



Décrypter l'Union Européenne



Fiche :
**Les institutions
de l'Union
Européenne**

Groupe de travail sur l'Union Européenne



Fiche : Les institutions de l'UE

L'Union européenne est une entité inter-étatique : en droit international elle n'est ni un État ni une fédération ni une confédération d'États. Elle a pour particularité d'installer le principe d'intégration du droit européen dans celui des États membres, ce qui passe par l'obligation de transposer ou d'appliquer directement le droit issu des institutions européennes, ce sous le contrôle de la Cour de Justice de l'UE.

Il existe cinq types de textes de l'Union européenne à portée impactante. Le règlement, la décision et la directive sont d'application obligatoire, les deux premiers directement c'est à dire sans transcription dans le droit national. La recommandation et l'avis ne sont pas d'application obligatoire.

L'intégration juridique dans les droits nationaux des textes de l'UE est contraignante (pour ceux de nature obligatoire) : elle peut induire des sanctions en cas de non-application ou de refus de transcription de l'État membre. Toutes les lois nationales doivent être compatibles avec le droit de l'UE.

Le Conseil européen est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres et de son président ainsi que du président de la Commission européenne. Il donne une impulsion politique mais n'a pas de fonction législative. Le Conseil européen élit son président à la majorité qualifiée pour un mandat de deux ans et demi renouvelable une seule fois. Réuni deux fois par semestre sur convocation de son président, il se prononce normalement par consensus. Dans certains cas, il adopte ses décisions à l'unanimité ou à la majorité qualifiée.

La Commission européenne est le moteur de la politique de l'Union européenne. Chaque État membre en désigne un commissaire, sachant que traditionnellement les commissaires les plus importants sont désignés avec l'aval des États membres les plus influents (le Président, le commissaire chargé de la PAC, celui chargé de l'harmonisation du marché intérieur, celui chargé des affaires économiques et celui chargé de la politique commerciale commune). Les membres désignés ne reçoivent pas d'instruction de leur État membre d'origine qu'ils ne sont pas censés représenter.

La fonction principale de la Commission consiste à proposer et à mettre en œuvre les politiques de l'Union adoptées par le Conseil de l'Union européenne (cf. ci-dessous) et pour certaines par le Parlement européen. Elle est seule à pouvoir soumettre des propositions de directives et de règlements. La Commission supervise l'application des lois de l'Union sous le contrôle de la Cour de Justice de l'Union européenne.

La Commission exécute le budget et gère les programmes. Elle exerce les fonctions exécutives, de coordination et de gestion stipulées dans les traités. Elle dispose du droit d'initiative législative dans certains domaines tels que le budget et les politiques dites « de cohésion » (fonds structurels). La Commission dispose du droit exclusif d'initiative dans les domaines dans lesquels les États membres ont transféré une part significative de leurs responsabilités, comme la politique agricole commune, l'union douanière, le marché interne, l'Euro, etc.).

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne peuvent l'inviter à mettre à l'ordre du jour des projets d'actes législatifs, ce qu'elle peut refuser en publiant les raisons de ce refus.

Par l'initiative citoyenne européenne (ICE), les citoyens de l'Union européenne (UE) peuvent (depuis 2008) demander à la Commission de formuler des propositions législatives. Pour être recevable, une ICE doit obtenir au moins 1 million de signatures dûment formalisées, réparties dans au moins un quart des États membres de l'UE. La Commission peut refuser de prendre en compte une proposition en se justifiant par écrit. La Commission a validé le dépôt de quelques ICE dont certaines ont atteint le seuil requis mais aucune de celles-ci n'a donné lieu à une quelconque initiative de la Commission.

La Commission, « gardienne des traités », peut poursuivre devant la Cour de justice les États membres qui ne les appliqueraient pas correctement. Elle peut proposer et finalement appliquer des sanctions contre les États qui ne respecteraient pas les traités, notamment dans les domaines budgétaires, de l'harmonisation du marché intérieur ou du respect des "principes fondamentaux de l'UE".

La Commission européenne dirige une administration divisée en 43 Directions générales (commerce, affaires économiques, PAC, etc.) qui ont un rôle déterminant dans la réalité du travail de la Commission. La Commission emploie ainsi près de 38 000 personnes.

