

## **LES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE.**

Les institutions ont été créées pour concrétiser l'union «sans cesse plus étroite» entre les nations européennes. Pendant les vingt premières années de son existence, c'était la Commission qui proposait, le Parlement qui conseillait, le Conseil de ministres qui décidait et la Cour de justice qui interprétait.

Les vingt dernières années ont été marquées par un certain nombre de changements :

- le Parlement a acquis de nouveaux pouvoirs
- la Cour des comptes européenne a vu le jour
- la Banque européenne d'investissement est devenue une source importante de financement du développement économique
- le Comité économique et social a accru sa contribution au dialogue et à la coopération entre les partenaires économiques et sociaux
- plus récemment, le Comité des régions a été mis en place pour promouvoir les intérêts et la diversité des régions.

### **LA COMMISSION EUROPEENNE**

Le rôle et les responsabilités de la Commission européenne placent cette institution au cœur même du processus de décision de l'Union européenne. À certains égards, elle agit comme le cœur de l'Europe, à partir duquel les autres institutions puisent une bonne part de leur énergie et de leurs objectifs.

### **LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE**

Plus connu sous le nom de «Conseil de ministres», il n'a pas d'équivalent dans le monde. Réunis en Conseil, les Etats membres légifèrent pour l'Union, fixent ses objectifs politiques, coordonnent les politiques nationales et règlent les différends qui les opposent, de même que ceux qu'ils peuvent avoir avec d'autres institutions.

Le Conseil de l'Union européenne présente les caractéristiques d'une organisation à la fois supranationale et intergouvernementale, statuant sur certaines questions à la majorité qualifiée et sur d'autres à l'unanimité. Les procédures, les pratiques et même le règlement des différends impliquent un degré de solidarité et de confiance peu courant dans les relations entre États.

### **LE PARLEMENT EUROPEEN**

Il représente « les peuples des Etats réunis dans l'Unité européenne » ainsi que le déclare le Traité de Rome de 1957. A l'heure actuelle 375 millions d'Européens de 15 pays participent, à travers leurs 626 députés au Parlement européen, à la construction de l'Europe.

Elu au suffrage universel direct, le Parlement européen est l'émanation démocratique de la volonté politique des peuples de l'Union européenne ; c'est la plus grande assemblée multinationale du monde. Ses principaux objectifs sont ceux de tout parlement : adopter de bonnes lois, examiner et contrôler l'utilisation du pouvoir exécutif.

Il est maintenant en mesure d'agir de la sorte, car ses compétences ont été progressivement élargies et ses pouvoirs renforcés par l'Acte unique de 1987, puis par le traité sur l'Union européenne de 1993.

### **LA COUR DE JUSTICE**

Les Communautés européennes sont des communautés de droit, et l'Union européenne, qui est fondée sur elles, partage cette nature. La reconnaissance par les Etats membres, les institutions et les particuliers du caractère contraignant des règles que l'Union se fixe est une nécessité absolue.

Si le droit communautaire a réussi à s'implanter profondément dans la réalité juridique des Etats membres, c'est parce qu'il a été conçu, interprété et appliqué comme une règle uniforme par les ressortissants, les administrations et les juridictions de tous les Etats membres, les particuliers s'étant chargés eux-mêmes de l'invoquer devant leurs juges nationaux.

### **LA COUR DES COMPTES**

La cour des comptes européenne, qui représente les contribuables, est chargée de vérifier que les dépenses de l'Union européenne sont effectuées conformément à sa réglementation budgétaire et à ses objectifs.

La Cour des comptes est définie par certains comme la «conscience financière» de l'Union, par d'autres comme la «gardienne» de ses finances. En tout état de cause, elle veille au respect de certains principes moraux, administratifs et comptables. Les rapports de la Cour des comptes constituent une abondante source d'informations sur la gestion financière de l'Union ainsi qu'un moyen de pression sur les institutions et autres organes administratifs pour qu'ils assurent une bonne gestion des fonds.

### **LA BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT**

Institution financière de l'union européenne, la Banque européenne d'Investissement (BEI) accorde des prêts à long terme pour financer des projets d'investissement contribuant au développement équilibré de l'Union ainsi qu'à son intégration.

La BEI est une source de financement flexible et efficace, qui par le volume annuel de ses prêts (plus de 33 milliards d'euros en 1998), se situe au premier rang des institutions financières internationales.

### **LE COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL**

Conformément aux traités, il a un rôle consultatif auprès de la Commission, du Conseil et du Parlement européen. Les avis qu'il émet (sur consultation ou de sa propre initiative) sont élaborés par des représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale de l'Union européenne.

Organisés en 3 groupes (employeurs, travailleurs, activités diverses), les membres du Comité élaborent des avis sur les projets de législation communautaire et sur les grands thèmes de société. Ils représentent les secteurs de la société civile.

## **LE COMITE DES REGIONS**

Elle est la plus jeune institution de l'Union Européenne; sa création reflète le vif désir des Etats membres non seulement de respecter l'identité et les prérogatives régionales et locales, mais également de faire participer les régions au développement et à la mise en œuvre des politiques de l'UE. Pour la première fois dans l'histoire de l'Union européenne, il existe une obligation légale de consulter des représentants des autorités locales et régionales sur tout un ensemble de questions qui les concernent directement.

## **LE MEDIATEUR EUROPEEN**

Tout ressortissant d'un Etat membre est à la fois un citoyen national et un citoyen européen. L'un des droits dont il dispose en tant que citoyen européen consiste à s'adresser au médiateur européen s'il est victime d'un acte de «mauvaise administration» de la part des institutions ou organes communautaires.

Le médiateur dispose de larges pouvoirs d'enquête : les institutions et organes communautaires sont tenus de fournir, sous certaines conditions, tous les documents et témoignages qu'il demande ; il peut également obtenir des informations auprès des autorités nationales. Le médiateur est habilité à agir comme conciliateur entre le citoyen et l'administration communautaire. Il a le droit d'adresser aux institutions communautaires des recommandations et de saisir le Parlement européen, afin que celui-ci tire, le cas échéant, les conséquences politiques de l'attitude de l'administration.

Elle comporte **20 membres** : deux pour l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, et un pour chacun des autres États membres. Ces membres sont **élus pour cinq ans** (1995-2000). Elle siège à **Bruxelles**.

### Rôle et responsabilité :

Le rôle et les responsabilités de la Commission européenne placent cette institution au cœur même du processus de décision de l'Union européenne. À certains égards, elle agit comme le cœur de l'Europe, à partir duquel les autres institutions puisent une bonne part de leur énergie et de leurs objectifs.

Sans les vingt commissaires qui la composent et les 15 000 personnes qui travaillent pour la Commission, l'Union ne fonctionnerait pas.

- Le Conseil et le Parlement européen ont besoin d'une proposition de la Commission avant de pouvoir adopter les actes législatifs.
- La Commission veille au respect des lois et à l'intégrité du marché unique ; les politiques menées dans les secteurs de l'agriculture et du développement régional sont soutenues, gérées et élaborées par la Commission, de même que la coopération en matière de développement avec les pays d'Europe centrale et orientale, de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.
- Les programmes de recherche et développement technologique indispensables à l'avenir de l'Europe sont orchestrés par la Commission.

La Commission, en étroite collaboration avec le Conseil européen<sup>1</sup>, donne l'impulsion au processus d'intégration dans les moments cruciaux : lancement de la stratégie qui a atteint son apogée dans l'achèvement du marché unique en 1993, rôle dans l'établissement d'un modèle d'union économique et monétaire et dynamisme pour renforcer la cohésion économique et sociale entre les régions européennes.

### Direction :

La direction de la Commission est assurée par ses vingt membres, qui apportent une somme d'expériences variées en tant qu'anciens membres de parlements nationaux ou du Parlement européen. Dans de nombreux cas, les commissaires ont également rempli des fonctions importantes dans les ministères de leur pays d'origine.

Cependant, ils sont tenus d'agir en toute indépendance vis-à-vis de leurs gouvernements nationaux et dans le seul intérêt de l'Union européenne. Une telle impartialité et un tel engagement font de la Commission un courtier efficace et honnête, servant, le cas échéant, de médiateur lors des conflits d'intérêt entre États membres.

La Commission actuelle comprend cinq femmes, c'est la plus forte représentation féminine observée jusqu'ici. Le président est choisi par les chefs d'État ou de gouvernements réunis en Conseil européen, après consultation du Parlement européen. Les autres membres de la Commission sont désignés par les quinze gouvernements membres en collaboration avec le nouveau président.

---

<sup>1</sup>**LE CONSEIL EUROPEEN** : le Conseil européen réunit, au moins deux fois par an, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'Union et le Président de la Commission européenne. Il définit les grandes orientations politiques de l'Union et aborde, dans le cadre de la coopération politique européenne, les problèmes d'actualité internationale. Ses réunions ont lieu dans le pays qui exerce la présidence.

## Contrôle démocratique :

La légitimité démocratique de la Commission est de plus en plus renforcée par un contrôle parlementaire accru sur le président et les commissaires. La Commission, dans son ensemble, doit être approuvée par le Parlement européen avant que ses membres ne prennent leurs fonctions. Le Parlement peut voter une **motion de censure** et les obliger à une démission collective.

## Organisation :

Par son effectif de 15 000 personnes, la Commission est la plus grande institution de l'Union. Ce nombre est peu élevé compte tenu du large éventail de responsabilités qui lui incombent et du fait qu'un cinquième du personnel travaille dans les services de traduction et d'interprétation. Le travail de ces services est indispensable à la Commission, qui doit être en mesure d'atteindre l'ensemble des citoyens de l'Union dans leur propre langue.

La Commission se compose de vingt-six directions générales (DG) et d'une quinzaine de services spécialisés. Chaque DG a à sa tête un directeur général, qui rend compte de son action au commissaire, qui assume la responsabilité politique et opérationnelle des travaux de la DG.

## Travaux de la Commission :

La Commission n'est pas une institution toute puissante. Ses propositions, actions et décisions sont examinées, vérifiées et jugées de diverses manières par l'ensemble des autres institutions, à l'exception de la Banque européenne d'investissement. Ce n'est pas elle qui prend les décisions clé sur les politiques et les priorités de l'Union ; c'est, en effet, la prérogative du Conseil et, dans certains cas, du Parlement européen.

La description classique du rôle de la Commission distingue trois fonctions:

- elle a le droit d'initiative des propositions législatives
- elle est la gardienne des traités
- elle est l'organe d'exécution des politiques de l'Union et des relations commerciales internationales.

Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission s'efforce en permanence de tenir compte des besoins du citoyen ordinaire et de réduire au minimum les procédures bureaucratiques. Elle travaille également en étroite collaboration avec la Cour des comptes pour éliminer la fraude pratiquée au détriment du budget de l'Union.

## Droit d'initiative :

Le processus législatif débute par une proposition de la Commission. La législation communautaire ne peut se faire sans elle. En élaborant ses propositions, la Commission poursuit en permanence trois objectifs :

- identifier l'intérêt européen,
- consulter aussi largement que nécessaire,
- respecter le **principe de subsidiarité**<sup>2</sup>.

L'*intérêt européen* signifie qu'une proposition législative reflète le jugement de la Commission sur ce qui est le plus approprié pour l'Union et ses citoyens dans leur ensemble, plutôt que pour des secteurs ou des pays en particulier.

La *consultation* est un élément clé de la préparation d'une proposition. La Commission n'est pas une tour d'ivoire ; elle écoute les gouvernements, l'industrie, les syndicats, les groupes d'intérêt particulier, les experts techniques, avant d'achever son projet final.

La *subsidiarité* est ancrée dans le traité sur l'Union européenne ; ce principe est appliqué par la Commission afin d'assurer que l'Union ne prendra des mesures que quand elles seront plus efficaces que celles qui auraient été prises par les États membres.

Une fois que la Commission a formellement transmis une proposition législative au Conseil et au Parlement, le processus législatif de l'Union est fortement tributaire de la coopération entre les trois institutions.

La Commission n'a pas le droit d'initiative exclusif dans les deux volets de la coopération intergouvernementale couverte par le traité sur l'Union européenne :

- la politique étrangère et de sécurité commune
- la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Toutefois, elle peut soumettre des propositions de la même manière que les gouvernements nationaux et participe aux débats à tous les niveaux.

## Gardienne des traités :

Il appartient à la Commission de veiller à la mise en œuvre correcte de la législation de l'Union par les États membres. Si ces derniers ne s'acquittent pas des obligations qui leur incombent en vertu du traité, la Commission peut engager une action, y compris une action judiciaire devant la Cour de justice.

Dans certains cas, la Commission peut infliger des amendes, en cas d'infraction aux règles prévues par le traité, à des particuliers, à des entreprises et à des organisations, ces derniers ayant droit de faire appel devant la Cour de justice. La fixation illicite des prix et les ententes illégales, facteurs de distorsion du marché, ont fait l'objet d'une attention constante.

La Commission surveille aussi étroitement les subventions gouvernementales en faveur de l'industrie, et, en vertu du traité, certains types d'aides publiques sont soumis à son approbation.

## Gestionnaire et négociateur :

La Commission gère le budget annuel de l'Union (83 milliards d'euros en 1996), qui est dominé par les dépenses agricoles allouées au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole ainsi qu'aux fonds structurels visant à réduire les disparités économiques entre zones riches et pauvres. Ses pouvoirs d'exécution sont étendus :

- possession de compétences normatives pour compléter la législation adoptée par le Conseil,

---

<sup>2</sup>**Principe de subsidiarité** : quand on est dans le cas d'une compétence partagée (communauté / Etat membre), une décision prise au niveau européen doit être mise en œuvre au niveau le plus approprié et le plus proche du citoyen.

- instauration de mesures préventives pour une période limitée en vue de protéger le marché communautaire contre le dumping pratiqué par les pays tiers,
- application des règles de concurrence du traité et contrôle les fusions et acquisitions au-delà d'une certaine taille.

L'efficacité de l'Union dans le monde est accrue par le rôle de la Commission en tant que négociateur des accords de commerce et de coopération avec des pays ou groupes de pays tiers. Plus de cent pays de par le monde ont conclu de tels accords avec l'Union, y compris les pays en voie de développement d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) qui relèvent de la convention de Lomé et ceux d'Europe centrale et orientale ainsi que de l'ex-Union soviétique qui reçoivent une assistance technique importante au titre des programmes PHARE et TACIS. Les pays situés au sud de la Méditerranée bénéficient également d'un programme européen d'aide au développement.

Consciente qu'une plus grande transparence et une plus grande ouverture permettraient de combler le fossé entre les institutions européennes et les citoyens ordinaires, la Commission a pris un certain nombre de mesures pour améliorer l'accès du public à ses documents. La règle de base de cette nouvelle approche est que le public aura le plus large accès possible aux documents, à la seule condition que les intérêts publics et privés soient protégés.

Le Conseil européen occupe une place originale dans l'architecture décisionnelle de l'Union européenne. ( voir plus loin : le processus de décision). Cette originalité est due en grande partie au fait que les premiers traités, qui envisageaient explicitement la création de la Commission européenne (ou « Haute autorité »), du Conseil, du Parlement européen (ou Assemblée) ou de la Cour de Justice, ne laissaient aucune place à la réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement.

Ces réunions « au sommet » se sont donc imposées par la pratique au début des années 60, avant de devenir plus régulières au début des années 70 et de recevoir le nom de « Conseils européens » lors du dernier « sommet » de Paris en 1974.

### Fonction du Conseil européen :

La fonction principale du Conseil européen est décrite dans l'article 4 des dispositions communes du traité sur l'Union européenne comme suit : « Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales. »

Le Conseil européen, qui n'est pas juridiquement une institution de la Communauté européenne (comme le sont le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour de Justice et la Cour des Comptes), n'en joue pas moins un rôle primordial dans tous les domaines de l'Union européenne, qu'il s'agisse d'impulsion et de définitions d'orientations politiques générales ou de coordination, d'arbitrage ou de déblocage des dossiers difficiles.

### Impulsion et définition d'orientations politiques générales pour l'Union européenne :

Le Conseil européen bénéficie d'un certain recul et n'est pas impliqué dans les processus décisionnels détaillés et quotidiens comme le sont le Conseil, la Commission ou le Parlement européen. Le Conseil européen a par exemple, dès ses débuts, marqué de son empreinte les méthodes conduisant à chaque élargissement de la Communauté européenne / Union européenne.

En ce qui concerne l'élargissement aux Etats d'Europe centrale et orientale, le Conseil européen extraordinaire de Dublin en avril 1990 a consacré ses travaux à la réunification allemande et à l'intégration indirecte de l'ancienne République Démocratique Allemande dans les Communautés.

Le Conseil européen de Copenhague en juin 1993 a énoncé les critères et conditions devant être remplis pour l'adhésion. Celui d'Essen en décembre 1994 a mis au point les « stratégies de pré-adhésion » et celui de Madrid en décembre 1996 a demandé à la Commission de rendre ses avis sur chaque candidature. Le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997 a décidé que les négociations d'adhésion s'ouvriraient dans l'immédiat avec six Etats candidats, rejoints dans un deuxième temps par cinq autres. Ainsi, qu'il s'agisse de trancher entre les logiques de « l'approfondissement » et de l'élargissement, de définir certains principes, les calendriers, les étapes ou d'orienter les travaux des institutions, le Conseil européen insufflé les priorités de l'Union européenne.

Le Conseil européen parvient aussi à répondre de manière assez rapide aux situations plus ou moins épineuses dans lesquelles peut se trouver l'Union européenne, même si cette rapidité dépend du degré de convergence de vues des chefs d'Etat ou de gouvernement.

C'est aussi le Conseil européen qui a appelé les institutions à plus de transparence et au respect du principe de subsidiarité.

Plus récemment, au moment de la démission de la Commission européenne le 16 mars 1999, le Conseil européen extraordinaire de Berlin des 24 et 25 mars, a, en quelque sorte, « remis

l'Union européenne sur ses rails » en désignant un nouveau Président pour la Commission et en traçant, dans ses grandes lignes et dans le respect des traités, la marche à suivre pour la désignation d'un nouveau Collège des Commissaires.

#### Coordination, arbitrage et déblocage des dossiers difficiles :

Le Conseil européen assure par ailleurs un rôle de coordination des politiques européennes. Ce rôle est, par exemple, particulièrement important pour conjuguer les orientations de la politique étrangère dans le cadre de la PESC (Politique Etrangère de Sécurité Commune) et celles prises dans les domaines de la politique commerciale commune ou de la politique de coopération au développement, grâce à une vue d'ensemble des dossiers.

Le Conseil européen rassemble, outre le Président de la Commission européenne, les « supérieurs hiérarchiques » des ministres, membres du Conseil : ce positionnement et cette autorité lui permettent de procéder aux nécessaires arbitrages et déblocages de questions qui n'ont pas pu trouver de réponses au niveau du Conseil qui se réunit en formation spécialisée.

Les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres ainsi que le président de la Commission, sont assistés par les ministres chargés des affaires étrangères des Etats membres et par un membre de la Commission.

Le Conseil européen peut procéder à des accords d'ensemble dépassant le cadre d'un Conseil spécialisé, comme cela a été le cas pour « l'Agenda 2000 » (1999) qui couvrent notamment des arrangements budgétaires sur plusieurs années, la réforme des fonds structurels ou encore la réforme de la politique agricole commune.

Il peut aussi se pencher sur des questions sectorielles non résolues au niveau du Conseil parce que très sensibles politiquement et nécessitant le « sceau » ou l'aval des chefs d'Etat ou de gouvernement, comme est souvent le cas en matière de politique agricole commune (quotas laitiers par exemple).

#### Les missions spécifiques attribués par le Traité sur l'Union Européenne :

Outre la mission d'impulsion et de définition d'orientations politiques générales, le traité sur l'Union européenne attribue au Conseil européen d'autres missions dans les domaines spécifiques :

- la politique étrangère et de sécurité commune (PESC),
- la coopération policière et judiciaire en matière pénale,
- la politique économique et monétaire et la politique de l'emploi.

##### *1) Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) :*

Le Conseil européen occupe une place de tout premier ordre dans le secteur de la politique étrangère et de sécurité commune puisqu'il en définit les principes et les orientations générales, y compris pour les questions ayant des implications du Conseil souhaite s'opposer à une de ces décisions pour des raisons de politique nationale importante, le Conseil peut en appeler au Conseil européen. Ce dernier renoue alors avec sa mission « d'instance d'appel » et tranche la question à l'unanimité.

Au Conseil européen reviennent encore deux décisions centrales :

- celles de s'orienter vers une défense commune
- celles d'intégrer l'Union de l'Europe Occidentale au sein de l'Union européenne.

Ces deux décisions sont soumises à ratification par les Etats membres.

La politique étrangère est depuis près de vingt ans un des domaines de prédilection du Conseil européen. Ceci est dû principalement aux fonctions que remplissent au niveau national les chefs d'Etat ou de gouvernement. C'est aussi un des domaines auxquels ils se sont attachés au niveau européen bien avant la création de la PESC par le traité de Maastricht, notamment dans le cadre de la coopération politique européenne (CPE).

## 2) Coopération policière et judiciaire en matière pénale

Le traité ne consacre pas au Conseil européen une place aussi importante en matière de coopération policière et judiciaire pénale que dans le secteur de la PESC. Un rôle spécifique lui est octroyé dans le cadre des « coopérations renforcées » que peuvent instaurer, sous certaines conditions, plusieurs Etats membres dans des domaines spécifiques, dans le cadre de l'Union européenne.

Il revient au Conseil (au niveau ministériel) d'autoriser ces coopérations plus étroites à la majorité qualifiée. Si un membre du Conseil à l'intention de s'y opposer pour des raisons de politique nationale importantes, le Conseil peut en appeler au Conseil européen. Selon un mécanisme semblable à celui existant pour la PESC, le Conseil européen tranche la question à l'unanimité.

## 3) Politique économique et monétaire – le politique de l'emploi

Les dispositions communautaires attribuant un rôle spécifique au Conseil européen en matière de politique économique et monétaire d'une part, et d'emploi d'autre part, sont rédigées dans des termes semblables.

Le Conseil européen débat d'une conclusion sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres, tout comme il adopte des conclusions sur la situation de l'emploi dans la Communauté. Il revient ensuite au Conseil de mettre en œuvre les lignes directrices dégagées par le Conseil européen.

Dans ces deux domaines, le Conseil européen est le destinataire de rapports :

- rapport du Conseil sur les grandes orientations de politiques économiques,
- rapport de la Banque centrale européenne sur les activités du système de banques centrales sur la politique monétaire de l'année précédente,
- rapport conjoint du Conseil et de la Commission sur la situation de l'emploi et la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi.

## Une instance née de la pratique politique peu visible dans les traités européens :

Aujourd'hui encore, les traités européens ne reflètent que très partiellement l'importance du Conseil européen : peu d'articles sont consacrés à un organe dont l'autorité se laisse mal enfermer dans des règles et définitions temporelles, précises et contraignantes.

L'inscription du terme « Conseil européen » dans les traités n'a vu le jour qu'en 1986 avec l'Acte Unique européen qui ne consacrait qu'un seul article à cet organe, en définissant sa composition et le rythme de ses réunions (au moins deux réunions par an), mais non ses fonctions. Avant l'Acte unique, seulement trois textes ne faisant pas partie des traités avaient tenté de le définir.

### Réunions :

Les réunions du Conseil européen se déroulent en général sur deux jours. Ces deux journées offrent un contraste saisissant entre l'intimité des réunions et l'effervescence qui règne à l'extérieur de salles où personne ne peut pénétrer sans « montrer patte blanche » (en réalité un badge de couleur rouge), entre le caractère informel, souple de la rencontre et les trésors d'ingéniosité que la présidence et le Secrétariat doivent déployer pour assurer traductions, sécurité, travaux de secrétariat, information vers les délégations nationales qui siègent dans des salles adjacentes et vers les deux mille journalistes (au moins) qui « couvrent » l'événement.

### La préparation du Conseil Européen :

#### *1) D'un point de vue matériel :*

Préparer une réunion du Conseil européen est un travail de titan incombant à chaque Etat membre exerçant la présidence du Conseil de l'Union, qui peut néanmoins s'appuyer sur l'aide et l'expérience du Secrétariat général du Conseil. Il n'existe aucune règle préétablie, aucun « règlement intérieur » du Conseil européen qui n'a pas non plus de siège : les réunions s'opèrent dans la ville choisie par la Présidence, qu'il s'agisse d'une capitale européenne ou d'une autre ville.

Le seul protocole implicite de ces rencontres est de faciliter le travail, la concentration dans une atmosphère aussi décontractée que possible, ainsi que les allées et venues des membres du Conseil européen, en toute sécurité.

Le choix du bâtiment où se tiendra la rencontre n'est pas, par exemple, une mince affaire : il faut conjuguer des impératifs de taille, de surface avec ceux d'intimité et de tranquillité des chefs d'Etat ou du Gouvernement et du Président de la Commission. La salle principale doit pouvoir accueillir une quarantaine de personnes : les 15 chefs d'Etat ou de gouvernement accompagnés de leurs ministres des affaires étrangères ou de leurs ministres de l'Economie et des Finances (pour les questions liées à l'UEM), le président de la Commission accompagné d'un Commissaire, les Secrétaires généraux du Conseil et de la Commission, ainsi qu'un nombre limité de représentants de la présidence et du Secrétariat du Conseil.

Le régime linguistique a toujours des conséquences importantes sur l'architecture de la salle principale : il faut installer les 11 cabines d'interprètes comprenant chacune au moins 3 interprètes.

## 2) Les thèmes abordés :

«L'ordre du jour» du Conseil européen peut résulter de sujets abordés lors de précédentes rencontres (il arrive souvent que le Conseil européen demande des rapports sur des aspects qu'il définit). Il dépend de suggestions de la Commission ou des Etats membres, mais surtout des grandes questions d'actualité, des priorités de travail de la Présidence et des questions traitées par les institutions européennes.

Les travaux du Conseil européen sont préparés en grande partie au sein du Conseil : le Conseil « Affaires générales » (Ministres des Affaires étrangères) se réunit quelques jours auparavant pour faire le point sur les dossiers susceptibles d'être discutés. En règle générale, la présidence organise un « tour des capitales européennes » pour s'entretenir au préalable avec les chefs d'Etat ou de gouvernement.

Quelques jours avant la tenue du Conseil européen, le chef d'Etat ou de gouvernement qui exerce la présidence adresse une lettre à ses homologues et au Président de la Commission pour les inviter à participer à la réunion. Cette lettre contient généralement la liste des sujets qui seront évoqués. Mais il n'existe pas d'ordre du jour « formel » tels que nous les connaissons pour les réunions du Conseil.

### Le déroulement des réunions :

Bien que le déroulement des réunions ne soit pas codifié, la pratique veut, depuis 1987, qu'elles débutent par une intervention du président du Parlement européen. Il informe le Conseil européen, avant le début officiel de ses travaux, de la position du Parlement concernant les principales questions en jeu, et, après un bref débat, quitte ensuite la salle.

La première journée de travail, dénommée parfois « séance plénière » est alors consacrée à un échange de vues sur les questions d'actualité de l'Union européenne. La salle principale, dont l'accès est contrôlé, est isolée du « monde extérieur ». Lorsqu'un membre du Conseil européen souhaite faire appel à l'un de ses proches collaborateurs ou au Représentant permanent pour une clarification ou un conseil sur un dossier, il appuie sur un bouton qui déclenche un signal dans la salle des « Antici ». Les « Antici », diplomates et proches collaborateurs des Représentants permanents, demeurent en permanence près de la salle principale et transmettent les messages à leurs délégations nationales respectives qui sont situées plus loin. Il leur appartient de transmettre les demandes et d'informer les délégations en permanence de l'évolution des discussions. Les Antici sont eux mêmes informés toutes les dix minutes des débats par un « note-taker » qui va et vient entre la salle principale et la salle « Antici ».

A la fin de la journée, les travaux sont suspendus pour le dîner : les chefs d'Etat ou de gouvernement et le Président de la Commission européenne poursuivent seuls les débats sur les questions qu'ils avaient décidé d'aborder. Les ministres des affaires étrangères dînent dans une autre salle et mettent au point certains dossiers.

Les chefs d'Etat ou de gouvernement et le Président de la Commission passent alors à la partie la moins formelle de la réunion : l'entretien « au coin du feu » où ils peuvent, dans la confidentialité la plus totale et sans que leur échange de vues ait été réglé au préalable, aborder les sujets qu'ils souhaitent. Pendant ce temps, la Présidence et le Secrétariat général du Conseil peaufinent, à la lumière des débats de la journée, les « conclusions » qui seront rendues publiques le lendemain.

La prochaine demi-journée de travail est précédée par les petits déjeuners de travail de chaque délégation, à l'occasion desquels des contacts bilatéraux informels peuvent avoir lieu le cas échéant. La traditionnelle « photo de famille » prise, la séance plénière finale est consacrée à la mise au point des conclusions. La rédaction de ce texte nécessite parfois la poursuite des discussions l'après-midi ou la suppression pure et simple du déjeuner et une modification en dernière minute de l'heure de départ des délégations.

A l'issue des travaux, plusieurs conférences de presse sont organisées par le Président en exercice du Conseil et le Président de la Commission d'une part, et par chaque délégation nationale, d'autre part pour informer les médias des résultats du Conseil européen. Il s'agit d'un exercice important au moment où sont rassemblés les médias des Quinze et de pays tiers.

#### La prise de décision au Conseil Européen :

Le Conseil européen ne décide pas comme on pourrait l'entendre au Conseil de l'Union européenne : il ne vote pas, n'a pas recours aux règles de l'unanimité ou de la majorité qualifiée comme le fait le Conseil qui rassemble les ministres des Quinze. Les traités ne prévoient en général pas de règle pour la prise de décision, de même qu'il est rare qu'ils lui donnent la capacité d'adopter des actes formels. Le Conseil européen est avant tout un organe de décision politique et non juridique, même si, depuis l'entrée en vigueur des traités de Maastricht (1993) et d'Amsterdam (1999), il est amené à adopter des décisions juridiques.

Les membres du Conseil européen parviennent à des accords politiques *par consensus*. Sauf exception, il revient donc aux institutions européennes de donner à ces décisions politiques une valeur juridique en suivant les procédures de décision prévues par le traité. Les orientations dégagées par le Conseil européen sont inscrites dans les « conclusions de la présidence ». Celles-ci, composées actuellement d'une quarantaine de pages, sont donc un outil très important pour le suivi des orientations des Conseils européens par les institutions et les Etats membres. La Commission peut alors décider de suivre ces orientations en formulant ou en re-formulant des propositions, et le Conseil est en mesure de décider conformément aux arbitrages rendus.

#### Légitimité du Conseil Européen :

Le Conseil européen a acquis une importance et une légitimité telles qu'il est aujourd'hui bien difficile d'imaginer qu'il fut une époque où il n'existait pas. Vingt-quatre années séparent en effet la date de signature du premier traité communautaire (traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier de 1951 – CECA) de celle du premier Conseil européen de Dublin en mars 1975. Trente-cinq années séparent la création de la CECA de la reconnaissance formelle de l'existence du Conseil européen par l'Acte Unique en 1986. Et il faudra attendre le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht en 1992 pour que ses fonctions soient esquissées dans un article du traité.

La création du Conseil européen en 1974 dut beaucoup aussi à une nouvelle génération de chefs d'Etat ou de gouvernement : Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République Française, et Helmut Schmidt, Chancelier de la République Fédérale d'Allemagne, tous deux ardents défenseurs de ces réunions, avaient fait l'expérience de rencontres sans conseillers en tant que ministres des finances.

### Une réunion politique longtemps contestée :

La création du Conseil européen n'est pas allée sans critique. La plus grande crainte des premières années fut que la réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement ne s'apparente à une forme de coopération intergouvernementale pouvant affecter le rôle de la Commission, du Conseil et du Parlement européen, sans que ses actes soient soumis au contrôle de la Cour de Justice des Communautés européennes.

Et il est vrai que le Conseil européen a profondément transformé le fonctionnement de la méthode communautaire. Le Conseil européen donne des orientations pour le développement de l'Union européenne qui peuvent paraître empiéter sur le pouvoir d'initiative de la Commission européenne.

Mais la Commission européenne n'est pas étrangère à la définition de ces orientations ou « impulsions », puisque son président est membre à part entière du Conseil européen. De plus, la Commission a parfaitement su soumettre des initiatives au Conseil européen qui les a faites siennes, leur donnant ainsi plus d'autorité.

Le Conseil (au niveau ministériel) pouvait craindre d'être dépossédé de sa fonction décisionnelle par la nouvelle instance, mais force a été de constater que celle-ci s'est avérée nécessaire pour décider des dossiers politiques sensibles ou couvrant des questions transversales. Force est de constater encore aujourd'hui que le Conseil doit limiter ses recours au Conseil européen pour ne pas encombrer les débats de ce dernier ou ne pas plonger les chefs d'Etat ou de gouvernement dans des questions trop techniques et spécialisées.

Le Parlement européen pouvait être en mesure de penser qu'en suivant les arbitrages du Conseil européen, le Conseil ne prendrait pas en considération ses avis. Mais le Parlement européen a conservé les pouvoirs que lui accorde le traité en matière législative ou budgétaire, son président s'adresse aux membres du Conseil européen à chaque rencontre et il est le destinataire d'un rapport annuel. Le Parlement consacre en outre une partie de ses travaux en session plénière au débat des résultats du Conseil européen en présence de la présidence du Conseil.

### Une instance reconnue, respectée et incontestée aujourd'hui :

A l'heure où s'annonce une nouvelle conférence intergouvernementale et où circulent des propositions de réforme du fonctionnement des institutions (Commission, Conseil, