

## CHAPITRE II : LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

A l'instar d'une entité fédérale, l'U.E. exerce quatre types de compétences que les États ont accepté de lui déléguer, des compétences exclusives, partagées, d'appui et spécifiques :

. L'Union a des compétences exclusives dans les domaines qui concernent l'union douanière, les règles de concurrence, la politique monétaire (pour la zone euro seulement), la conservation des ressources halieutiques et la politique commerciale ;

. Elle dispose de compétences partagées avec les Etats membres dans de nombreux domaines comme le marché intérieur, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture, l'environnement, les transports, la protection des consommateurs, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la recherche, la coopération en matière de développement ;

. L'Union exerce des compétences d'appui dans certains domaines (industrie, culture, tourisme, éducation, santé) où elle n'intervient que pour coordonner ou compléter l'action des Etats membres, sans harmoniser les législations nationales ;

. L'U.E. a des compétences spécifiques en matière de « coordination des politiques économiques et de l'emploi » et de « politique étrangère et de sécurité commune ».

Le rôle des institutions communautaires est crucial dans la définition et la répartition des compétences. Les traités ont prévu un mécanisme de coopération et de partage des compétences entre ces institutions. Le mécanisme de l'U.E. repose sur le « triangle institutionnel » *Conseil - Commission - Parlement européen* (S 1 à 3) complété par des institutions de contrôle (*Cour de Justice des communautés* et *Cour des comptes*) et des organes consultatifs (S 4).

### **Section 1: Le *Conseil européen* et le *Conseil de l'Union***

Le *Conseil européen* et le *Conseil de l'Union* sont les plus hautes instances politiques dans l'architecture institutionnelle de *l'Union européenne*. Ce sont des institutions de nature intergouvernementale où se prennent les principales décisions des États membres relatives aux politiques et aux compétences de l'U.E. Si le *Conseil européen* est plutôt un organe d'orientation politique (§ 1), le *Conseil de l'Union* est une institution clef de décision (§ 2).

## § 1 - Le Conseil européen : un organe d'impulsion et d'orientation

Il est issu de la pratique des conférences au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement depuis 1961. Le Sommet de Paris (9-10 décembre 1974) a décidé d'instituer ces réunions sous l'appellation de « Conseil européen » afin de créer un cadre permettant une approche globale des problèmes de l'intégration européenne. L'*Acte unique européen* a consacré le Conseil européen non comme institution communautaire mais comme instance de coopération intergouvernementale et a inséré son action dans le dispositif des traités communautaires. Il fut décidé que le *Conseil européen* se réunit deux fois par an (juin et décembre) au niveau des chefs d'États et de gouvernements assistés des ministres des Affaires étrangères et du Président de la *Commission*, sur le territoire de l'État qui exerce la présidence tournante de l'U.E. Cette présidence est assurée à tour de rôle par chaque Etat membre pour une durée de six mois. Il peut également si besoin se réunir en session extraordinaire ou tenir des réunions informelles. Les décisions s'y prennent par consensus.

Le *Conseil européen* est chargé de donner à l'Union « l'impulsion nécessaires à son développement » et de définir « les orientations politiques générales » (Art.4 du *Traité UE*). Il assure la cohésion politique d'ensemble des *Communautés*. Il a le pouvoir d'aborder toute question d'intérêt commun pour l'U.E. Ainsi, il a un pouvoir d'initiative pour ce qui concerne non seulement le cadre communautaire mais aussi le deuxième et troisième pilier. Le *Conseil européen* a joué parfois un rôle d'impulsion et d'arbitrage des dossiers sur lesquels les ministres ne parvenaient pas à un accord : problème de la contribution britannique au budget communautaire (Fontainebleau 1984), réforme de la PAC (Bruxelles, 1988), situation du Danemark après le referendum hostile au *Traité de Maastricht* (Maastricht, 1993), *Pacte de stabilité* et *Traité modifiant le Traité de Maastricht* (Amsterdam, 1997), démission de la Commission Santer (mars 1999), nomination de la Commission Barroso (2004). Il intervient ainsi pour dénouer une crise au sein de l'U.E. ou pour arbitrer des conflits entre les institutions communautaires. On remarquera que depuis le *Traité d'Amsterdam*, le *Conseil européen* peut également constater l'existence d'une violation grave par un Etat membre des droits de l'homme et de la démocratie. Une des innovations de la *Constitution européenne* est d'ériger en institution à part entière le *Conseil européen* au même titre que le *Conseil des ministres*, la *Commission*, le *Parlement* et la *Cour de justice des communautés*.

NB : Il ne faut pas confondre le *Conseil européen* ni avec le *Conseil de l'Union* qui réunit les des ministres des États membres, ni avec le *Conseil de l'Europe* qui une organisation intergouvernementale de coopération en dehors de l'U.E. et vouée principalement à la défense des droits de l'homme.

## § 2 - Le Conseil des ministres: une institution clef de décision

Le Conseil des ministres ou *Conseil de l'Union* ou simplement le *Conseil* est l'instance représentative des Etats membres. Il réunit les ministres compétents des États membres selon le sujet à traiter (Affaires générales et Relations extérieures, Agriculture et pêche, Economie et Finances, Affaires sociales et Santé, Education et jeunesse, Transports et Télécommunications, Justice et Affaires intérieures, Compétitivité). Il est avec la *Commission* et le *Parlement européen*,

un organe clef de décision dans le « triangle institutionnel » de l'U.E. Il dispose de compétences législatives et exécutives propres et partagées (A). Ses décisions se prennent selon des modalités de vote différentes (B).

### **A - Un organe à la fois exécutif et législatif**

Le *Conseil des ministres* est un exécutif chargé de l'harmonisation des politiques économiques. Il assure la coordination générale des activités de l'U.E. Il a un pouvoir de décision, mais peut déléguer les compétences d'exécution à la *Commission*. Dans la pratique, il a une fonction générale de coordination en matière de politique économique de l'U.E. Le *Conseil de l'Union* est responsable de la coopération intergouvernementale concernant les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> piliers. Il est habilité à conclure au nom de l'U.E. des accords internationaux avec des Etats tiers ou d'autres ensembles régionaux, mais il revient à la *Commission* de les négocier sur la base des orientations qu'il lui donne.

Mais le Conseil est aussi un législateur puisqu'il a le pouvoir d'adopter des normes communautaires sous forme de règlements et de directives et d'en faire assurer l'exécution par la *Commission*. En fait, la répartition des compétences entre le *Conseil* et la *Commission* est mouvante. Celui-ci assure non seulement la compétence législative mais peut également entrer dans les détails de l'exécution généralement confiée à la celle-ci. Il partage la fonction législative avec le *Parlement européen*, notamment en matière budgétaire où il arrête et modifie le budget. Le *Traité d'Amsterdam* a accru les responsabilités du *Conseil* dans les trois piliers (visa, asile, politique d'immigration, contrôles aux frontières extérieures, lutte contre la criminalité transnationale). Depuis le *Traité de Nice*, le *Conseil* dispose également d'un pouvoir de nomination des membres de la *Cours des comptes*, du *Conseil économique et social* et du *Comité des régions* à la majorité qualifiée. On remarquera que la *Constitution européenne* a défini de manière plus claire les compétences du *Conseil* et a établi la règle de base selon laquelle le *Conseil* « statue à la majorité qualifiée ».

Le *Conseil* est assisté dans son fonctionnement par un Secrétariat général qui est son instrument administratif. Le Secrétaire général, le Président de la *Commission* ainsi que le commissaire compétent pour les questions examinées assistent aux réunions du Conseil. Le Secrétaire général du *Conseil* remplit également la fonction de *Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune* (M. Xavier Solana a été nommé à ce poste par le Conseil européen de Cologne en 1999). On rappellera enfin le rôle majeur des comités dans l'organisation des travaux du Conseil, et en particulier du *Comité des représentants permanents* (COREPER) qui assure la représentation permanente des Etats membres au niveau des ambassadeurs dans le mécanisme communautaire ainsi que la coordination des nombreux comités et groupes de travail qui préparent les travaux du Conseil.

## **B - un système de vote à géométrie variable**

La pratique du vote à l'unanimité pour la prise de décision au sein du *Conseil* a été dominante dans les années soixante et soixante-dix (compromis du Luxembourg du 29 janvier 1966). La réintroduction du vote à la majorité qualifiée (déjà prévu par le *Traité de Rome* pour certaines questions) fut consacrée dans *l'Acte unique* mais pour des domaines précis. Ces domaines seront progressivement élargit par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice. Aujourd'hui, les décisions du *Conseil* se prennent à l'unanimité, à la majorité simple ou à la majorité qualifiée.

Le vote à l'unanimité signifie en pratique la possibilité pour chaque Etat membre d'user d'un droit de veto. Elle s'applique aux décisions majeures et les questions de nature « constitutionnelle » : adhésion d'un nouveau membre, droits accordés aux citoyens européens, visa, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes, procédure d'élection du *Parlement européen*, ressources propres de la Communauté, harmonisation des politiques fiscales, fonds structurels, fonctionnement de *l'Union économique et monétaire*. Depuis le *Traité de Nice*, le nombre de domaine régit par une décision à l'unanimité a été sensiblement réduit. L'unanimité est maintenue dans le domaine de la fiscalité, et partiellement dans ceux de la politique sociale et de la *Politique étrangère et de sécurité commune*. La règle est que les décisions se prennent à la majorité simple « sauf dispositions contraires du Traité », mais dans les faits, la plupart des dispositions prévoient des décisions à l'unanimité ou à la majorité qualifiée. La majorité simple concerne des domaines résiduels comme les questions de procédure.

Le vote à la majorité qualifiée tend à s'imposer dans la prise de décision dans un nombre croissant de domaines : marché unique, agriculture, transports, emploi et santé, politique commerciale commune, budget, adoption des accords internationaux sauf accords d'association, visas pour les séjours supérieurs à trois mois, suspension des droits d'un Etat membre violant les principes de l'Union. A ce propos, le *Traité de Nice* permet de prendre à la majorité qualifiée des décisions sur une trentaine de dispositions jusqu'alors régies par l'unanimité. Il s'agit notamment de la nomination du Président et des membres de la *Commission*, du Secrétaire général du *Conseil* et des membres de la *Cour des comptes*.