Le Conseil de l'Union européenne est composé des ministres de chaque État membre ayant des responsabilités dans un domaine donné. Ils sont chargés, avec les ambassadeurs permanents des États membres, de représenter les États membres et de défendre leurs intérêts. La présidence du Conseil de l'Union européenne est assurée par chaque État membre, sur une base tournante semestrielle. Le Conseil de l'Union européenne vote les directives et ratifie les traités internationaux. Dans une procédure législative ordinaire il est co-législateur avec le Parlement européen.

Le COREPER. Les États membres ont des représentants permanents réunis dans le Comité des Représentants Permanents en responsabilité de la préparation du travail du Conseil de l'Union européenne. Il est constitué de représentants permanents des États membres (formation COREPER I) auxquels s'adjoignent des ambassadeurs des États membres auprès de l'Union européenne (formation COREPER II) et est présidé par l'État membre qui assure la présidence du Conseil. Le COREPER est informé des décisions des organes de l'Union européenne, notamment de la Commission européenne.

Le Parlement européen est élu par les citoyens européens par État membre dans un scrutin proportionnel de liste (en fonction de l'importance de leur population), à un tour et selon leurs modalités propres. Il valide la composition de la Commission proposée par le Conseil européen.

Le Parlement européen n'agit qu'en tant que co-législateur : il partage avec le Conseil de l'Union européenne le pouvoir d'adopter et de modifier les propositions législatives et d'arrêter le budget de l'Union européenne. Le Parlement européen contrôle également le travail de la Commission européenne qu'il peut censurer (sous certaines conditions, cf. voir fiche spécifique).

Fiche : Les institutions de l'UE

Le Parlement et le Conseil européen doivent se mettre d'accord sur le budget annuel de l'Union européenne. Toutefois, les décisions prises par le Parlement et le Conseil européen en matière de dépenses et de recettes doivent respecter le plafond annuel de dépenses fixé dans le plan de financement à long terme de l'Union (le "cadre financier pluriannuel"), qui est négocié tous les sept ans et qui dépend donc de ce que les États membres acceptent de consentir comme financement (il n'y a pas d'impôt européen). Cela limite ainsi la latitude de décision du Parlement. L'organisation interne du Parlement européen est semblable à celle des Parlements nationaux, avec un processus qui voit intervenir un certain nombre de commissions chargées de donner des avis sur les textes proposés avant le débat en séance plénière.

La CJUE (Cour de Justice de l'Union européenne)

La CJUE est composée d'autant de juges que d'État membre. Elle siège à Luxembourg. Elle peut être saisie par la Commission, un État membre, le COR ou une personne physique ou morale. Prévues pour être un lieu d'arbitrage et/ou de jugement, elle n'a cessé d'aller dans le sens d'une affirmation de la supériorité du droit communautaire sur les droits nationaux. Ce processus a renforcé le pouvoir politique de la CJUE.

La CJUE est plus précisément composée de plusieurs cours. En première instance, le Tribunal de l'Europe se trouve particulièrement chargé des plaintes des personnes morales et physiques ainsi que des contentieux de la fonction publique européenne. Les décisions rendues par le Tribunal de l'Europe peuvent, sauf exception faire l'objet, d'un pourvoi devant la Cour de justice, limité aux questions de droit, dans les conditions et limites prévues par le statut (TFUE art. 296§1). La CJUE est donc une institution politique très importante, qui veille scrupuleusement sur le rôle qu'elle s'est elle-même conférée depuis de nombreuses années : donner jusqu'ici une interprétation juridique en général très libérale des traités européens.

Exemples du rôle crucial de la CJUE : Arrêt Cassis de Dijon (1979). Un importateur allemand de cassis de Dijon a porté plainte contre l'administration du monopole des alcools de la RFA, l'entreprise Rewe-Zentral n'ayant pas obtenu le droit de commercialiser en Allemagne cette liqueur française. Au nom de la liberté du commerce intracommunautaire, l'arrêt donne raison à l'entrepreneur. La CJUE, par cette décision, a joué un rôle politique de premier plan, en consacrant une interprétation libérale des traités.

