance pour l'intérêt de cette Haute Autorité. Le pouvoir décisionnel est ainsi détenu par cette Haute Autorité. Les États sont représentés dans un conseil pour préserver les intérêts des États-membres. Les peuples de chaque État-membre sont aussi représentés dans une assemblée parlementaire. Un juge spécialisé est aussi créé ainsi qu'une cour de justice pour les contentieux concernant l'interprétation dudit traité. Les États n'ont ainsi pas le pouvoir.

Au départ, les inquiétudes poussent à l'observation. La CECA commence par plutôt bien fonctionner grâce aux États et entreprises qui jouent le jeu. L'idée d'aller plus loin dans l'intégration fait son chemin. Le projet de la CED germe alors principalement en ce qui concerne le réarmement de l'Allemagne. Cela permettrait en effet de réarmer l'Allemagne sous un contrôle européen. Néanmoins, la France refuse de discuter ce texte (fin août 1954).

Se pose enfin la question d'une Europe politique. C'est encore une fois un échec puisque les États-membres n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les modalités du texte. La France estime en effet qu'elle a un rôle prépondérant à jouer grâce à son siège permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU.

### **B / Le retour à une logique sectorielle**

Après les multiples échecs d'accord, les États de la CECA privilégient le retour à la logique sectorielle lors de la conférence de Messine en 1955. Quatre groupes de travail sont fondés : un sur le commerce, un sur le transport, un sur l'énergie et un dernier sur l'agriculture. On décide de resserrer les groupes autour de l'énergie et du commerce. La création d'un marché commun est entérinée.

La proposition de marché commun est soumise au Royaume-Uni qui refuse. Les États se retrouvent donc à 6 encore une fois à Rome en 1957 pour signer les traités. Euratom est signé ainsi que celui de la CEE. Il s'agit d'un traité cadre (pour ce qui est de la CEE) qui reprend le schéma de la CECA et on indique que cette CEE devra produire un certain nombre d'actes pour créer cette communauté.

Les États vont renoncer à leurs droits de douane pour les frontières intérieures. Un tarif douanier unique est mis en place aux frontières extérieures.

La première liberté permise pas cette union est la liberté de circulation des biens tant que celui-ci est conforme aux normes de la CEE. La suivante est la libre circulation des personnes. La troisième est la libre circulation des services (un architecte allemand peut faire des plans pour une entreprise belge). La dernière liberté permise est celle des capitaux.

La dernière structure est la mise en place de politiques comme la politique d'union douanière, la PAC, la politique commerciale commune.

Un calendrier avec des étapes est mis en place pour permettre aux États d'avancer au même rythme. Le marché commun sera réalisé au 1er juillet 1968.

## **2. Les périphéries de développement**

### **A / Les crises**

La construction de l'Europe s'est faite au fil de crises. « L'Europe se fera dans les crises, et elle sera la somme des solutions apportées à ses crises. » (Jean Monnet).

L'UE a vocation à s'élargir sous conditions. Des négociations sont aujourd'hui toujours en cours avec la Serbie ou la Macédoine par exemple. Dans le même temps, un processus d'approfondissement est à l'œuvre au sein de l'UE avec des révisions des traités notamment.

La première crise de la CEE à lieu dans les années 1960 avec l'Association Européenne de Libre-échange dont l'échec est suivi de la demande du Royaume-Uni refusée par la France du Général de Gaulle. Le Royaume-Uni demande une nouvelle fois l'adhésion en 1967 refusée encore une fois par le Général de Gaulle qui suit la « crise de la chaise vide » de 1965 – 1966.

A l'époque, les négociations tournent autour d'une réforme des institutions. Une des mesures prévues est la renonciation au droit de veto de chacun des pays membres. L'autre élément important à poser problème est constitué par la pression exercée par la France pour plus-ou-moins diriger la politique de la CEE d'alors. Hallstein, le président de la Commission d'alors enjoint les pays-membres à créer pour la CEE un budget propre ce qui permet à cette dernière d'être moins dépendante des États qui en sont membres et d'avoir un budget et donc une action plus stable. A la fin de janvier 1966, il est décidé qu'une réunion se tient pour écrire les points d'accord et de désaccord entre les États-membres. Ainsi, si un État estime qu'un traité compromet gravement ses intérêts, il n'y aura pas de vote. C'est le « compromis de Luxembourg ». D'autres États-membres de l'UE décident par la suite d'utiliser ce principe.

La relance européenne et la capacité d'aller plus loin dans l'Europe serait liée au départ du général de Gaulle.

### **B / Les avancées**

La première avancée est liée au domaine institutionnel. On a décidé qu'il n'y aurait qu'un seul Parlement et un seul juge pour les trois communautés mais toujours trois commissions. En 1965, le traité de fusion des exécutifs est signé pour qu'il n'y ait qu'une seule commission pour les 3 communautés.

La seconde avancée intervient peu de temps après le départ de de Gaulle, en juin 1969. Les gouvernements se réunissent et invitent les États qui souhaiteraient rejoindre les communautés européennes à déposer leur candidature. Le GB, le Danemark et l'Irlande sont alors sur le chemin de l'Union Européenne. Dès 1972, les négociations sont terminées. Le processus d'adhésion est alors double (ratification interne et ratification par les pays-membres). Un peu plus d'un an après l'adhésion de la GB, le Premier Ministre de l'époque organise un referendum sur l'appartenance à l'Union Européenne qui aboutit à un plébiscite du maintien dans l'union.

La troisième avancée est, elle, liée au compromis de Luxembourg. C'est à ce moment-là (1974) que le couple franco-allemand propose de créer un organe représentant les États-membres qui constitue le Conseil Européen qui se réunit quatre fois par an. C'est une instance d'appel du Conseil des Ministres.

### **C / La relance**

Elle va d'abord être l'œuvre du Parlement Européen créé par un acte du 20 novembre 1976 qui institue l'élection au suffrage universel direct par les nationaux de chaque État-membre. Cela donne de la légitimité aux institutions européennes. Dès le départ, il est considéré comme étant plutôt faible d'autant plus qu'à l'époque, le cumul entre un mandat national et européen est tout à fait faisable. Dès leur élection, ils ont travaillé pour créer une commission institutionnelle pour faire un traité (projet de traité sur l'Union Européenne) avec des mesures visant à renforcer l'intégration communautaire et le pouvoir du Parlement (le club du Crocodile en référence à un restaurant éponyme dans Strasbourg).

Les chefs d'État ne sont pas insensibles à la volonté de modification de l'Union Européenne. Après trente ans, il semble ainsi plutôt bien de modifier l'organisation des institutions. L'initiative est conjointe entre l'Italie, la RFA et la France. Il s'agit de la déclaration de Stuttgart. Dès 1985, s'engage le processus de révision en conférences intergouvernementales. On aboutit au Traité d'Acte Unique Européen adopté en 1986 et entré en vigueur le 1er juillet 1987. Il est composé de 2 parties. La première porte strictement sur les modifications des dispositifs de la CEE (changements de procédures, pouvoirs renforcés du Parlement Européen...). La seconde traite de la coopération politique en matière notamment de politique étrangère pour la création d'institutions qui permette d'adopter des positions et d'obtenir des décisions communes. Le processus d'élargissement tient aussi une place de choix, on se met ainsi d'accord sur des critères de sélection (appartenance au continent européen, être un État démocratique...). La Grèce intègre ainsi les communautés en 1981, elle est suivie en 1986 par l'Espagne et le Portugal.

## **3. La marche difficile vers l'intégration politique**

### **A / Le temps des révisions des traités constitutifs**

Les révisions se multiplient puisque les premières ne permettent pas de pallier les problèmes auxquels elles devaient répondre. La plus importante est celle du traité de Maastricht puisqu'elle présente les institutions en piliers. L'UE repose ainsi sur 3 piliers : le pilier communautaire (on révisé le schéma du système institutionnel), la Politique Étrangère et de Sécurité Commune et enfin la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (conséquence de la liberté de circulation dans l'Union). L'adoption du traité va mettre plus de temps que prévu (Danemark et France).

Le second traité est celui d'Amsterdam concernant les prérogatives législatives et budgétaires du Parlement Européen et la monnaie unique. Ce sera une déception sur ces points mais il aura permis des avancées sur le processus électoral et ce qui concerne des dispositions relatives à Schengen.

Le troisième est celui de Nice qui est adopté fin 2001 en même temps que la Charte des Droits Fondamentaux. Ce texte est mis de côté à cause des Britanniques qui ne veulent pas lui donner une dimension contraignante. Le Traité ne répond pas aux questions importantes à propos des institutions.

## **B / Les élargissements à l'Est**

On décide de mettre en place un basculement de l'Europe vers les pays de l'Est et de l'Europe centrale. Ces pays avaient vocation à rejoindre l'Union Européenne déjà sous la période communiste. Dès leur indépendance, les pays de l'Est demandent leur adhésion au Conseil de l'Europe puis à l'Union Européenne. Leur niveau de vie reste cependant inférieur d'autant que d'autres pays se pressent avec eux comme Chypre et Malte. Des critères sont mis en place et renforcés. Pour rejoindre l'Union Européenne, un pays doit absorber 70% de la législation de l'Union Européenne, on parle d'acquis communautaire (le reste est absorbé une fois l'adhésion effective). Tous les ans, des rapports sur les négociations sont rendus. En même temps, la Commission fait aussi un rapport sur la transformation des États pour rejoindre l'Union Européenne. La négociation se divise en deux groupes : un groupe de 10 États et un autre qui ne comprend que la Roumanie et la Bulgarie (considérés comme avançant plus lentement). Le premier arrive dans l'Union Européenne en mai 2004. La Bulgarie et la Roumanie entrent en janvier 2007. La Croatie est le dernier pays à avoir rejoint l'Union Européenne en juillet 2013 et négocie pour entrer dans la zone euro.

## **4. La relance de l'Union Européenne**

### **A / L'échec du projet de « constitution européenne »**

L'idée qui préside dans la relance de l'UE entre 2002 et 2003 est celle du changement de texte fondamental. On adopte alors le mode d'action en Convention. Elle a comme particularité de rassembler des représentants des États-membres et des futurs États-membres ainsi que des représentants des institutions européennes. Elle devait répondre à 4 questions mais traitera finalement de plus larges sujets. La convention parle alors de « constitution européenne », entendant par là une simplification de l'Union Européenne pour les citoyens de ladite Union Européenne. Dans le contenu, cela n'a pas grand-chose à voir avec une constitution nationale. Assez rapidement, la convention est adoptée par une conférence diplomatique et signée à Rome en octobre 2004. Il est ensuite soumis à ratification dans l'ensemble des pays de

l'Union Européenne. En France, Chirac le soumet au referendum. Les Français rejettent le texte fin mai juste avant les néerlandais début juin. Le texte est alors mis de côté.

Avant cela, 18 pays l'ont déjà ratifié. De plus, les élections ou referendum européens reposent sur des enjeux internes. Le referendum français s'est transformé en plébiscite pour ou contre le président de l'époque, Jacques Chirac. Lors de la campagne électorale de 2006 / 2007, les deux candidats prennent position pour relancer le traité et d'aboutir sur un certain nombre de questions. Dès le mois de juin se tient un Conseil Européen pour l'adoption d'un nouveau traité.

### **B / L'adoption du Traité de Lisbonne**

Dans le cas du Traité de Lisbonne, on parle d'un traité simplifié. En a été enlevé tout ce qui pouvait fâcher notamment les Britanniques. Dès le mois de juillet, un groupe d'experts est réunis pour ne conserver que ce qui relèvent des questions importantes de l'Union Européenne et qui est acceptable pour tous les pays-membres de l'UE. Le texte est signé en décembre 2007. Sarkozy décide d'user de la procédure parlementaire. Le texte est alors approuvé à une large majorité.

L'Irlande est le seul pays où il a fallu s'y prendre en deux temps pour accepter le traité. Après un referendum qui aura rejeté le traité, le pays aura droit à des concessions. En réalité, la crise des *subprimes* étant passée par là, l'opinion publique irlandaise a changé d'avis et crédite le système monétaire européen d'un rôle de rempart contre la crise.

Dans le traité de Lisbonne, on maintient règlement / directive aux dépends de loi / loi-cadre, on supprime les références aux symboles de l'UE et on change l'appellation du Ministère aux Affaires Étrangères de l'UE en Haut Représentant aux Affaires Étrangères et à la politique de Sécurité. Il met aussi en place un droit de retrait de l'Union Européenne.

### **C / Les crises grecque et britannique**

Dans le système de l'UE, lorsqu'un État souhaite rejoindre la zone euro, il en fait la demande et un service de la Commission Européenne juge s'il réunit toutes les conditions prudentielles pour rejoindre cette zone et cette décision est une décision du Conseil de l'Union Européenne. Dans le cas de la Grèce, la Commission avait donné une recommandation négative mais Jacques Chirac avait soutenu la candidature de la Grèce. Dans le système euro, il n'y a pas d'expulsion possible, la décision est à prendre par l'État en question. Les chiffres donnés par la Grèce ont été truqués par une entreprise qui était aussi à l'origine de la crise des *subprimes*. La Grèce a fait partie des pays qui ont vécu à crédits de banques privées et d'autres États. Comment agir ?

L'action à mettre en œuvre est un sauvetage puisque tous les États de la zone euro étaient concernés. Il a donc fallu sauver la Grèce. La Banque Centrale de l'UE, l'Union Européenne elle-même ainsi que le FMI sont intervenus. Une cure d'austérité est demandée. Il semblerait que, depuis début 2019, la Grèce ait renoué avec la croissance économique.

Dans le cas de la crise britannique, il s'agit d'une crise politique. Les arguments de la campagne pour le *leave*, il s'agit d'une espèce de délire de l'emprise de l'Union Européenne. La controverse existe entre le législatif et l'exécutif britannique. Entre le referendum et la demande

faite à l'UE de quitter ladite Union Européenne, il y a eu quasiment neuf mois ce qui s'explique par un problème constitutionnel concernant l'attribution de la compétence du retrait de l'Union Européenne au législatif ou à l'exécutif britannique. Finalement, le Premier Ministre britannique Theresa May n'a pu faire la demande qu'avec l'aval du Parlement du Royaume-Uni.

Aujourd'hui, il s'agit aussi d'une crise constitutionnelle du système britannique : le Parlement se réunit à la suite de la décision de la Cour Suprême, a déjà voté plusieurs lois mais Johnson dit qu'il n'en ferait rien tant que de nouvelles élections anticipées ne seraient par convoqués. Pendant ce temps, l'Union Européenne ne peut rien faire. Soit Johnson obéit au Parlement et demande une prorogation du délai, etc. soit il ne se passe rien.

\*

## **Section II : Les caractères de l'Union**

### **1. Les éléments constitutifs de l'Union**

#### **A / Les Etats-membres**

##### **1°) L'adhésion**

L'Union Européenne a vocation à s'étendre. On ne sait cependant pas jusqu'où elle peut s'étendre. Pour le moment, on compte 7 élargissements successifs. Concernant la question de l'adhésion, on dénombre plusieurs critères pour cette adhésion : la demande doit être faite par un État, s'ensuit un critère géographique, puis un critère politique (démocratie, État de droit, reconnaissance des valeurs de l'UE). On a rajouté un critère économique à l'adhésion dans les années 1990. Il consiste en la garantie d'une économie libérale. Aujourd'hui on parle aussi de capacité d'absorption : l'arrivée de nouveaux États ne doit pas ralentir le chemin vers l'intégration européenne (critère qui n'en est pas vraiment un). C'est le Conseil de l'Union qui reçoit les candidatures qui doivent alors être approuvées à l'unanimité avant d'être soumises au vote du Parlement Européen. Les négociations s'ouvrent ensuite. Une fois le traité signé, il doit être ratifié par l'État concerné et tous les États-membres à l'unanimité.

##### **2°) Le retrait**

Il s'agit d'une disposition mise en place par le Traité de Lisbonne. Au départ, les traités de l'Union Européenne ont été faits pour une durée illimitée. Il s'agit d'une décision unilatérale et négociée. L'intérêt d'une disposition sur ce retrait est d'avoir une organisation procédurale et temporelle du retrait. L'État fait sa demande au Conseil Européen puis les négociations commencent et dont le but est l'aboutissement à un traité qui est adopté par le Conseil de l'Union à la majorité qualifiée puis par le Parlement Européen. En temps normal, on compte deux ans entre la demande faite par l'État-membre sortant et l'entrée en vigueur. Néanmoins, il est possible de proroger le délai avec l'accord unanime du Conseil Européen. La Cour de Justice a pu se prononcer par un arrêt en décembre 2018 : avant l'entrée en vigueur de l'accord de sortie, l'État-membre est tenu de remplir toutes ses obligations en tant que membre de l'Union Européenne. Il peut aussi revenir sur sa décision.

## **B / Les citoyens européens**

La notion de citoyenneté est introduite par le Traité de Maastricht de 1992. C'est une citoyenneté de superposition. Ça ne modifie pas les règles d'attribution de la nationalité qui est une question interne. Cependant, la citoyenneté européenne vient en plus de la nationalité et permet aux personnes qui sont des nationaux d'un État-membre d'acquérir des droits. La qualité de nationale d'un État-membre donne la qualité de citoyen européen.

Comme premier bénéficiaire, elle offre une liberté générale de circulation au sein de l'Union Européenne, notamment avec les accords de Schengen. C'est donc une liberté de prestation de service, une liberté d'habiter, d'acheter des biens, de passer sa retraite dans un autre pays. La seule limite à ce droit général c'est que l'État de résidence peut exiger que vous ayez des ressources pour vous installer. Un autre droit est celui de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes (dans le cas des élections municipales, on peut assujettir l'exercice de ce droit à un temps de résidence). Il y a aussi le droit de pétition, le droit de saisir le médiateur européen (désigné par le Parlement Européen, il a le rôle de régler les litiges avec l'administration de l'Union Européenne) ou encore le droit à l'assistance diplomatique et consulaire lorsque son pays n'est pas représenté.

## **C / Le territoire de l'Union**

Il s'agit de l'agrégation des territoires des États-membres dans les 3 dimensions (terrestre, maritime et aérien). Il est possible à un État de soustraire un de ses territoires (ex. : Groenland, îles anglo-normandes, île de Man). D'autre part, il y a la question des communautés d'outre-mer (ou RUP pour Régions Ultrapériphériques) qui concernent la France, le Portugal (Madère, Açores) et l'Espagne (îles Canaries). Elles ont un statut spécial déterminé par les traités et en fonction de leur éloignement de la métropole. En principe, c'est le droit de l'Union qui concerne les territoires d'outre-mer mais des dispositions peuvent être mises en place : application retardée, partielles ou aucune application.

Pour les pays et territoires d'outre-mer, le droit de l'Union Européenne ne s'applique pas. Dans le cadre de ce titre spécial, ces territoires bénéficient d'accords d'association.

## **2. Le cadre de la gouvernance de l'Union**

### **A / Le respect des valeurs**

#### **1°) Les droits fondamentaux**

Il y a une prise en compte des valeurs depuis le Traité d'Amsterdam. Elles font l'objet d'une énumération à l'article 2 du traité sur l'Union Européenne. Le non-respect de ces valeurs entraîne des sanctions contre l'État accusé.

Étant au départ une institution à vocation économique et commerciale, on a estimé qu'il n'était pas important d'énumérer les droits de individus. Mais les juges ont très vite dû faire face à des affaires concernant des droits fondamentaux (droit de propriété, vie privée des entreprises...). Tous les États avaient fait partie de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. D'autant plus que l'Union Européenne n'est pas partie de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. La Cour de Justice de l'Union Européenne a repris des droits de la Cour

Européenne des Droits de l'Homme ainsi que certaines jurisprudences (Principes Généraux du Droit). De plus-en-plus, la Cour de Justice de l'Union Européenne doit reconnaître des droits aux ressortissants de l'Union Européenne. On a estimé que le mieux serait que cette Union Européenne serait partie à la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Par deux fois, la Cour de Justice de l'Union Européenne a estimé que les conditions d'adhésion n'étaient par réunies. Il y a deux hypothèses ici : dans le premier cas, elle estime que par son caractère propre l'Union Européenne ne pouvait pas entrer dans la Convention (elle est une organisation et pas un pays) ; dans le second cas, il s'agit des mêmes raisons après la rédaction d'un traité entre l'Union Européenne et le Conseil de l'Europe.

A la fin des années 1990, l'Union Européenne s'est doté de son propre catalogue des Droits et Libertés (Charte des Droits fondamentaux) qui visent les droits civiques et politiques et économiques et sociaux. Elle a été adoptée lors du Traité de Nice (2001). Mais devant le refus des Anglais de ce texte, elle n'a pas eu d'effet obligatoire. Il a fallu attendre le Traité de Lisbonne pour que cette Charte soit annexée au Traité et qu'elle ait enfin une valeur contraignante.

## **2°) La démocratie**

C'est une condition même de l'adhésion à l'Union. Il faut bien voir que c'est une démocratie au sens large. Il s'agit aussi de la question de l'État de droit, d'une justice indépendante... Aujourd'hui, on a des pays démocrates au sens où le mécanisme de dévolution du pouvoir est l'élection par les citoyens (Pologne, Hongrie...). De plus, on est en train de montrer qu'il peut y avoir des cas où il faut faire une séparation entre démocratie en tant que mécanisme et les droits de l'Homme et la justice. On pourrait donc avoir un pays où les citoyens élisent leurs représentants et où les droits de l'Homme ne sont pas totalement respectés.

L'Union Européenne peut prendre des sanctions en cas d'atteinte grave à ces dispositions avec comme sanction ultime la suspension du droit de vote au Conseil de l'Union. Or ce type de sanction met en cause aussi le vote des citoyens.