Une pondération des voix selon l'importance démographique est prévue avec une prépondérance en faveur des l'Allemagne, de France, du Royaume-Uni et de l'Italie qui bénéficient chacun de 29 voix. Le nombre des voix obtenues par les autres États membres s'échelonne entre 27 pour l'Espagne et la Pologne et 3 pour Malte (voir tableau ci-dessous). A Nice en décembre 2000, il fut décidé dans la perspective de l'élargissement, de modifier la pondération des voix de chaque Etat et d'attribuer un nombre de voix aux pays candidats dès leur entrée dans *l'Union*. Fruit d'un compromis difficile, un système complexe issue de Nice organise les conditions pour que la majorité qualifiée soit réunit au sein du *Conseil*. Ainsi, la majorité qualifiée est fixée à 72 % du total des voix et elle doit représenter au moins 62% de la population de *l'Union*. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier, le nombre additionné des voix des 27 États membres atteint 345 et le seuil de la majorité qualifié est fixé à 255.

### La pondération des voix pour les décisions du Conseil

Allemagne	29	Portugal	12	Slovaquie	7
France	29	République tchèque	12	Chypre	4
Italie	29	Hongrie	12	Estonie	4
Royaume-Uni	29	Autriche	10	Lettonie	4
Espagne	27	Bulgarie	10	Luxembourg	4
Pologne	27	Suède	10	Slovénie	4
Roumanie	14	Danemark	7	Malte	3
Pays-Bas	13	Finlande	7		
Belgique	12	Irlande	7	Total :	345
Grèce	12	Lituanie	7		

La *Constitution européenne* procède à une redéfinition simplifiée de la majorité qualifiée qui doit désormais réunir la moitié des Etats membres (55%) représentant les trois cinquièmes de la population totale (60 %) de l'U.E., mais une minorité de blocage réunissant au moins quatre Etats membres est prévue. Le seuil de la majorité qualifiée est abaissé pour faciliter la prise de décision. Mais, face à l'opposition de l'Espagne et de la Pologne attaché au système défini à Nice qui leur accorde un statut de « quasi grands », il fut décidé de repousser à 2009, l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles simplifiées de calcul de la majorité qualifiée. En attendant ce sont les règles adoptées à Nice qui sont en vigueur.

### **Section 2 : La Commission européenne**

La *Commission européenne* a été créée pour représenter, en toute indépendance, l'intérêt européen commun à tous les pays membres de l'U.E. Souvent perçue comme le symbole de la « technocratie européenne », la *Commission* est l'incarnation de l'exécutif communautaire et la « gardienne des traités » de l'Union (§ 1). La Commission dont le siège est à Bruxelles a vu ses compétences d'attribution s'élargir au fur et à mesure du renforcement institutionnel de la construction européenne (§ 2).

## § 1 - L'incarnation de l'exécutif communautaire

Selon le *Traité de Rome*, les membres de la *Commission* étaient désignés « *d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres* » pour un mandat de quatre ans. Le *Traité d'Amsterdam* a requis l'approbation du *Parlement européen* pour l'investiture collégiale de la *Commission*. Depuis l'entrée en vigueur du *Traité de Maastricht*, le mandat de la *Commission* est étendu à cinq années pour permettre de le calquer sur la durée de la législature du *Parlement européen*.

La pratique constante est que chaque gouvernement désigne lui même son ressortissant qui doit siéger à la *Commission*, les autres Etats ne s'opposant pas à son choix. Le seul critère est celui de la compétence. La désignation du Président et des autres membres de la *Commission* se déroule selon les phases suivantes :

- . Le *Conseil européen* désigne une personnalité comme Président de la *Commission* à la majorité qualifiée;
- . Le Président désigné constitue le Collège des commissaires sur la base des candidatures présentées par les États membres ;
- . Le Collège constitué est soumis collectivement à l'approbation du *Parlement européen* ;
- . Une fois approuvé par le Parlement, la *Commission* est nommée formellement par le *Conseil*.

Le Président de la *Commission* est responsable de l'organisation interne de celle-ci. Depuis le *Traité de Nice*, il attribue à chaque commissaire un portefeuille spécifique en fixant les grandes orientations à suivre et peut opérer des remaniements en cours de mandat ou le cas échéant demander la démission d'un commissaire. L'approbation du Collège par les députés européens apparaît comme un embryon de responsabilité démocratique de la *Commission* devant le *Parlement européen*. On remarquera que cette responsabilité démocratique se reflète dans le fait que le Président de la *Commission* présente au *Parlement* son programme de travail, que les commissaires sont auditionnés individuellement et que les eurodéputés peuvent refuser d'approuver l'investiture du Collège des commissaires (ex : *Commission Barroso* en octobre 2004).

Le nombre de commissaires a augmenté au rythme des élargissements successifs. Avant l'élargissement de 2004, la *Commission* se composait de 20 commissaires désignés sur la base de la représentation de tous les Etats membres mais les cinq grands pays de l'U.E. (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie et Espagne) disposaient chacun de deux commissaires. Mais, dans la perspective de l'élargissement, le *Traité de Nice* limite la composition de la *Commission* 2004-2009 à un commissaire pour chaque Etat membre, les cinq Etats les plus peuplés perdant *de facto* leur deuxième commissaire. L'adhésion de dix nouveaux membres en mai 2004 puis de deux autres en janvier 2007 a porté le nombre de commissaires à 27. Le *Traité de Nice* prévoit qu'à partir de 2009

(date de la nomination de la prochaine *Commission*), le nombre de commissaires sera inférieur à celui des États membres. Un système de rotation égalitaire pour tous les pays sera alors mis en place. La *Constitution européenne* prévoit un resserrement de la *Commission* à partir de 2014. Le Collège ne sera plus composée d'un commissaire par Etat, mais réduite à un nombre de membres correspondant au deux tiers de celui des Etats membres. Le nombre des commissaires est fixé à 15 dont 13 feront l'objet d'une « rotation égale » entre Etats membres. La désignation du Président de la *Commission* prendra également en compte le résultat des élections au *Parlement européen*.

## § 2 - Une compétence élargie

Par opposition au Conseil qui est un organe politique, la Commission est un organe technique ou « technocratique ». Chaque Commissaire détient un « portefeuille » dans un secteur particulier des politiques communautaires et il est responsable de la mise en oeuvre des décisions de la Commission dans son secteur (délégation explicite : C.J.C.E., *Affaire Meron*, 13 juin 1958, 9/56, 11). Le *Traité d'Amsterdam* stipule que « les membres de la Commission exercent leur fonction en pleine indépendance, dans l'intérêt des Communautés » et « n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement » (Art.157).

La *Commission* est responsable collégalement devant le *Parlement* qui peut l'obliger à démissionner en adoptant une motion de censure recueillant les deux tiers des voix. Toutefois, Si ce cas ne s'est jusqu'ici: pas présenté, on rappellera la démission collective de la *Commission* présidée par Jacques Santer le 16 mars 1999, suite à des allégations avérées de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme. Cette crise institutionnelle sans précédent a été réglée par la désignation d'une nouvelle *Commission* par le *Conseil européen* de Berlin le 25 mars 1999.

### Les principales attributions de la Commission :

- . De veiller à l'application des traités et des décisions des institutions communautaires;
- . De formuler des recommandations et des avis;
- . De participer à l'élaboration des actes du *Conseil* et du *Parlement européen*;
- . D'exercer les compétences que le *Conseil* lui confère;
- . D'exécuter le budget et de gérer les instruments communautaires (fonds structurels);
- . De négocier des accords avec les Etats tiers.

La *Commission* dispose d'un pouvoir de décision autonome en matière de réglementation de la concurrence. Dans son domaine de compétence exclusif, la *Commission* exerce un pouvoir de contrôle, d'enquête et de sanction (amendes) non seulement à l'égard des Etats membres (en cas d'incompatibilité des aides publiques avec le fonctionnement du *Marché commun*), mais également des entreprises (infractions aux règles communautaires, détournement de financements des fonds

structurels). Ainsi, elle a la faculté de saisir la *Cour de Justice des Communautés* d'un recours en cas de manquement par un Etat membre de ses obligations. Les décisions de la *Commission* sont acquises à la majorité simple de ses membres sur les dossiers sectoriels.

Elle dispose d'un pouvoir d'initiative en matière de propositions d'actes communautaires à la demande ou non du *Conseil de l'Union* et du *Parlement européen*. Elle élabore les textes législatifs (directives et règlements) et les soumet à la délibération du *Parlement* et du *Conseil* en fonction des matières concernées. Dans le cadre des deuxième et troisième piliers, elle partage le droit d'initiative avec les États membres. Mais la *Commission* dispose aussi d'un pouvoir de décision délégué lorsque le *Conseil* lui demande d'édicter des mesures d'application des actes qu'il a adopté mais sous réserve de respecter les règles et les principes qu'il a posé (*C.J.C.E. Portugal contre Commission, affaire C-159/96*, 19.11.1998).

### **Section 3 : Le Parlement européen**

Le *Traité de Rome* avait prévu une assemblée parlementaire composée de députés représentants les parlements nationaux. Contrairement à l'Allemagne, la France était favorable à une assemblée sans pouvoirs conçue mais avec une simple fonction délibérative. Cette position fut défendue par le général de Gaulle, mais aussi François Mitterrand et Jacques Chirac (*Appel de Cochin* de 1978) contre les Allemands (Helmut Kohl) qui désiraient mettre en place une démocratie parlementaire à l'échelle européenne. Depuis une décision du *Conseil* (30 septembre 1976) le *Parlement européen* est élu au suffrage universel direct tous les cinq ans. La première élection au suffrage universel est intervenue en juin 1979. Le Parlement a été renouvelé en 1984, 1989, 1994, 1999 et 2004. Expression de la représentation de « l'Europe des peuples » (§ 1), le *Parlement* est devenue progressivement une institution dotée d'un pouvoir accru de délibération et de contrôle du fonctionnement de *l'Union* (§ 2).

NB : en France les 78 eurodéputés sont élus par un scrutin de liste à la proportionnelle.

#### **§ 1 - L'institution de représentation des peuples**

Les députés sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. A l'origine, l'assemblée parlementaire instituée par le *Traité de Rome* comportait 78 députés provenant des six Etats fondateurs. Leur nombre s'est accru considérablement depuis sous l'effet principalement des élargissements successifs. Dans la perspective de l'élargissement de *l'Union*, le *Traité de Nice* a limité le nombre maximum de députés européens à 732. Ce chiffre a été porté à 785 en janvier 2007 en raison des sièges supplémentaires accordés à la Bulgarie (18) et à la Roumanie (35). La répartition des sièges par Etat membre s'effectue selon une pondération démographique (voir tableau ci-dessous).

### Répartition des sièges par Etats membres dans le *Parlement européen* (2004-2009)

Allemagne	99	Hongrie	24	Lituanie	13
France	78	Portugal	24	Lettonie	9
Italie	78	République tchèque	24	Slovénie	7
Royaume-Uni	78	Suède	19	Chypre	6
Espagne	54	Autriche	18	Estonie	6
Pologne	54	Bulgarie	18	Luxembourg	6
Roumanie	35	Danemark	14	Malte	5
Pays-Bas	27	Finlande	14		—
Belgique	24	Slovaquie	14	Total :	785
Grèce	24	Irlande	13		

Les eurodéputés sont organisés en huit groupes parlementaires plurinationaux par affinité politique ou le cas échéant sont *des non inscrits*. Les deux plus importants groupes parlementaires sont le *Parti populaire européen* (PPE) d'obédience démocrate chrétien et le *Parti des socialistes européens* (PSE) avec respectivement 277 et 218 eurodéputés pour la législature 2005-2009. Une fois élu, le *Parlement* adopte son programme de travail et élit son Président pour un mandat de deux ans et demi (l'allemand Hans Gert Pöttering succéda en janvier 2007 à l'Espagnol Josep Borrell). Le Président qui a essentiellement une fonction de représentation est assisté de vice-présidents (un par Etat membre). Le *Parlement européen* siège à Strasbourg (décision du *Conseil européen* d'Edimbourg en 1992) mais certaines sessions se déroulent à Bruxelles (réunions des commissions parlementaires). Il est organisé en dix-sept commissions parlementaires permanentes (agriculture, budgets, développement régional, affaires étrangères, droits de l'homme, etc.), mais il peut aussi créer des commissions d'enquêtes temporaires. On mentionnera en particulier les commissions d'enquêtes sur la *crise de la vache folle* (1996) et plus récemment celle sur *les activités de la CIA en Europe* (2006). Le scandale des vols secrets de la CIA transportant à travers l'Europe des personnes soupçonnées de terrorisme a provoqué la démission du représentant de l'U.E. chargé de la coordination de la lutte antiterroriste Gijs de Vries mis en cause par le *Parlement*.

## **§ 2 - Un pouvoir croissant de délibération et d'approbation**

Limité à l'origine à un rôle consultatif, le *Parlement* s'est progressivement vu reconnaître un pouvoir croissant dans le domaine législatif. Dans de nombreux domaines, il a acquis un rôle de co-législateur au côté du *Conseil*. Avec l'AUE, le *Parlement* a vu ses pouvoirs de contrôle reconnus au moyen de la « procédure de coopération » et de « l'avis conforme ». Avec les réformes introduites par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice un pouvoir de « co-décision » est donné au *Parlement* dans plusieurs domaines. Le *Parlement* participe donc à l'élaboration des actes législatifs

communautaires à travers quatre procédures différentes (consultation, coopération, avis conforme et co-décision).

Dans le cadre de la procédure de consultation simple, le *Parlement* donne un avis consultatif (par exemple, sur la fixation des prix agricoles) qui n'est pas juridiquement contraignant.

La procédure de coopération associe le Parlement dans le processus de décision dans les domaines relevant du vote à la majorité qualifiée (pouvoir de procéder à une nouvelle lecture des actes communautaires afin de proposer des amendements à la *Commission* et au *Conseil*). Depuis la mise en oeuvre du *Traité d'Amsterdam*, cette procédure est devenue l'exception, et s'applique désormais exclusivement au domaine de *l'Union économique et monétaire*.

La procédure de l'avis conforme implique que le *Conseil* doit obtenir l'accord du *Parlement européen* pour que certaines décisions importantes soient prises. L'avis du *Parlement* est juridiquement contraignant. L'avis conforme du *Parlement* est aujourd'hui exigé pour certaines décisions telles l'adhésion d'un nouvel Etat ou la conclusion d'accords internationaux de coopération avec les Etats tiers. Depuis le *Traité de Nice*, l'avis conforme du *Parlement* est également nécessaire pour instaurer une coopération renforcée dans un domaine régi par la codécision, et lorsque le *Conseil* envisage de constater l'existence d'un risque clair de violation grave des droits fondamentaux.

Dans la procédure de « co-décision », la *Commission* adopte une proposition qui pour être mise en œuvre nécessite l'accord du *Parlement* et du *Conseil* statuant à la majorité qualifiée. Les deux institutions doivent s'accorder sur le texte pour que celui-ci ait force de loi. Le *Traité d'Amsterdam* a étendu cette procédure à une quarantaine de domaines (notamment marché intérieur, éducation, santé, protection des consommateurs, transport, environnement, recherche) et concerne les trois-quarts des actes législatifs de l'U.E.

Le Parlement joue un rôle majeur dans la procédure budgétaire. Il arrête le budget de l'U.E. et contrôle son exécution. Le budget doit être visé par le Président du *Parlement* avant d'être engagé.

NB : le budget de *l'Union* sert à financer la politique agricole commune (P.A.C.), les fonds structurels pour les régions les moins avancées, les actions sociales et pour l'emploi, certaines politiques internes, l'aide au développement et l'assistance technique aux pays tiers.

Le *Parlement européen* dispose d'un certain pouvoir de contrôle de la *Commission*. Ainsi, sous la menace d'un vote de défiance des eurodéputés, la *Commission* présidée par Jacques Santer a été contrainte à la démission collective en mars 1999 suite à des allégations d'infractions et de mauvaise gestion de certains de ses membres. En 2004, les eurodéputés ont bloqué le processus de nomination de la *Commission* présidée par José Manuel Baroso en opposant leur veto à la

nomination de l'italien Rocco Buttiglione au poste de commissaire à la justice et aux affaires intérieures. Le *Parlement* peut aussi s'opposer à certains textes soutenus par la *Commission* ou le *Conseil*. Ainsi, il a rejeté des projets de directives de la *Commission* sur la *Brevetabilité des inventions biotechnologiques* (1995), et sur les services ou « Directive Bolkestein » (en 2005) en modifiant cette dernière.

Les traités d'Amsterdam et de Nice ont permis de renforcer les pouvoirs du *Parlement* qui dorénavant comme le *Conseil* et la *Commission* peut intenter des recours en annulation contre des actes communautaires et recueillir un avis préalable de la *Cour de justice des communautés européenne* sur la compatibilité d'un accord international avec le *Traité de Rome*. Le texte constitutionnel européen prévoit de doter le *Parlement* d'un pouvoir renforcé en matière budgétaire (vote de la totalité du budget), de lui accorder un droit d'initiative constitutionnel et de généraliser le recours à la co-décision.

#### **Section 4: Les institutions de contrôle et les organes consultatifs**

Bien qu'elles exercent des fonctions très différentes, la *Cour de Justice des Communautés européennes* (§ 1) et la *Cour des Comptes* (§ 2) sont des institutions de contrôle de l'*Union* dont l'importance s'est accrue avec le développement de la construction européenne. L'U.E. s'est également dotée d'organes assurant une fonction consultative pour les institutions communautaire et les États membres (§ 3).

##### **§ 1 - La Cour de Justice des Communautés européennes**

Prévue par le *Traité C.E.C.A.* et créée en 1952 avec pour siège le Luxembourg, la *Cour de Justice des Communautés européennes* (C.J.C.E.) assure le respect du droit communautaire et la bonne interprétation des traités. Grâce à sa jurisprudence, elle joue un rôle essentiel dans la construction d'un espace juridique européen. .

##### **A. Composition**

La C.J.C.E. est composée d'autant de juges que d'Etats membres de l'U.E. afin que tous les systèmes juridiques nationaux y soient représentés. Les juges sont assistés par 8 avocats généraux qui ont pour mission de présenter des avis motivés sur les affaires soumises à la Cour. Ils sont nommés d'un commun accord par les Etats pour un mandat de six ans renouvelable. Les juges et les avocats généraux sont choisis parmi les personnes possédant des compétences reconnues et qui ont occupé les plus hautes fonctions juridiques dans leurs pays. Ils bénéficient des immunités et privilèges attachés à leur fonction. Leur indépendance est garantie (ils ne peuvent recevoir d'instructions des gouvernements). Les juges désignent en leur sein le Président (pour un mandat de trois ans renouvelable) chargé de diriger les travaux et le Greffier de la Cour (assisté de deux

greffiers adjoints) qui assure les fonctions de secrétariat général (conservation des actes de procédure et établissement des procès verbaux des audiences).

En application de l'*Acte unique européen* fut institué en 1989 le *Tribunal de première instance* (T.P.I.) pour assister la Cour et alléger sa charge de travail. Le Tribunal est composé de 27 juges nommés pour un mandat de six ans renouvelable. Il dispose de son greffier et peut être saisi des recours introduits par des personnes physiques ou morales (recours en annulation, en carence ou en responsabilité). Mais ses arrêts peuvent être contestés devant la Cour.

Pour rationaliser le travail de la C.J.C.E., le *Traité de Nice* a fixé la répartition des compétences entre la Cour et le T.P.I. (Le T.P.I. est le juge de droit commun en première instance pour l'ensemble des recours directs) et prévoit la possibilité de créer des chambres juridictionnelles spécialisées pour des délits spécifiques (litiges impliquant des fonctionnaires européens). La Cour est composée d'autant de juges que d'Etats membres. La *Constitution européenne* a instituée un comité de 7 personnalités chargé d'évaluer en toute indépendance les compétences des juges et des avocats généraux de la Cour de justice et du T.P.I. pressentis par les Etats membres.

## **B. Fonctionnement**

La Cour et le Tribunal sont constitués en grande chambre (13 juges), en chambre (3 ou 5 juges) ou en formation à juge unique pour le Tribunal. Mais pour les affaires importantes, ils siègent en formation plénière (tous les juges participent). La Cour comme le Tribunal fonctionne selon la règle de la procédure contradictoire et publique. La procédure comporte une phase écrite et une phase orale. Les arrêts de la Cour et du Tribunal sont rendus à la majorité en audience publique.

Dans sa mission de contrôle des actes des institutions communautaires, la C.J.C.E. exerce trois types de fonctions: consultative, contentieuse et préjudicielle.

La Cour exerce une fonction consultative lorsqu'elle est consultée par le *Conseil*, la *Commission* ou un Etat membre sur la compatibilité des accords internationaux liant les pays de l'Union avec le *Traité UE* (ex : l'Accord de Marrakech créant l'O.M.C.). Son avis a un caractère obligatoire.

Elle détient une fonction contentieuse lui permettant d'être saisi par les Etats membres, la *Commission* et dans certaines circonstances par les citoyens pour se prononcer sur divers types de contentieux nés de l'application des traités communautaires:

. Recours en annulation des actes communautaires jugés incompatibles avec les traités par les Etats

membres, les institutions de l'U.E. et sous certaines conditions par des personnes physiques ou morales;

. Recours en carence en cas d'inaction illégale d'une institution des communautés, formulé par des États membres, des institutions de l'U.E. et dans de rares circonstances par des personnes physiques ou morales;

. Recours en manquement par la *Commission*, le plus souvent ou par un Etat membre contre un autre Etat membre en cas d'inexécution de ses obligations communautaires (mauvaise transposition d'une directive);

. Recours en responsabilité extracontractuelle pour réparer un dommage causé par des institutions communautaires ou leurs agents ;

. Recours en réparation visant à mettre en cause la responsabilité de la *Communauté européenne* en raison des dommages causés par ses organes ou ses agents, recours formulés par les États membres ou des personnes physiques et morales.

La fonction préjudicielle implique que la Cour soit saisit lorsqu'une question (dite préjudicielle) relative à l'interprétation des traités ou à la validité des actes des institutions se pose au juge national dans le cadre d'un procès. Le juge sursoit à statuer jusqu'à ce que la *C.J.C.E.* se soit prononcé. Cette procédure qui est ouverte au citoyen vise à assurer une application uniforme du droit communautaire à travers une collaboration entre les juges nationaux et le juge communautaire.

### **C. Un moteur de l'intégration juridique européenne**

Les arrêts de la Cour ont la force de la chose jugée et s'imposent à l'ensemble des États membres sur tout le territoire de l'U.E. De sa création en 1952 à 2004, la *C.J.C.E.* a adopté 6473 arrêts pour 13493 affaires concernant tous les domaines de compétence de l'*Union* (agriculture, protection des consommateurs, fiscalité, environnement, libre circulation des marchandises et des personnes, aides publiques, droit des entreprises, transport, etc...). Ses décisions visent en particulier à garantir la liberté de circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes, mais aussi d'imposer les principes énoncés dans les traités communautaires tels que la non-discrimination en raison de la nationalité ou la protection de l'environnement. Elle peut imposer d'importantes amendes aux États membres qui ne respectent pas ses normes.

Le *Traité d'Amsterdam* a ajouté parmi les compétences de la Cour celle de s'assurer que l'action des institutions communautaires respecte les libertés et droits fondamentaux énoncés dans la *Convention européenne des droits de l'homme* : « Le respect des droits fondamentaux (de la personne) fait partie intégrante des principes généraux de droit dont la Cour de Justice assure le respect » (*Affaire Internationale Handelsgesellschaft*, n°11/70, 17 décembre 1970). La *Constitution européenne* renforce les mécanismes de sanctions à l'encontre des Etats membres contrevenants en supprimant les phases préalables existant actuellement à la saisine de la Cour pour l'application des sanctions, c'est à dire la mise en demeure et l'avis motivé de la *Commission*.

## Quelques arrêts importants

- . *Arrêt Costa* (1964) qui pose la supériorité du droit communautaire sur le droit des États ;
- . *Arrêt Cassis de Dijon* (1979) qui prévoit qu'un produit légalement commercialisé dans un Etat membre de l'*Union* doit l'être dans tous au nom du principe de la reconnaissance mutuelle. C'est sur le fondement de cet arrêt que fut créé dans les années 1980 le grand marché intérieur ;
- . *Arrêt Bosman* (1995) qui a révolutionné le monde du football en posant que les quotas limitant le nombre de joueurs étrangers dans les clubs professionnels est discriminatoire.

Pour cela, la Cour a fait l'objet de critiques des « souverainistes » qui dénoncent ses « ingérences » dans les systèmes juridiques nationaux. On lui reproche parfois la promotion qu'elle fait à travers ses arrêts de la libre concurrence et du libéralisme économique. Mais, les gouvernements des États membres ont toujours accepté et appliqué ses décisions. Une particularité de la Cour réside dans le fait que ses 27 juges continuent à utiliser le français comme principale langue de travail lors des délibérations (en secret et donc sans interprètes), alors que l'élargissement de l'*Union* a conduit à la généralisation de l'anglais dans les institutions de l'U.E.

## **§ 2 - La Cour des comptes**

Prévue par le *Traité de Bruxelles* du 22 juillet 1975 destiné à développer les compétences en matière budgétaire du *Parlement européen*, la *Cour des comptes* est entrée en fonction en octobre 1977. Elle fut érigée en institution communautaire par le *Traité de Maastricht* avec pour siège le Luxembourg.

La *Cour des comptes* est composée d'autant de membres que d'Etats membres Ses membres sont nommés pour un mandat de six ans renouvelable par le *Conseil* statuant à la majorité qualifiée après avis du *Parlement européen*. Ils sont choisis parmi les personnes compétentes ayant une expérience dans le domaine du contrôle financier. Ils ne peuvent faire l'objet d'aucune pression, ni recevoir d'instructions des gouvernements ou des autres institutions communautaires. Ils élisent en leur sein le Président de la Cour pour trois ans (l'autrichien Hubert Weber depuis janvier 2005). Le *Traité de Nice* prévoit que la Cour peut créer des chambres pour adopter certaines catégories de rapports et avis.

La Cour a pour mission essentielle de contrôler les comptes communautaires. A cet effet, elle vérifie les opérations financières des institutions communautaires et des organes rattachés (dépenses, recettes, emprunts). Le résultat de ce contrôle est consigné dans un rapport annuel ou des rapports spéciaux. Elle peut ainsi mettre en exergue les irrégulières comptables (fraude, gaspillage), mais ne possède pas de pouvoir de sanction. La *Cour des comptes* est associée à la procédure budgétaire du *Parlement européen*.

### **§ 3 – Des organes consultatifs : le *Comité économique et social* et le *Comité des régions***

Les interrogations soulevées par l'approfondissement de la construction communautaire sont à l'origine de la mise en place d'organes à caractère consultatif : le *Comité économique et social* et le *Comité des régions*.

#### **A – Le *Comité économique et social***

Le *Comité économique et social* (C.E.S.E.) a été créé par le *Traité de Rome* afin de formuler des avis sur des projets d'actes communautaires destinés aux institutions communautaires (avis rendu dans un délai d'un mois). Le C.E.S.E. est la représentation des acteurs socio - professionnels (producteurs, agriculteurs, transporteurs, travailleurs, commerçants artisans, professions libérales). Il est composé de 222 membres nommés pour quatre ans par le *Conseil* à la majorité qualifiée, après consultation de la *Commission* et des organisations professionnelles européennes représentatives, et sur la base des listes établies par chaque Etat membre. Le *Traité de Nice* précise que le Comité doit être composé après élargissement au maximum de 350 « représentants des différentes composantes à caractère économique et social de la société civile organisée ».

Une répartition des sièges par Etat membre (entre 6 et 24 représentants) et par catégorie socio - professionnelle est opérée. En 2006, la composition du C.E.S.E. s'établit comme suit : Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni (24 sièges chacun), Espagne et Pologne (21), Roumanie (15), Autriche, Belgique, Bulgarie, Grèce, Pays-Bas, Portugal, République Tchèque et Suède (12 sièges), Danemark, Irlande, Finlande, Lituanie et Slovaquie (9 sièges), Estonie, Lettonie, Slovaquie (7), Luxembourg (6), Malte (5).

Le C.E.S.E. a un pouvoir consultatif qu'il exerce à la demande de la *Commission* ou du *Conseil*, mais il peut aussi émettre des avis de sa propre initiative. L'*Acte unique* et le *Traité de Maastricht* ont renforcé l'obligation de consulter le Comité. Désormais, le Comité peut être consulté sur les questions suivantes : libre circulation des travailleurs, liberté d'établissement et libre prestation des services, fiscalité indirecte, harmonisation des législations pour le marché intérieur, emploi, politique sociale, éducation et formation professionnelle, santé publique, protection des consommateurs, réseaux trans-européens, recherche et développement technologique, politique industrielle, cohésion économique et sociale, et environnement. Le *Traité d'Amsterdam* prévoit la consultation du Comité par le *Parlement européen*.

#### **B - Le *Comité des régions***

Le *Comité des régions* fut institué en 1994 par le *Traité de Maastricht* en vue d'associer

d'avantage les collectivités territoriales des Etats membres à la construction communautaire. Le Comité est composé des représentants des collectivités régionales ou locales. En 2004, il comptait 222 membres désignés pour quatre ans par le *Conseil* sur la base des listes établies par chaque Etat membre. Le *Traité de Nice* a limité le nombre maximum des membres à 350 dans la perspective de l'élargissement et a imposé que ceux-ci soient liés aux collectivités qu'ils représentent par un mandat politique électif. La répartition par nationalité est identique à celle du C.E.S.E. (voir ci-dessus).

Les membres du Comité des régions sont des responsables politiques municipaux ou régionaux élus comme présidents de région, parlementaires régionaux, conseillers municipaux, maires de grandes villes. Ils sont nommés par les gouvernements des Etats, mais doivent agir en toute indépendance politique. Ils siègent au *Conseil des régions* pour un mandat de quatre ans renouvelable. Ils désignent leur Président pour une durée de deux ans. Le *Comité des régions* est organisé en commissions spécialisées (six).

Le *Comité des régions* doit être consulté par la *Commission* ou le *Conseil* dans les domaines liés directement aux compétences des collectivités locales et régionales : emploi, politique sociale, éducation et formation professionnelle, culture, santé publique, télécommunication et énergie, réseaux trans-européens, politique régionale (fonds structurels), cohésion économique et sociale, environnement, fonds social européen, coopération transfrontalière et transports. Mais, la *Commission*, le *Conseil* et le *Parlement européen* peuvent consulter le C.E.S.E. dans d'autres domaines, s'ils le jugent nécessaire. Le Comité peut rendre des avis de sa propre initiative dans ses domaines de compétence.