Arrêts Viking, Laval, Rüffert et Luxembourg (2007/ 2008). Une fois de plus, la CJUE y donne une interprétation libérale du droit, en faisant passer les intérêts économiques des entreprises avant ceux des salariés, avec des conséquences non négligeables sur l'exercice des droits syndicaux. Mener une action syndicale peut être désormais considérée comme une restriction de la liberté fondamentale du droit d'établissement des entreprises et les pouvoirs publics ne peuvent plus exiger de tous les entrepreneurs qu'ils s'engagent à verser à leurs salariés la rémunération prévue dans la convention collective applicable sur le lieu d'exécution.

Arrêt Singapour (2017). Saisie par la Commission sur l'accord de libre-échange entre l'UE et Singapour, la CJUE n'a exclu du champ de la compétence exclusive européenne que le tribunal arbitral (et les prises de participations minoritaires), estimant notamment conforme au droit de l'Union européenne le mécanisme de coopération réglementaire. Cet arrêt fait jurisprudence pour les futurs accords (CETA et JEFTA en premier lieu).

La CJUE est donc une institution politique très importante, qui veille scrupuleusement sur le rôle qu'elle s'est elle-même conférée depuis de nombreuses années : donner jusqu'ici une interprétation juridique en général très libérale des traités européens.

Fiche : Les institutions de l'UE

La Cour des comptes est chargée du contrôle externe du budget général de l'UE, elle ne dispose pas du pouvoir de sanction. Elle publie un rapport annuel et peut spontanément publier des rapports spéciaux.

La Banque Centrale Européenne (BCE)

Créée en 1998 par le traité d'Amsterdam.

Deux systèmes doivent être distingués : le **Système Européen des Banques Centrales** (de tous les États membres) et l'**Euro système** constitué à partir des 19 États membres ayant adopté l'euro (zone euro). L'Euro système n'est pas mentionné dans les traités pas plus que l'Eurogroup. Ce dernier est une réunion informelle (mensuelle) des ministres des finances des pays de la zone euro. La BCE participe des deux systèmes.

Créée en 1998 par le traité d'Amsterdam, la BCE emploie 2.500 personnes et son siège est à Francfort (Allemagne). Elle a été instituée selon le principe d'indépendance, à l'égard principalement des politiques. Elle dispose du monopole de la politique monétaire et financière. La BCE est dotée d'une personnalité juridique depuis le traité de Lisbonne ce qui renforce son indépendance et lui permet de s'organiser comme elle l'entend.

Seules les banques centrales des pays de l'UE peuvent être actionnaires de la BCE ; les banques centrales des pays de la zone euro y détiennent 70% du capital.

La BCE est chargée d'émettre l'euro en tant que monnaie de l'Union économique et monétaire et de définir les grandes orientations de politique monétaire de la zone euro. Sa mission de base depuis le traité de Maastricht est de maintenir la stabilité des prix.

La BCE est dirigée par le **Comité exécutif de la Banque centrale européenne**, qui comprend un président, un vice-président et quatre autres membres. Les membres de ce directoire sont nommés d'un commun accord par les chefs d'État ou de gouvernement des États de la zone euro, sur recommandation du Conseil de l'Union européenne et après consultation du Parlement européen et du Conseil des gouverneurs de la BCE.

Deux autres organes assurent le fonctionnement de la BCE :

- Le **Conseil des gouverneurs** qui se compose du directoire et des gouverneurs des banques centrales nationales de la zone euro. Les principales responsabilités de ce Conseil des gouverneurs consistent à : arrêter les orientations et prendre les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées à l'Eurosystème ; définir la politique monétaire de la zone euro, y compris, le cas échéant, les objectifs monétaires intermédiaires, les taux directeurs et l'approvisionnement en réserves au sein de l'Eurosystème ; arrêter les orientations nécessaires à leur exécution.

- Le **Conseil général** se compose du président et du vice-président de la BCE, des gouverneurs de toutes les banques centrales nationales. Le Conseil général n'intervient pour l'essentiel qu'à un niveau technique : fonctions consultatives de la BCE ; collecte des informations statistiques ; établissement des rapports annuels de la BCE ; arrêt des règles nécessaires à la normalisation des procédures comptables et de déclaration relatives aux opérations des banques centrales nationales ; prise de mesures, autres que celles déjà prévues dans le

traité, relatives à la définition de la clé de répartition pour la souscription au capital de la BCE ; préparations nécessaires à la fixation irrévocable des taux de change des monnaies des États membres faisant l'objet d'une dérogation par rapport à l'euro.