Dans les traités, la démocratie est considérée comme représentative et participative. Dans l'UE, pour développer une offre politique européenne et renforcer la conscience européenne, on soutient la création de partis politiques européens (disposition à ce sujet dans les traités. On en dénombre 10 aujourd'hui et la plupart ont des groupes au Parlement Européen. Pour ce qui est de la démocratie participative, le lien avec les citoyens est établi principalement par la Commission Européenne qui travaille avec des consultations d'organismes représentatifs (associations, syndicats...). Chacun peut apporter sa contribution à la consultation de la Commission sur le site internet de cette dernière. Une nouveauté introduite par le Traité de Lisbonne est l'initiative citoyenne européenne (1 million de citoyens d'au moins 7 États-membres peuvent proposer à la Commission de réfléchir à un futur acte législatif). Dans le cas où la Commission ne suit pas les propositions des citoyens, elle doit expliquer pourquoi (généralement car cela ne relève pas de sa compétence).

## **B / Les principes constitutionnels**

### **1°) L'attribution des pouvoirs**

Le système de l'UE rejette le terme de séparation des pouvoirs car cela ne peut rendre compte des complexités de l'institution qu'est l'Union. Le pouvoir législatif est ainsi partagé entre la Commission d'un côté et le Parlement et le Conseil d'un autre contexte. Le pouvoir exécutif est le Conseil, la Commission qui peut être amenée à exercer la mise en œuvre des directives mais ce sont aussi les États-membres. Dans le cas de l'autorité judiciaire, le juge de droit commun est le juge national. C'est-à-dire que même en cas de litige ou d'interprétation du droit de l'Union Européenne, c'est le juge national qui est en charge. La Cour de Justice de l'Union Européenne se charge de cas très précis concernant des contentieux de l'UE.

L'Union s'est aussi voulue comme un système de représentation d'intérêts. Ce qui signifie que les intérêts des États sont représentés par le Conseil. L'intérêt des peuples l'est par le Parlement quand l'intérêt de l'UE est représenté par la Commission.

### **2°) L'équilibre des pouvoirs**

Le terme est un peu mal choisi (au moins en Français). On peut plutôt parler d'équilibre institutionnel. Ce système évolue donc avec les révisions des traités. L'idée d'équilibre est d'éviter que telle ou telle institution empiète sur les pouvoirs de l'autre et que l'UE empiète sur les pouvoirs des États-membres.

### **3°) La solidarité**

Historiquement, l'UE a été créée à partir de cette solidarité. Elle s'exerce dans plusieurs domaines : d'abord politique, mais aussi budgétaire (tous participent au financement de l'UE). Néanmoins, ce principe ne va pas forcément de soi pour tous les pays de l'UE (cf. Hongrie et question des migrants).

## **C / Les compétences de l'Union**

Cette question des compétences à attribuer à l'Union s'est posée tôt. Dans une optique fédérale, on énumère les compétences de l'organisme centrale sachant que ce qui n'est pas énuméré relève des instances inférieures. On peut faire aussi l'inverse (des institutions infra vers les institutions supranationales). Il faut attendre le Traité de Lisbonne pour un accord précisant les différentes compétences de l'UE.

### **1°) La typologie des compétences**

Le Traité de Lisbonne dit que l'UE n'agit que dans les compétences que les États-membres lui ont attribué. Concrètement, elle doit se référer à l'article concernant ces compétences. Suivant les domaines, l'action de l'Union est plus-ou-moins importante. L'essentiel de la réglementation produite est celle de l'UE du moins dans les domaines qui la concernent (PAC : 95% de la réglementation provient de l'UE).

Le Traité de Lisbonne dénombre 3 catégories de compétences : les compétences exclusives, les compétences partagées et les compétences d'appui.

Lorsque l'on parle des compétences exclusives, cela signifie qu'elles ne relèvent plus des États (qui exercent en fait leurs compétences par le Conseil). C'est le cas de la politique monétaire de la zone euro, la politique de concurrence ou encore la tarification douanière.

Dans le cas des compétences partagées, ce sont les États qui exercent la compétence tant que l'Union n'intervient pas. Par exemple, dans le cas de la PAC, l'UE a décidé de prendre des mesures pour faciliter l'installation des jeunes agriculteurs. A partir du moment où l'UE a pris cette mesure, les États ne peuvent plus exercer leur compétence (il s'agit de préserver l'unité du droit).

Pour ce qui est des compétences d'accompagnement ou d'appui, l'action de l'UE consiste simplement à encourager ou à assister des mesures : c'est le cas dans le domaine du tourisme, du domaine d'enseignement supérieur (ERASMUS : pour les études supérieures, il s'agit d'une compétence des États-membres mais ils ont jugé que pour une politique d'échange universitaires, la compétence était mieux exercée par l'UE), etc.

## **2°) L'exercice des compétences**

Tout d'abord, le principe de subsidiarité suppose de mesurer l'efficacité de l'action de l'Union Européenne. Ce n'est pas un principe de répartition des compétences. Cela signifie que la Commission est obligée de fournir avec ses propositions une annexe relative à la subsidiarité où elle précise le niveau adéquat pour l'exercice de cette compétence. Il y a ainsi trop niveau : le niveau de l'UE, le niveau des États-membres et enfin les collectivités infra-étatiques. Il est lié à l'idée qu'il faut créer une proximité entre les citoyens et l'UE. Dans la pratique, pour chaque proposition d'acte, il y a une obligation d'adresser celle-ci aux parlements nationaux qui ont la compétence en matière de subsidiarité (soit en approuvant le niveau recommandé par l'UE, soit en mettant en cause ce niveau). Dans le cas d'un large refus des parlements nationaux, c'est le Conseil qui statue.

La question de la proportionnalité s'est aussi posée. Il s'agit de déterminer quels sont les moyens les plus adéquats pour atteindre les objectifs fixés par telle ou telle réglementation. En cas de litige, c'est au juge de faire la part entre les différents intérêts. Par exemple, si une législation allemande interdit un type de biens (jugés nocifs pour l'environnement) produits en France et que le juge est saisi, il va devoir faire la balance d'intérêts entre l'environnement et le principe de libre circulation au sein de l'UE. Le juge peut demander de prendre des mesures plus douces.

Le dernier principe est celui de flexibilité. En droit de l'Union, on reconnaît le droit aux États de ne pas avoir les mêmes obligations. Dans le cadre de l'euro, les États sont libres de rejoindre l'euro et en même temps, lorsqu'un État souhaite rejoindre la zone euro, la Commission rend un constat technique et le Conseil approuve ou non la demande. Tous les pays ont ainsi vocation à rejoindre un jour la zone euro. Cependant, le choix est laissé aux États de s'engager ou non à un instant T. Un autre exemple peut être celui de Schengen qui regroupe une partie des pays de l'UE et des pays extérieurs à l'Union.

## **3. La nature juridique de l'Union**

### **A / Organisation internationale ou Etat ?**

L'UE s'inspire du mode de création classique des organisations internationales pour ce qui est de la signature des traités mais pas dans ce qui concerne son fonctionnement. C'est ainsi la seule organisation internationale dont des parlementaires sont élus par les citoyens.

Il ne s'agit pas non plus d'un État. Elle n'a pas substantiellement de Constitution, n'a pas non plus de territoire unifié, ni de gouvernement (elle n'a pas d'ambassadeur, ni les attributs d'un État).

Elle n'est donc ni un État ni une organisation internationale au sens propre.

### **B / La spécificité du modèle de l'Union**

Il n'y a jamais eu la volonté de créer un État fédérale même si on peut trouver certaines similitudes. Ce qui fait sa spécificité, c'est le fait que l'articulation juridique soit particulière. En effet, le droit de l'UE s'impose aux États-membres (primauté) d'autant plus qu'il n'a pas besoin d'être publié au journal officiel des États-membres après avoir été publié sur celui de l'UE. Il y a aussi un juge, ce qui en fait une espèce de cour suprême (le terme reste impropre puisqu'elle ne constitue pas véritablement une cour supérieure à celle des pays-membres). Enfin, une autre spécificité est que le processus n'est pas arrêté. Il n'est pas prévisible en tant que tel, l'Union est amenée à évoluer dans le temps

## **Chapitre 2 : La structure institutionnelle de l'Union**

Dans le système de l'Union Européenne, sept institutions sont prévues.

\*

### **Section I : Le Parlement Européen**

Il est prévu dès les origines. Il est d'abord désigné comme « Assemblée parlementaire » pour représenter les parlements nationaux. Il devait avoir uniquement une fonction consultative. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne confère au Parlement un statut égal à celui du Conseil.

#### **1. La composition du Parlement Européen**

##### **A / La désignation des parlementaires européens**

Cette question est évoquée par le Traité et l'idée est que l'on puisse avoir une procédure uniforme. Cependant, concernant une hétérogénéité dans les élections des députés, il y a seulement quelques principes communs.

Le nombre de parlementaires est fixé à 750 en plus du président. Lorsqu'il veut voter, le président doit laisser sa présidence à un vice-président. Le nombre est fixé par État avec un critère démographique. Il y a néanmoins un plafond et un plancher : les plus petits États ont au minimum 6 députés tandis que les plus grands États peuvent avoir au maximum 96 parlementaires. Le calcul entre 6 et 96 a un effet réducteur : entre les populations allemandes et maltaises, le facteur est de 200 alors qu'entre le nombre de députés des deux pays, le facteur est de 16.

La règle de l'élection a été mise en place en 1976 et révisée par la suite. Il s'agit d'un scrutin proportionnel de liste. Cela remet en cause le système électoral de certains États comme la France ou le Royaume-Uni. Les États ont aussi le choix des circonscriptions. Il y a aussi un seuil pour la répartition des sièges (minimum à obtenir pour avoir un siège : 5% en France).

Tout ce qui concerne les frais de campagne dépend des lois nationales. D'un pays à un autre, les sommes allouées aux campagnes électorales vont ainsi pouvoir varier.

On peut aussi noter l'érosion de la participation aux élections électorales depuis 1974 même si elle a remonté de quasiment 10 points en 2019. Les pays où le taux de participation est le plus faible sont les pays d'Europe centrale et orientale. Par exemple, la Slovaquie a voté à moins de 30%.

##### **B / Le statut des parlementaires européens**

Quand on parle de la question des incompatibilités, il s'agit de l'interdiction d'un cumul de mandats (national et européen). En 1979, cela ne constituait pas un problème mais il a fini par se poser avec le développement des charges de parlementaire européen. C'est-à-dire que

Fabienne Kehler qui était sénatrice a candidaté au Parlement Européen et a été élue : elle a eu un mois pour faire un choix. On ne peut pas être parlementaire et tenir d'autres fonctions au sein des organes et institutions de l'Union Européenne. On peut néanmoins occuper une fonction dans des organes privés. Les parlementaires doivent faire une déclaration d'intérêt financier.

Pour ce qui est des immunités, il s'agit de protéger les parlementaires contre les poursuites, les arrestations ou des condamnations pour des faits relatifs à leur fonction. Au sein du Parlement, toutes les opinions ne peuvent pas déclencher des poursuites (elles peuvent faire simplement l'objet d'une sanction administrative). Pour que des parlementaires soient jugés par les tribunaux nationaux, il faut que le Parlement vote la levée de l'immunité parlementaire des individus concernés.

A propos des indemnités des parlementaire, on peut noter que jusqu'en 2009, les députés étaient payés par leur État. On a ainsi décidé de budgétiser les rétributions des parlementaires européens (avant cela un Hongrois était payé 800€ tandis qu'un Italien était payé 12 000€).

## **2. L'organisation du Parlement Européen**

### **A / Les structures de travail**

Les groupes politiques sont la principale structure de travail. Ils sont formés par affinités politiques. Un groupe doit contenir au moins 25 parlementaires d'au moins un quart des États-membres. Au 1er septembre 2019, le Parlement compte 7 groupes politiques et 57 députés non-inscrits. Les groupes les deux plus importants sont le Parti Populaire Européen et les socialistes et démocrates. Cela s'explique par leur caractère fondateur dans la construction européenne. Ces deux groupes, jusqu'en 2019, on choisit de se répartir les postes et responsabilités. Pour obtenir la majorité, ces deux groupes se sont alliés au groupe Renaissance (440 parlementaires au total pour les trois groupes).

On a ainsi le Bureau, dirigé par le Président du Parlement : David Sassoli. On a aussi 14 vice-présidents et 5 questeurs (chargés des questions financières). Comme le PPE et les socialistes et démocrates, il y a une rotation des postes entre les deux partis.

A côté de ce Bureau, on a la Conférence des Présidents qui organise le débat parlementaire. Elle regroupe le président du parlement, ceux des partis du Parlement et un représentant des non-inscrits.

Il y a aussi des commissions de travail (commissions parlementaires permanentes). On en compte 20 ainsi que 2 sous-commissions (dont une se charge des questions de défense et l'autre des droits de l'Homme). Comme dans le système français, on peut aussi avoir des commissions spéciales et des commissions d'enquête. Elles servent à traiter des questions politiques d'actualités (février 2018 concernant le glyphosate). A l'issue des commissions d'enquête, il peut y avoir des suites pénales.

### **B / Les modalités de travail**

Elles sont aussi fixées par le règlement intérieur. Le Parlement s'organise en session annuelle (de mars à février) elle-même découpée en 12 sessions réparties sur toute l'année qui durent quatre jours. Il peut aussi y avoir des sessions extraordinaires. Ce sont des sessions sur un ou deux jours et représentent en général 5 à 7 jours supplémentaires sur une année. Les parlementaires se réunissent à Strasbourg pour les sessions plénières et à Bruxelles pour les sessions extraordinaires.

Tous les députés peuvent parler leur propre langue (23 plus 1 langue : le gaélique). Néanmoins, dans la pratique, les députés parlent majoritairement en anglais.

### **C / Les lieux de travail**

Historiquement, quand la CECA a été créée, le lieu de travail était Luxembourg. En même temps, il avait été décidé, pour des raisons historiques, que le Parlement Européen siégerait à Strasbourg. Les chefs d'État et de gouvernement avaient décrété que les sièges de l'Union étaient des sièges provisoires. Luxembourg étant une trop petite ville, on a déplacé les institutions à Bruxelles qui paraissait la meilleure situation dans l'Europe des 6. La Cour de Justice, saisie par le Luxembourg, a statué en 1984 qu'il était du ressort des chefs d'État et de gouvernement de choisir les affectations des fonctionnaires du Secrétariat Général. A partir de 1985, les parlementaires votent une résolution pour la construction d'infrastructures. Un hémicycle se bâtit alors à Bruxelles. Les parlementaires demandent en 1989 à ce que leur siège soit à Bruxelles. La France saisit le juge qui donne raison à l'État. En 1992, Mitterrand obtient que les chefs d'État et de gouvernement décident de l'attribution des sièges et des institutions des organisme de l'Union : se tiennent à Strasbourg les sessions plénières et le vote du budget. Cela n'a pas empêché une partie des parlementaires à vouloir le transfert des sièges à Bruxelles.

Le siège de Strasbourg est souvent remis en cause. Le coût des déplacements des parlementaires est mis en cause pour soutenir la remise en question de la ville de Strasbourg comme siège du Parlement Européen. Il est estimé à 113 millions d'euros sur un budget de 150 milliards d'euros. Dans une perspective écologique, il convient aussi d'étudier le coût en émissions de carbone de ces déplacements. Le déplacement définitif ou les déplacements multiples ont le même impact écologique à partir du moment où l'on considère que les parlementaires peuvent utiliser le train.

Dans une perspective de recherche d'une meilleure qualité de travail. L'argument avancé est une efficacité supérieure de l'Union Européenne. Or, les derniers élargissements à l'Est peuvent engendrer une plus grande incompréhension de la part des citoyens de l'Union Européenne. Quant à savoir s'il s'agit d'améliorer la qualité de vie des parlementaires, elle ne devrait peut-être pas se poser puisque Strasbourg reste un symbole de l'histoire de l'Europe. D'autant plus que la vocation du Parlement est avant tout de représenter les électeurs.

## **3. Les attributions du Parlement Européen**

### **A / La fonction délibérative**

Il s'agit d'une fonction assez évidente pour un parlement. Il peut inspecter trois types d'actes : les directives européennes (qui correspondent aux lois-cadres des États-membres) qu'il peut amender ; le budget en codécision avec le Conseil de l'Union Européenne ; les accords internationaux souvent aux côtés des États-membres sachant que la Commission rend compte

de l'avancée des négociations (comme dans le cas de l'accord sur le Brexit). Plus le Parlement est associé aux négociations, plus il y a de probabilités de le voir donner son approbation finale pour l'entrée en vigueur de l'accord.

### **B / La fonction de contrôle**

Dans le cadre de cette fonction de contrôle, il s'agit avant tout d'un contrôle de la Commission de l'Union mais aussi en partie du Conseil. Le Parlement dispose de moyens d'information (pour être informé sur les politiques mises en œuvre notamment par le biais des rapports portant la plupart du temps sur ladite mise en œuvre des politiques de l'Union). Des questions peuvent aussi être adressées à la Commission ou au Conseil de l'Union pour savoir ce que ces deux institutions souhaitent faire. Elles peuvent être écrites ou orales (lors des *question time* du mercredi après-midi). Un système de motion de censure a aussi été créée en 1957 par les traités de Rome et qui oblige donc la Commission à rendre compte de la gestion des affaires de l'Union. Elle reste exceptionnelle et est très encadrée. La dernière motion de censure déposée date d'il y a plus de 20 ans. Dans le système de l'Union Européenne, il n'y a cependant pas de possibilité de dissolution du Parlement par la Commission de l'Union Européenne.

### **C / La fonction de nomination**

Elle s'exerce vis-à-vis de la Commission Européenne en premier chef. Elle permet au Parlement d'auditionner les futurs commissaires européens : on vote d'abord pour chaque commissaire puis pour approuver la Commission de façon plus générale. Dans le cadre de ces auditions, le Parlement va apprécier les qualités des personnes auditionner, la capacité à travailler dans une équipe, ses apports pour l'Union, etc. Cette fonction de nomination, le Parlement aimerait l'avoir sur tous les fonctionnaires de l'Union Européenne. Néanmoins, les États-membres considèrent que certaines nominations leur reviennent. Pour les membres de la Cour des Comptes et de la Banque Centrale Européenne, le Parlement auditionner et donne son accord aux membres de ces institutions.

Il y a par ailleurs un bras de fer entre le Parlement Européen et les États-membres à propos de la nomination des magistrats de la Cour de Justice de l'Union Européenne. Jusqu'à présent, ce n'est pas le Parlement qui s'occupe d'auditionner et de nommer ces magistrats.

En ce qui concerne le médiateur européen, il siège à Strasbourg et est rattaché au Parlement Européen. Il observe les plaintes concernant les difficultés rencontrées avec l'administration de l'Union.

\*

## **Section II : Le Conseil Européen**

### **1. La place du Conseil Européen**

Il a été jugé nécessaire dans l'Union Européenne de donner du poids aux responsables de chaque État-membre dans la construction européenne.

### **A / La reconnaissance du Conseil Européen**

Les deux leaders à l'origine de ce Conseil européen sont Helmut Schmidt et Valéry Giscard d'Estaing qui ont décidé de se réunir régulièrement à partir de 1974. Le Conseil Européen est donc l'acteur qui permet de discuter de politique extérieure mais aussi de défense et de coordination interne. Auparavant, on avait eu des sommets qui réunissaient des chefs d'États européens mais ils étaient tout à fait ponctuels et non pas réguliers et rigoureusement encadrés par les organes de l'Union.

Les intérêts de ce Conseil sont multiples : afficher une unité de parole de l'Union Européenne concernant l'Union elle-même mais aussi concernant des questions internationales ; pallier au relatif mauvais fonctionnement du Conseil des ministres de l'Union (comme une instance d'appel ou d'arbitrage) ; relancer la construction européenne.

Avant la révision des traités, des tensions font leur apparition au sein de la CEE entre les organes inscrits dans les traités et ce Conseil Européen. Il fallait donc que ce Conseil Européen rentre dans le schéma des institutions de l'Union ce qui est fait par le Traité de Lisbonne. Ce qui fait que les actes du Conseil Européen sont soumis au contrôle de la Cour de Justice de l'Union. Le Conseil Européen a donc aussi un règlement intérieur à respecter.

### **B / La composition du Conseil Européen**

On a conservé ce groupe de chefs d'État et de gouvernement. Chaque État envoie le représentant de l'exécutif propre à engager son État dans l'Union Européenne. Pendant longtemps, seul la France a envoyé son chef de l'État mais avec de nouvelles arrivées et des phénomènes de cohabitation dans d'autres pays de l'Union, cette situation a évolué.

Le président de la Commission Européenne fait lui aussi partie du Conseil puisque la Commission va devoir mettre en œuvre les décisions du Conseil. Le président du Conseil Européen travaille à l'établissement de l'ordre du jour et à la préparation des réunions. Le président de la Commission européenne et celui du Conseil ne votent cependant pas.

Dans le cas d'une cohabitation, les deux têtes de l'exécutif participent à la réunion du Conseil mais seul le chef de l'État vote.

### **C / Les missions du Conseil Européen**

Il n'a aucune fonction législative mais a une mission générale de donner les impulsions et orientations de l'Union et de la construction européenne. Les questions relatives à l'adhésion, à la révision, à la sortie de l'Union sont décidées par le Conseil européen. Le système Erasmus, par exemple, a été décidé par le Conseil Européen. Certaines missions tiennent aussi à la désignation de hauts responsables de l'Union comme le président du Conseil Européen (fonction créée par le Traité de Lisbonne). Le président de la Commission Européenne est lui aussi nommé par le Conseil après le vote du Parlement. Le Haut Représentant pour les Affaires Étrangères et pour la Politique de Sécurité est nommé par le Conseil lui aussi et s'il n'est pas membre du Conseil, il travaille aussi avec le président du Conseil Européen. Le Conseil Européen nomme aussi le Directoire de la Banque Centrale de l'Union Européenne.

Il a aussi des fonctions d'arbitrage de l'Union Européenne. Il peut sanctionner un État-membre de l'Union Européenne et se réunit en temps normal 4 fois par an, mais ces dernières années, il se réunit en réalité 7 ou 8 fois par an.

## **2. Le président du Conseil Européen**

### **A / La désignation du président**

Pendant longtemps, le président du Conseil était le chef d'État ou de gouvernement de l'État qui présidait la Commission de l'Union Européenne. Néanmoins, on a jugé que la charge de travail était difficilement compatible avec celle de la fonction de chef d'État ou de gouvernement.

Le poste de président du Conseil a donc été créé par le traité de Lisbonne. Il est désigné à la majorité renforcée (72% des voix nécessaires avec pour objectif l'unanimité) pour un mandat de 2 ans et demi renouvelable une fois. La personnalité choisie est un ancien chef d'État ou de gouvernement (Von Rumpoy étant belge et Tusk, Polonais). Le statut du Président du Conseil Européen est assez flou. Il peut être révoqué pour faute selon le traité de Lisbonne. Le premier à occuper ce poste est Herman Von Rompuy, ancien premier ministre belge. Donald Tusk lui a succédé.

### **B / Les mission du président**

C'est le président qui anime, prépare et préside les réunions du Conseil Européen et en assure le suivi. Il n'a pas d'administration propre et s'appuie donc sur le Secrétariat général du Conseil de l'Union Européenne.

Le président du Conseil Européen représente l'Union auprès des organisations internationales et des États tiers. Il est donc considéré en termes protocolaires comme le président de l'Union Européenne : il est reçu comme un chef d'État et reçoit les lettres de créances des ambassadeurs des États tiers auprès de l'Union Européenne. Il reçoit des missions de la part des chefs d'État et de gouvernement pour agir au nom de l'Union Européenne. Il y a aussi une obligation de tandem entre le président du Conseil Européen et le Haut Représentant pour les Affaires Étrangères et pour la Politique de Sécurité.

Le président du Conseil Européen est un facilitateur d'opinions : il doit rapprocher les points de vue pour trouver les points d'accord entre les chefs d'État et de gouvernement.

\*

## **Section III : Le Conseil de l'Union Européenne**

Il est le représentant des gouvernements des États-membres et détenait le pouvoir de prendre les actes de l'Union Européenne. Il est à la fois titulaire du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il s'agit d'une institution de l'Union Européenne mais il a aussi des prérogatives qui relèvent des « représentants des gouvernements des États-membres ». Il y a un dédoublement fonctionnel.

## **1. L'organisation du Conseil**

Il s'agit de rationaliser le travail. Une hiérarchie existe donc dans l'Union Européenne qui peut avoir une racine dans les hiérarchies nationales.

### **A / La composition du Conseil**

Les États y sont représentés par leurs gouvernements et jusqu'au traité de Maastricht, on l'appelait d'ailleurs le Conseil des Ministres de l'Union Européenne. Il n'y a pas d'évolution caractéristique de sa composition. Néanmoins, pour pouvoir rendre compte du fédéralisme de certains États dans cette institutions (parce que certaines compétences relèvent des États fédérés comme en Allemagne par exemple), on a considéré qu'il s'agissait d'une question nationale et non pas une question relevant du Droit de l'Union Européenne. C'est à l'État fédéral de choisir quel ministre il envoie (sachant que ce doit être une personne dont la fonction est un ministère et dont la voie peut engager l'État). L'Allemagne a donc décidé que lorsqu'une question relève d'une compétence d'un État fédéré, c'est le Ministre-Président élu par tous les Ministres-Présidents des Landers qui siège au Conseil de l'Union Européenne.

Un haut fonctionnaire peut aussi siéger. La personne peut défendre les intérêts de son pays mais puisque son vote ne peut engager l'État, le haut fonctionnaire ne vote pas. Sous Jacques Chirac, la France et l'Allemagne ont aussi fait procuration, donnant leur droit de vote pour un tant à l'État voisin.

### **B / Les formations du Conseil**

Correspondant aux différentes questions de l'Union, on a différents Conseils réunissant les Ministres de l'Agriculture lorsqu'est abordée la thématique de l'Agriculture. Il s'agit cependant d'une organisation technique puisque n'importe quel Ministre peut siéger, quelle que soit la thématique et quel que soit son portefeuille. La difficulté est qu'à chaque nouveau traité sur l'Union Européenne, on ajoute de nouvelles thématiques et donc on crée de nouvelles formations. Une fois atteint le nombre de 20 formations, on a décidé qu'il était difficile de soutenir un effort de préparation de ces réunions : cela représente plus de 12 000 réunions préparatoires. Le nombre de formations a donc été réduit et limité à 9 formations. Le Traité de Lisbonne est venu ajouter une nouvelle formation ce qui fait que la rationalisation du Conseil de l'Union Européenne a abouti à 10 formations. Cette dixième formation concerne les Affaires Étrangères. Le Traité de Lisbonne l'a donc divisé en formation des Affaires Étrangères et en formation des Affaires Générales. C'est le Haut-Commissaire aux Affaires Étrangères et à la Politique de Sécurité est chargé de présider la réunion de la formation spécialisée aux Affaires Étrangères. La formation des Affaires Générales est présidée par un des Ministres présents et est chargé de toutes les tâches d'articulation, de cohérence et de coordination entre les États-membres.

Parmi ces formations, on en a quatre chargées de fonctions institutionnelles, politiques et économiques et six chargées de fonctions techniques. Il peut y avoir de réunions qui regroupent uniquement des Ministres avec des portefeuilles spécifiques mais lorsqu'il s'agit de thèmes qui n'ont pas de formation officielle, il s'agit de Conseils informels qui ne débouchent que sur un procès-verbal et non pas sur un vote.

## **C / La présidence du Conseil**

Il s'agit d'une présidence tournante. Historiquement, elle dure 6 mois et dans les premières communautés (à six membres), on avait mis en place un roulement sur 6 ans. Lors du premier semestre, le premier semestre est l'adoption de la politique sur l'agriculture alors que durant le second, le temps fort est l'adoption du budget. Il n'a pas pu être maintenu avec l'Union à 28. Aujourd'hui, un État est président de ce Conseil tous les 14 ans. On a estimé que 6 mois était cependant trop court mais le Traité de Lisbonne a décidé d'articuler ce système avec un système de troïka (des présidences sur 18 mois de 3 États-membres travaillant main dans la main sur un programme d'accord).

## **2. Les structures de travail du Conseil**

### **A / Les Comités des Représentants Permanents**

Le Conseil fait face à de multiples difficultés : manque de continuité aux Ministères de certains pays et sur certaines questions mais aussi le fait que les Ministres ne peuvent être en charge de la préparation de leurs réunions compte tenu de leurs agendas nationaux. Il faut donc compenser ce manque de continuité par de la permanence et établir l'ordre du jour de sorte que le Conseil n'ait plus qu'à valider. C'est donc le rôle du COREPER. Il s'agit d'un poste diplomatique dans le cadre de l'Union Européenne et d'un poste extrêmement lourd et convoité puisqu'il représente la même charge qu'une ambassade. Il se base sur des textes travaillés par des groupes et comités d'experts. Les représentants traitent alors les propositions selon les instructions reçues par leur Ministère des Affaires Étrangères ou Européennes dans le cas de la France.

Le COREPER 1 est composé uniquement des représentants adjoints et le COREPER 2 est composé des représentants permanents et est chargé des questions plus politiques.

### **B / Le Secrétariat général**

Il a pour but d'organiser les travaux du Conseil, du COREPER et des multiples groupes de travail. Il y a donc à peu près 4200 réunions par ans. Il emploie 3500 personnes et est à la fois le Secrétariat du Conseil Européen et du Conseil de l'Union Européenne. Le service interprétariat et traduction est ici très important et le Secrétaire général est le plus souvent un diplomate de carrière et qui est là pour diriger et conseiller et aider le Ministre des Affaires Étrangères du pays président du Conseil de l'Union Européenne.

## **3. Les modalités d'adoption des actes**

### **A / Les modes de votation**

En matière de vote, les communautés européennes avaient fait le choix de la pondération au départ mais cela n'était pas extraordinaire puisque c'était le mode de fonctionnement de nombreuses organisations internationales. Cette pondération se fait en

fonction des intérêts de l'organisation, dans le cadre de ces communautés, il s'agissait de la population. On avait fixé la majorité à 73% de l'ensemble des voix pondérées. Avec l'évolution des intérêts de l'Union Européenne, il a été abandonné avec le Traité de Lisbonne pour un système d'un État vaut une voix. Ce système est en vigueur depuis 2014 et réellement effectif depuis le 1er avril 2017.

Il y a deux divisions. La première est donc entre les grands et les petits États qui ont une majorité de fait. La seconde est entre les contributeurs et les bénéficiaires du budget de l'Union Européenne.

La conciliation entre le principe de pondération et celui d'un État vaut une voix, passe par le mode de votation actuelle. Il faut donc au moins 15 États de l'Union pour l'adoption d'un acte mais aussi qu'ils représentent 65% de la population de l'Union Européenne. Cela est prévu par les différentes dispositions du Traité de Lisbonne.

Un des rôles de la présidence du Conseil est de faire discuter le plus largement possible un texte pour que la plupart des États puissent se rallier au texte. En pratique, environ les quatre cinquièmes des textes sont votés à l'unanimité.

### **B / Les aménagements de la votation**

Le compromis de Luxembourg a longtemps marqué le fonctionnement de l'Union Européenne. On a eu un aménagement publié au Journal Officiel qui permet une aide à la décision (lorsque des États s'opposent mais ne sont pas assez pour empêcher l'adoption, alors le président ne recourt pas au vote, il poursuit la discussion pour rallier un maximum d'États au texte) : c'est le Compromis de Ioannina. Il s'agit d'éviter le « traumatisme de l'État isolé ».

## **4. Les attributions du Conseil**

### **A / La fonction législative**

Historiquement, jusqu'à l'Acte Unique Européen, il était le seul détenteur du pouvoir législatif et adoptait donc les décisions. Le Conseil a maintenant perdu ce pouvoir. Cette co-autorité législative partagée avec le Parlement Européen constitue la procédure législative ordinaire de l'Union et a été créée pour que la grande majorité des actes soit adoptée de cette façon.

### **B / La fonction budgétaire**

Jusqu'au Traité de Lisbonne, la décision du budget était aussi entre les mains du Conseil. Depuis ledit Traité de Lisbonne, une procédure budgétaire ressemblant à la procédure législative de l'Union a été mise en place. Elle est néanmoins adaptée à la temporalité spécifique de l'adoption du budget. Aujourd'hui, on a un équilibre des pouvoirs budgétaires entre le Conseil et le Parlement Européen.

En vérité, quand on regarde le fonctionnement de l'Union Européenne, le Conseil de l'Union Européenne n'a qu'une fonction d'exécutant puisque les grandes décisions sont plutôt du fait du Conseil Européen.

\*

#### **Section IV : La Commission**

Elle constitue peut-être l'aspect le plus révolutionnaire de la construction européenne. Elle est chargée de la défense des intérêts de l'Union Européenne à l'internationale mais aussi au niveau interne. On parle donc d'un collège de 28 membres correspondants à un nationale de chaque État et ayant chacun un portefeuille spécialisé. Il y a aussi une administration de plus de 35 000 fonctionnaires qui sont divisés en un certain nombre de services et qui sont des administrateurs de l'Union Européenne.

#### **1. Le statut de la Commission**

Ce statut est présidé par le principe de collégialité de la Commission. La cessation des fonctions de la Commission est donc aussi collégiale.

#### **A / La désignation de la Commission**

La première phase de la désignation de la Commission est le vote du Conseil Européen selon les conditions exposées précédemment pour le président de la Commission en tenant compte des résultats au Parlement Européen. Il y a eu un changement important entre 2014 et 2019 puisqu'en 2014, le Parlement avait imposé son candidat au Conseil Européen. Dans le cas des élections de 2019, on n'a pas eu ce cas puisque le Parti Populaire Européen a une moindre majorité et son candidat n'a pas la même stature politique de Jean-Claude Juncker. Cette fois, la présidente de la Commission est Ursula Von der Leyen. Le Haut Représentant aux Affaires Étrangères est désigné dans les mêmes conditions lors du même Conseil Européen.

Le président de la Commission doit se présenter devant le Parlement Européen pour obtenir la majorité dans ce même Parlement et tint donc un discours de politique générale. Le vote se tient à l'issue de cette discussion.

La troisième phase est celle de la composition de la Commission qui doit se faire avec l'accord du président de la Commission. Ursula Von der Leyen a d'ailleurs affirmé récemment vouloir une Commission paritaire. Le Conseil Européen propose donc les autres Commissaires au Parlement Européen. À ce niveau de la procédure, la désignation des futurs commissaires se fait avec leur portefeuille. Cela permet de faire l'audition dans le cadre d'une commission parlementaire adéquate.

Les auditions existent depuis 1995 avec le règlement intérieur du Parlement. On a une audition pour tous les commissaires par une commission juridique et une fois ce travail effectué, chaque commissaire est entendu par la commission parlementaire compétente. Il y a d'abord un travail qui consiste à déterminer si la personne peut manifester et surtout défendre des intérêts européens. Ensuite, il faut aussi déterminer si la personne possède les compétences pour exercer

ses fonctions. L'évaluation des commissions remonte ainsi au bureau de la présidence du Parlement Européen. On peut réaménager les fonctions des commissaires auditionnés si l'on a un doute mais la candidature peut être rejetée purement et simplement comme dans le cas de Sylvie Goulard.

La dernière phase est l'approbation de la Commission dans sa globalité (principe de collégialité et donc président et Haut Représentant inclus) par un vote du Parlement Européen à la majorité des suffrages exprimés. Le Conseil Européen fait ensuite la nomination officielle de la Commission Européenne. Pendant longtemps, on souhaitait que le président de la Commission soit élu à l'unanimité par le Conseil Européen mais cette règle a été supprimée pour être remplacée par la règle de la majorité qualifiée.

La Commission est mise en place pour 5 ans. Ainsi, si un commissaire ne peut exercer ses fonctions durant toute la durée du mandat, il est remplacé uniquement durant la durée restante du mandat.

En ce qui concerne la cessation de fonction, la première hypothèse est la cessation collective qui est prévue par le traité de 1957 et fait suite à une motion de censure qui suit les mêmes règles qu'en droit français. Dans le système de l'Union Européenne, il n'y a pas de dissolution possible alors c'est bien la motion de censure qui a été mise en place. Elle est cependant peu utilisée, la dernière datant de 20 ans. Elle a un rôle marginal d'autant plus important que les parties cherchent généralement le compromis en cas de désaccord. La seconde hypothèse est celle d'une démission collective qui s'appuie sur la pratique puisque le 15 mars 1999, la Commission de Jacques Santer a démissionné puisqu'elle n'avait plus la confiance du Parlement. Dans le cadre du Traité de Lisbonne, le cas a été mis en place pour faire face au problème qu'avait pu poser le cas de la Commission Santer. Cette démission peut être due à une obligation de revenir dans les affaires politiques de son pays (appelé à être Premier Ministre, etc.), à un désaccord avec la politique de son pays, à des problèmes de santé ou en cas de « faute politique » auquel cas, le commissaire est révoqué par la Cour de Justice. Les Traités de Nice et Lisbonne donnent aussi le droit au président de la Commission de révoquer l'un ou l'autre des commissaires. Là encore, il s'agit d'une disposition bien connue des droits nationaux.

### **B / La composition de la Commission**

La question qui s'est posée est une question double. La commission doit-elle comporter un national de chaque État-membre ? On juge que la règle d'un commissaire par État-membre n'est peut-être pas une bonne solution puisqu'il s'agit d'une institution intégrée. Y a-t-il des responsabilités pour 27 ou 28 commissaires ? Lorsque la Roumanie et la Bulgarie sont arrivées dans l'Union Européenne, M. Barroso a nommé le commissaire roumain au multilinguisme. Le Traité de Lisbonne prévoit donc une réduction du nombre de commissaires à un nombre de 2/3 des États-membres avec une rotation. Cependant, si elle était sensée entrer en vigueur en 2014 mais elle a été différée pour entrer en vigueur soit lorsque l'UE rassemblerait 30 États ou bien en 2019. L'option des 30 États a été choisie. Les petits États semblent surtout vouloir garder leur souveraineté d'autant plus que la participation à la Commission Européenne permet une meilleure intégration.

Il y a aussi une hiérarchie au sein de la Commission Européenne puisque le président de la Commission a une emprise sur le fonctionnement et l'organisation de la Commission et n'est pas un simple *primus inter pares*. Le Haut Représentant est aussi vu comme le numéro 2 puisqu'il est de fait un vice-président de la Commission. Il n'est cependant pas nécessairement le premier vice-président. Le système de vice-présidence permet de distinguer des personnalités

au sein de la Commission notamment. Dans l'actuelle Commission, il y a 3 vice-présidences exécutives et 5 autres vice-présidences.

### **C / Le fonctionnement de la Commission**

Encore une fois, elle fonctionne sur un principe de collégialité comme la plupart des gouvernements. Les commissaires doivent donc être indépendants vis-à-vis des intérêts financiers par exemple et surtout, ils sont neutres politiquement parlant. Ceci dans l'objectif de libérer la Commission d'éventuelles pressions.

Elle se réunit chaque mercredi matin et doit y adopter son ordre du jour.

Il faut aussi mentionner le fait qu'un commissaire est habilité pour prendre des actes dans tout ce qui concerne leur administration. Par exemple, le commissaire chargé de l'Agriculture est compétent dans son domaine pour prendre des actes seul sans que cela soit débattu avec l'ensemble de la Commission. Il fait néanmoins circuler une note qui est soumise à chaque commissaire à propos de la décision.

On a 31 directions générales, 16 services et 6 agences exécutives chargées de tâches d'expertise qui permettent à la Commission de décider de sa politique.

## **2. Les attributions de la Commission**

Elle est d'abord à l'origine du processus législatif. Elle va aussi surveiller la façon dont tous les acteurs appliquent le droit de l'Union Européenne et elle a aussi une dimension extérieure puisqu'elle est amenée à représenter l'Union Européenne à travers le monde.

### **A / La fonction d'initiative législatives**

Cette fonction a été confiée, depuis l'origine, à la Commission. Sauf exception, aucun texte ne peut résulter d'une initiative qui n'est pas de la Commission. Un système vient d'ailleurs garantir ce monopole : si le Conseil Européen veut modifier le texte, il doit le faire à l'unanimité. De plus, tant que le texte n'est pas adopté par le Conseil, la Commission peut modifier sa proposition : elle peut enrichir sa proposition par les amendements de Conseil ou du Parlement.

Dans la pratique, il y a donc une forme de « navette » entre la Commission et le Conseil Européen. Puisque le Conseil n'a pas l'initiative législative, les textes de la Commission sont souvent inspirés par ledit Conseil. Par ailleurs, on estime que 97 à 98% des textes proposés par la Commission résultent du Conseil Européen, d'obligations fixées par des engagements internationaux ou par les traités ou les actes de droit dérivés. La marge de manœuvre de la Commission est donc limitée. De plus, on ne sait jamais si les origines de certains textes sont à trouver à la Commission ou au Conseil Européen (les discussions entre les deux organes peuvent influencer sur les décisions, etc.).

### **B / La fonction de surveillance**

Elle est indiquée dans les Traités puisque la Commission est la « gardienne des Traités ». Cela signifie qu'elle doit veiller à la bonne application du droit de l'Union Européenne et le fait en lien avec la Cour de Justice de l'Union Européenne. Cela concerne l'ensemble des administrations des États. Elle le fait aussi à l'égard des acteurs économiques de l'Union Européenne notamment au regard de la politique de concurrence. Tous les mois, les représentants permanents des États-membres s'entretiennent avec la Commission pour faire le point.

Si des violations perdurent, il a une procédure de manquement qui est mise en branle. La Commission est au départ considéré comme responsable de cette résorption de ces manquements. Ladite Commission va ensuite saisir la Cour de Justice de l'Union Européenne qui peut fixer des astreintes et des amendes pour le pays mis en cause. Il en va de même pour les entreprises.

### **C / La fonction de représentation**

Elle est liée à la personnalité juridique de l'Union Européenne qui est représentée sur le plan interne (dans la gestion des contentieux) et sur le plan internationale (négociation des accords internationaux) par la Commission Européenne. La Commission agit comme une délégation diplomatique dans le cadre des accords internationaux et obéit aux instructions du Conseil qui autorise ou non les négociations. C'est aussi lui qui fixe les conditions de négociations que la Commission doit respecter dans le cadre de ces négociations et c'est de nouveau le Conseil qui autorise la Commission à signer une fois les négociations terminées. La conclusion (entrée en vigueur de l'accord) est faite par le Conseil qui signe l'accord après la Commission et donc publié au Journal Officiel de l'UE.

### **Chapitre 3 : Les procédures décisionnelles de l'Union**

Il s'agit d'un ensemble de mécanismes mettant aux prises différentes institutions. Parmi elles, on a le Conseil Européen, le Conseil de l'Union Européenne, la Commission et le Parlement Européen.

\*

#### **Section I : L'adoption des actes « législatifs » de l'Union**

Pendant longtemps, le Parlement Européen n'avait qu'un rôle subsidiaire puisque son seul moyen de participation consistait en une possibilité d'être consulté. Toute l'histoire des révisions des Traités et donc à l'intérieur de la construction européenne a eu pour objectif de donner plus de pouvoir législatif au Parlement Européen.

Avec le Traité de Lisbonne, on a eu un nouvel équilibre dans les procédures puisqu'on a supprimé la codécision et elle est plus-ou-moins devenue ce qu'on appelle la « procédure législative ordinaire ». On a aussi la procédure législative spéciales (consultation et procédure d'approbation).

#### **1. La procédure législative ordinaire**

C'est la procédure qui a été posée par Maastricht sous le titre de « codécision » et dont le champs d'application a été élargi par la suite. Les neuf dixièmes des actes de l'Union Européenne sont adoptés suivant cette procédure. Par ailleurs, elle reprend les procédures applicables dans les systèmes politiques bicaméristes. Lorsqu'aucun accord n'est trouvé, on a donc un mécanisme qui permet de résoudre le différend. On a dû assimiler le Conseil à une seconde chambre pour le transposer à l'Union Européenne.

##### **A / Une procédure partagée**

On utilise l'expression de « triangle institutionnel » car il met aux prises Parlement, Conseil et Commission. Le pouvoir délibératif et décisionnel est partagé entre Conseil et Parlement tandis que l'initiative législative est partagée entre Commission et Parlement Européen.

##### **1°) L'initiative de la Commission**

On a donné cette initiative législative à la seule Commission Européenne. Il existe dans les Traités, la possibilité de solliciter la Commission pour qu'elle puisse élaborer une proposition d'acte. On reconnaît au Parlement ou au Conseil le droit de demander à la Commission de faire telle ou telle proposition d'acte. Le Traité de Lisbonne permet aussi à 1 million de citoyens de 7 nationalités différentes d'introduire une proposition d'acte à la Commission Européenne (initiative citoyenne). Cependant, dans tous les cas, c'est à la

Commission Européenne que revient la décision de donner suite. Dans le cas où elle refuse, il y a obligation de fournir une motivation (pour permettre la garantie de la légalité).

Pour la préparation des actes, ce sont les directions générales spécialisées qui rédigent lesdites propositions d'actes. C'est un processus très long puisqu'il dure en moyenne quasiment 3 ans. Ce travail est long puisqu'il y a une phase d'auditions (auditions de plusieurs centaines d'experts sur la question), une consultation de la population civile (réponse par des citoyens aux question de la Commission Européennes quand il s'agit de textes importants), d'autant plus que la proposition doit être adressée avec des documents annexes (portant sur les conséquences de l'adoption de la proposition : environnement, égalité hommes / femmes, financier, petites entreprises, etc.).

Tout au long de ce travail de confection du texte, la Commission et le Conseil sont tenus informés. Cela permet de recueillir les remarques, avis et souhaits du Parlement et du Conseil. Plus le texte prend en compte ces remarques plus il a de chances d'être adopté en première lecture. Cela veut dire que lorsque le texte est rédigé complètement, il reflète les positions du Conseil et du Parlement Européen.

Une fois préparée, il faut que la proposition soit approuvée par la Commission. Elle est ensuite envoyée sur le bureau du Parlement Européen. Si le Conseil entend modifier la proposition d'acte de la Commission, il doit alors le faire mais il ne le peut qu'à l'unanimité. La seconde garantie est que tant que le Conseil ne s'est pas prononcé par un vote, la Commission peut modifier son texte.

Historiquement, la Commission pouvait retirer la proposition d'acte s'il y avait une demande du Conseil ou bien du Parlement Européen. L'hypothèse était plus compliquée lorsque la Commission elle-même souhaitait la retirer puisqu'on considère qu'elle est avant tout une institution administrative. En 2015, le juge s'est prononcé sur cette question à la suite d'un désaccord entre le Conseil et la Commission. Il n'y avait eu en effet aucun accord lors des différents « trilogues » (entre Commission, Conseil et Parlement). La Cour de Justice de l'Union a tranché au profit de la Commission en précisant que la décision de retrait doit être motivée et qu'il y a obligatoirement une coopération loyale (les institutions agissent de bonne foi).

## **2°) La navette entre Conseil et Parlement**

Même si la procédure est ordonnée (ordre des institutions dans le processus), la Commission envoie la proposition au Parlement et au Conseil au même moment dans la pratique. Les trois institutions se concertent alors (Conseil, Commission, Parlement) dans le but de parvenir à un accord sur le texte (Parlement et Conseil proposent et acceptent les amendements). Il arrive que le texte ne soit pas adopté à la première lecture. L'objectif est alors que chacun fasse un pas vers les autres : le temps passé à travailler les textes fait que personne n'a intérêt à ce que les textes s'enlisent. La Commission va jouer une sorte de *go between* : elle va aider les institutions à rapprocher leurs positions.

## **B / Le mécanisme de conciliation**

A l'issue de la deuxième lecture, si les institutions sont en désaccord, il y a obligation de recourir au mécanisme de conciliation (Comité de Conciliation) : un organe doit se

prononcer sur le point de désaccord. L'organe a alors 6 semaines pour rapprocher les parties. Comme il y a le Conseil et le Parlement, cet organe rassemble les représentants des 28 États-membres (souvent venant du COREPER) et 28 eurodéputés (à la proportionnelle des groupes politiques). Ses 56 vont essayer de trouver un point d'accord seulement sur les questions qui posent problèmes. S'il n'y a pas de projet commun à l'issue de ce rassemblement, alors le texte est abandonné. Un seul texte n'a pas été adopté à l'issue de cette concertation.

## **2. Les procédures législatives spéciales**

### **A / La procédure de consultation**

Entre 1957 et 1987, il s'agissait de la seule façon de participer aux affaires européennes pour le Parlement. Il y a eu une concentration de ces pouvoirs entre les mains du Conseil. Il était prévu une dizaine de cas dans lesquels la consultation était obligatoire avant l'adoption d'un acte. Dès le début des années 1960, il y a eu un élargissement des champs de consultation obligatoires. En principe, un acte de l'Union devait alors avoir été adopté après consultation du Parlement. Le juge est intervenu concernant cette consultation. Il y avait alors deux logiques dominantes : dès que le Parlement était saisi pour avoir son avis par le Conseil, alors l'obligation de consultation était satisfaite selon ledit Conseil tandis que le Parlement considérait que la procédure de consultation devait être plus « ferme » (le Conseil ne pourrait adopter l'acte qu'avec la consultation du Parlement). Le juge a tranché dans le sens du Parlement Européen. Pour aboutir à ce résultat, la Cour s'est basée sur le principe de la participation des peuples à l'élaboration des actes de l'Union et sur le principe de d'équilibre institutionnel qui n'avait pas été respecté en l'espèce. C'est la jurisprudence *Roquette-Flair* (?).

Le juge dit que dans certains cas, il y a nécessité d'une seconde lecture : c'est le droit à re consultation du Parlement. C'est le cas dans l'hypothèse où les amendements modifient de manière substantielle les dispositions de la proposition d'acte de la Commission. En d'autres termes, si le Parlement est consulté une première fois et que le Conseil décide de modifier la proposition d'acte de telle façon qu'elle est largement modifiée, alors il y a une obligation de consulter de nouveau le Parlement Européen. Une jurisprudence des années 1970 vient mettre en place ce droit. On peut remarquer qu'il y a eu une évolution de la jurisprudence et le juge a considéré que la procédure de consultation n'était pas suffisante.

### **B / La « procédure » d'approbation**

On l'appelait anciennement la procédure d'avis conforme. Elle a été mise en place notamment pour que le Parlement se prononce sur les traités conclus par l'Union. L'idée était que le Parlement devait autoriser ou non l'application des traités d'adhésion et d'association. Cette procédure a été étendue à d'autres cas de figure. Cette extension de la procédure et de son champ d'application pose un certain nombre de difficultés pour les parlementaires. Le Parlement n'a déjà par l'initiative et ne peut s'exprimer que par les amendements, or dans la procédure d'approbation, il ne peut pas toucher au texte du traité. Les parlementaires souhaiteraient donc que la procédure ne soit pas étendue.

L'approbation peut se faire par le Parlement ou par le Conseil. Dans la catégorie qui concerne le Parlement, il s'agit de l'approbation de nouveaux droits des citoyens, du cadre financier pluriannuel, de la clause de flexibilité (possibilité d'intervenir dans des domaines non-prévus par les traités). Lorsque c'est le Conseil Européen qui doit approuver la position du

Parlement, le Traité de Lisbonne ne répertorie que 3 cas : l'adoption du statut des parlementaires, les modalités du droit d'enquête du Parlement et l'exercice des fonctions du médiateur (désigné par et rattaché au Parlement Européen).

\*

## **Section II : L'adoption du budget pluriannuel**

### **1. Le cadre budgétaire**

On a énormément de textes qui commandent ce cadre budgétaire. On a des dispositions qui concernent la fraude au budget, un règlement financier, etc. Le système des ressources propres s'apparente à un véritable traité international pour lier les pays-membres durant 7 ans. Pour donner plus de fluidité dans la procédure d'adoption du budget, on a un accord inter-institutionnel entre les institutions qui participent à la prise de décision concernant ladite adoption du budget. Il faudra en 2020, adopter de nouveaux actes concernant chacune de ces questions.

#### **A / Le système des ressources propres**

Avec le système traditionnel des quotes-parts, les États vont essayer de faire pression sur les politiques des institutions dont ils font partie en différant leur paiement. À travers le système des ressources propres, l'objectif est d'éviter ce genre de pressions financières des plus gros contributeurs.

Dans la CECA, on avait imaginé un système de ressources propres avec une espèce de redevance-impôts que chaque entreprise du domaine minier payait pour l'ensemble des actions menées par la CECA. Ce système permettait à l'organisation d'être relativement autonome puisque les ressources étaient apportées par des entreprises privées et non pas par les États-membres. Lorsqu'ont été décidées les créations des nouvelles communautés, au moment du Traité de Rome, a été décidé un retour au système de quotes-parts. Cela a pu mener aux tentatives de pression sur les politiques de la Communauté (cf. politique de la chaise vide de Charles de Gaulle). Charles de Gaulle va ainsi bloquer la mise en place d'un système de ressources propres dans les années 1960 jusqu'au Compromis de Luxembourg (1966). C'est peu de temps après le départ du général de Gaulle que les pays fondateurs se mettent d'accord pour le système de ressources propres (21 avril 1970). Le premier budget de l'Union fondé sur des ressources propres est celui de 1979.

Aujourd'hui, la décision ressources propres a été adoptée en 2014 et elle court jusqu'à l'année 2020. Les différentes ressources propres de l'Union sont les ressources traditionnelles liées aux droits de douane, à des prélèvements agricoles et à une cotisation sur le sucre. Concernant les droits de douane (tarif extérieur commun), puisqu'ils sont uniformes au sein de l'Union, le même pourcentage douanier est appliqué partout dans l'Union. Pour les prélèvements agricoles, il s'agit de la situation où un pays de l'Union se fournit dans un pays tiers alors que la ressource est disponible dans l'Union : lorsque les Britanniques achètent de l'agneau américain alors qu'il y en a dans l'Union (en France avec l'appellation « agneau du Limousin »). La cotisation sucre repose sur une cotisation spéciale sur la culture de la betterave à sucre et autour de son raffinage. Cela représente 15 % des ressources budgétaires de l'Union (150 milliards €).

L'autre ressource propre repose sur la ponction d'une part de la TVA des pays-membres qui fluctue mais ne dépasse pas 1,4 % de la TVA. Elle représente 13 % des ressources budgétaires de l'Union. Une autre se base aussi sur le revenu national brut et a été introduite en 1988 pour donner une assise dans les recettes de l'UE (éviter les fluctuations trop importantes). Il s'agit en fait d'une variable de d'ajustement financier. Il y a un plafond fixé au RNB (1,23 %). Il est fixé pour le temps des prévisions budgétaires donc est prévu pour 7 ans. La dernière ressource propre repose sur les impôts qui sont payés à la source par les fonctionnaires de l'UE, sur les amendes de certaines entreprises condamnées par l'UE ou encore de ventes effectuées par l'Union Européenne.

Étant donné qu'il s'agit d'une décision complexe, il y a une obligation d'unanimité de la décision. Elle est proposée par la Commission et doit être approuvée par le Conseil à l'unanimité avec l'obligation de consultation du Parlement Européen. Elle doit aussi être autorisée par les parlements nationaux puis par l'exécutif. Ensuite, la décision est publiée au Journal Officiel de l'Union Européenne.

### **B / Le cadre financier pluriannuel**

Pendant très longtemps, le budget est une source d'affrontements entre le Conseil et le Parlement. À l'époque, le Parlement n'a quasiment pas de pouvoir budgétaire et n'a qu'un pouvoir de modification auquel le Conseil peut s'opposer. Le seul autre pouvoir qui lui est reconnu est de refuser le budget auquel cas il faut proposer un nouveau budget. Les oppositions entre les deux institutions font que les budgets sont généralement voté en mai ou juin soit 5 à 6 mois après son entrée en vigueur prévue. Jacques Delors propose alors en 1985 des perspectives budgétaires et financières : il s'agit de se mettre d'accord sur plusieurs années sur un volume générale et des grandes masses financières. C'est un succès entre 1988 et 1993. On décide alors de poursuivre ce système de prévisions et on décide de l'adopter pour des périodes de 7 ans (1993 – 2000 ; 2000 – 2007, etc.). Si on regarde la période qui court de 2014 à 2020, on est sur un volume d'à peine 1100 milliards d'euros sur les sept ans. On a retenu six actions principales en la matière : croissance, ressources naturelles, sécurité et citoyenneté, l'Europe dans le monde (aide humanitaire, aide au développement), administration, questions monétaires (relations entre euro zone et pays avec monnaies propres).

La proposition de la Commission de 2021 tourne autour de 1135 milliards d'euros. Le Parlement Européen est dans une discussion autour de 1330 à 1350 milliards d'euros.

L'ensemble de l'enveloppe fait l'objet d'une décision par consensus du Conseil Européen. Là encore, la prévision de la Commission Européenne est que le pourcentage du RNB soit porté à 1,14 %. Les négociations ont été absorbées pour partie par les négociations du Brexit. Dans le prolongement du système britannique, certains États ont obtenu des ristournes budgétaires. De ce fait, puisque les Britanniques ne sont plus là, on estime qu'il est nécessaire de mettre fin à ce type d'arrangements budgétaires.

### **C / Les principes budgétaires**

On a à la fois un certain nombre de principes traditionnels et des principes plus propres à l'Union Européenne. Le principe de l'unité budgétaire veut que l'ensemble des éléments du budget relatifs aux ressources figure dans un document unique (20 000 pages, de quoi

décourager les aspirants eurodéputés). La seule exception de ce principe est le Fond Européen de Développement. Le second principe est celui de l'annualité budgétaire : il est voté et exécuté pour un an. On a décidé dans l'Union Européenne que l'exercice budgétaire est basé sur l'annualité civile mais cela pose la question des actions qui se déroulent sur une période plus longue. Le crédit d'engagement est fait pour toute opération qui se déroule dans l'année tandis que le crédit de paiement qui est fait pour toute opération qui se déroule sur une période plus longue. On indique sur une page le principe de l'action et l'échelonnement des paiements aux parlementaires et membres du Conseil. On distingue aussi crédit dissocié (engagement et paiement n'ont pas lieu la même année) et crédit non-dissocié (crédit utilisé dans l'exercice non-budgétaire : engagement et paiement ont lieu la même année).

Nous avons de même le principe de l'universalité budgétaire. C'est-à-dire que toutes les recettes de l'Union Européenne financent les dépenses de la même Union : il n'y a pas d'affectation des recettes à une dépense spécifique. Par exemple, les recettes des droits de douanes ne peuvent servir à financer seulement la PAC.

Cette universalité donne aussi lieu au principe de non-contraction des dépenses. Dans le cas du ramassage des feuilles et de l'élagage des arbres en automne donne lieu à la vente des déchets verts. Il y a alors une dépense pour effectuer les travaux et une recette des ventes et l'UE ne peut présenter cela comme une simple recette. Elle est obligée de faire apparaître à la fois les dépenses (10 millions d'euros) et les recettes (2 millions d'euros) de chaque action.

Par ailleurs, on a une présentation précise pour toutes les actions avec titre, chapitre, article, poste. Toute cela permet, dans le cas où l'année budgétaire n'est pas terminée mais que les coûts sont plus élevés que prévus, de faire une « gymnastique budgétaire » et de réallouer des fonds d'un autre poste.

### **D / Les principes spécifiques de l'Union Européenne**

Le premier de ces principes spécifiques est l'équilibre budgétaire : le budget de l'Union Européenne est un budget de ressources donc on ne peut dépenser plus que le montant des recettes.

La question du solde budgétaire se pose aussi car une fois qu'il est exécuté, on sait exactement si les prévisions budgétaires ont été réalisées. Cela veut dire que soit l'on a un solde positif auquel cas il faut garder ce solde positif pour le réutiliser l'année budgétaire suivante, soit l'on a un solde nul.

L'on a aussi le principe de la bonne gestion financière qui concerne des règles quant à l'utilisation de crédits, concernant l'efficacité et l'efficience de l'utilisation de l'argent de l'Union Européenne.

Par ailleurs, tous les montants sont exprimés en euros. En effet, si tous les États de l'Union Européenne ne fonctionnent pas avec l'euro comme monnaie. Tous les prélèvements et transferts entre les États et l'Union Européenne se font en euros et cela oblige les États qui ne sont pas dans la zone euro à fonctionner avec une double-comptabilité.

## **2. Le déroulement de la procédure budgétaire**

Historiquement, le Parlement Européen n'avait pas de pouvoir budgétaire. Le Conseil Européen décidait du budget et le Parlement ne pouvait que donner son avis sur la question. Le

Parlement a néanmoins obtenu, dans les années 1970, le droit de rejeter effectivement le budget de l'Union Européenne. Comme ce Parlement n'a pas le droit de proposition d'actes, il a utilisé ce droit pour faire passer certaines mesures. Cependant, ce pouvoir de modification ne concernait que 5% du budget de l'Union Européenne.

Le Traité de Lisbonne a complètement inversé ce mécanisme puisqu'il a instauré l'égalité entre le Conseil et le Parlement dans la délibération et le vote du budget. Cela veut dire que le Parlement va pouvoir déposer des amendements (sur lesquels le Conseil se prononce ensuite par un vote). Les auteurs du traité vont aussi repenser la procédure budgétaire et prendre pour modèle la codécision (navette entre Conseil et Parlement). Il faut néanmoins adapter cette procédure à la temporalité spécifique du vote du budget. Le cadre financier pluriannuel pose aussi, sur une période de sept ans une suite, de budgets annuels. De ce point de vue, l'acceptation du cadre pluriannuel signifie l'acceptation des budgets successifs sur la période concernée.

La question du temps est, on l'a dit, importante. Deux temps se superposent alors : le temps fixé par les Traités (calendrier fixé pour la procédure) et le temps de la pratique qui peut permettre de donner plus de temps aux différents acteurs pour examiner et discuter du budget.

### **A / La proposition du budget**

Il s'agit d'abord d'un acte d'administration même si le budget peut traduire des choix politiques du Parlement Européen ou de la Commission. La proposition de la Commission se lit de la manière suivante : elle adresse des lettres de cadrage (donnent un certain nombre d'indications sur le budget qui va être construit, les objectifs principaux, etc.), elle demande à chaque institution de faire un état de ses besoins (en termes de personnel, de logistique, etc.) puis elle adresse le projet de budget au Conseil (au plus tard le 1<sup>er</sup> mai).

### **B / La discussion et l'adoption du budget**

La proposition de budget ne correspond pas au même régime juridique qu'une proposition d'acte classique. De cette façon, le Conseil ne nécessite que d'une majorité qualifiée pour approuver le budget. La mise en œuvre de « trilogues » est aussi importante. Cette réunion rassemble les trois présidents (Commission, Conseil et Parlement) pour faire le point sur les difficultés et désaccords rencontrés et elle a lieu juste après le vote du le Conseil.

### **C / L'exécution du budget**

Il s'agit d'une opération technique, administrative d'exécution. Comme dans les systèmes nationaux, c'est l'organe exécutif qui est chargé de l'exécution du budget : la Commission. Les moyens mis en œuvre peuvent être différents suivant les organisations administratives concernées. La gestion peut être directe et donc partagée (entre Etats-membres et Union Européenne) ou alors l'UE transfère des fonds comme dans le cadre de la Coopération développement en Afrique. On n'a donc pas doublé les institutions des Etats-membres de l'UE. La Commission doit annuellement présenter au Parlement Européen et au Conseil, à la fois un bilan financier retraçant l'actif et le passif de l'Union, les comptes de l'exercice budgétaire écoulé, et un rapport d'évaluation des finances de l'Union.

On a aussi la procédure de la décharge budgétaire, qui correspond à la volonté du Parlement de s'assurer que le budget est exécuté par la Commission tel qu'il a été voté. L'intérêt de cette procédure est de clôturer l'exercice budgétaire annuel et de libérer la Commission de sa responsabilité pour sa gestion du budget. Le Parlement examine divers documents mais le plus important est alors le rapport annuel de la Cour des Comptes (accompagné de réponses des institutions concernées, etc.).

La commission du contrôle budgétaire (organe du Parlement) peut alors auditionner la Commission et émettre des propositions que doit respecter la Commission sans quoi le Parlement peut faire un recours en carence devant la Cour de Justice de l'Union Européenne.

La Cour des Comptes, si elle estime dans ses contrôles qu'il y a malversation, ou des cas de fraudes, elle va saisir l'Office Européen de Lutte Antifraude qui a des pouvoirs d'enquête au contraire de la Cour des Comptes.

Le mécanisme Eurojust (en coopération avec Interpol qui ne concerne que les services de police) vise la coopération judiciaire dans l'Union Européenne. L'objectif est de lutte contre toute forme de fraude, blanchiment ou atteinte aux intérêts financiers de l'Union Européenne. On avait prévu de créer un parquet européen mais il n'a pas vu le jour dans le cadre du Traité de Lisbonne à cause du refus de certains dirigeants d'Europe centrale et orientale déjà poursuivis dans leurs pays. Néanmoins, une forme de parquet européen, dans le cadre d'un accord à vingt Etats-membres, a vu le jour en octobre 2017 avec le mécanisme de coopération renforcée. Il s'agit de lutter contre les fraudes transnationales à la TVA ou les détournements des subventions européennes. Ce système devrait être opérationnel en 2020.