Le Comité des régions (COR)

Créé par le traité de Maastricht, le COR compte 350 membres, élus locaux ou régionaux des États membres. Il est obligatoirement saisi pour avis, pour tout projet législatif impactant les collectivités locales ou régionales. Il peut également donner des avis de sa propre initiative à la Commission, au Conseil de l'Union européenne et au Parlement. Il peut saisir la Cour de Justice de l'UE notamment pour défendre le principe de subsidiarité.

Le CESE :

Le Comité économique et social européen (CESE) est un organe consultatif de l'UE qui se compose de représentants d'organisations de travailleurs et d'employeurs et d'autres groupes d'intérêts. Il transmet des avis sur des questions européennes à la Commission, au Conseil de l'UE et au Parlement européen et sert ainsi de lien entre les instances de décision et les citoyens de l'UE.

Interprétation

La séparation des pouvoirs, la clarté de la répartition des rôles d'institutionnel (exécutif, législatif, judiciaire) et d'impulsion, l'existence de politiques issues de et validées par l'expression démocratique des citoyens, n'existent pas dans l'Institutionnel de l'Union européenne. Ce sont pourtant les conditions minimales de la démocratie. Commission européenne et Conseil européen y jouent, sans aucun contrôle citoyen possible, des rôles prépondérants dont les parts respectives peuvent d'ailleurs varier selon les circonstances historiques (une période de crise peut avoir pour effet de donner plus de poids au Conseil européen).

Le vrai pouvoir exécutif est détenu par la Commission qui dispose de pouvoirs considérables (y compris dans la procédure législative, Cf. fiche spécifique). La Commission peut certes être censurée par le Parlement européen mais celui-ci ne maîtrise pas son ordre du jour. Le Parlement européen reste une institution relativement secondaire alors que c'est la seule institution européenne élue au suffrage universel direct. L'un des pouvoirs fondamentaux d'un parlement étant de voter l'impôt, tous les parlements du monde votent son prélèvement sauf un : le Parlement européen.

L'Union européenne est ainsi un agrégat institutionnel d'États fondé sur "*les forces impersonnelles du marché*" qui met ces forces à l'abri "*des interférences législatives*", pour reprendre l'expression de Friedrich Hayek évoquant en 1939 ce que serait pour lui la bonne gouvernance ...). Dans ce contexte, les plus puissants, en l'occurrence les transnationales, ont ainsi la part belle.

Fiche : Les institutions de l'UE

Annexe : Les modes de décision du Conseil de l'Union européenne

Le traité de Lisbonne, institue la majorité qualifiée comme procédure décisionnelle de droit commun, à compter du 1er novembre 2014 (Art. 16.3 TUE).

Mais dans certains domaines, l'exigence de l'unanimité a été maintenue, notamment en matière de fiscalité ou de politique sociale.

Selon la procédure de droit commun, pour être adopté, un acte doit être soutenu par au moins 55% des États et que ceux-ci représentent au moins 65% de la population de l'Union européenne dans au moins 15 de ces États, ce sans manifestation d'une minorité de blocage. « Une minorité de blocage doit inclure au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise. » (Art. 16.4 TUE)

Toutefois, lorsque la proposition n'émane pas de la Commission ou du Haut Représentant de l'union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, l'acte doit être soutenu par au moins 72% des États.

En réalité les décisions sont le plus souvent adoptées par consensus, notamment par la résurrection du «compromis de Ioánnina» institué par une décision du Conseil le 29 mars 1994, écarté par le traité de Nice puis réintroduit par le traité de Lisbonne. Les seuils de déclenchement du «compromis de Ioánnina» sont fixés à au moins 55 % de la population de l'UE ou au moins 55 % du nombre des pays de l'UE nécessaires à la constitution d'une minorité de blocage. Le Conseil procède alors à une nouvelle délibération et « fait tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable et sans porter préjudice aux limites obligatoires de temps fixées par le droit de l'Union, à une solution satisfaisante » pour répondre aux préoccupations exprimées par la minorité. Si la nouvelle délibération ne parvient pas à trouver un accord au sein du Conseil, la procédure reprend son cours normal.

En matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC), lorsqu' un État fait valoir des «raisons de politique nationale vitales » pour s'opposer à un texte, il n'est pas procédé au vote, et «le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité.»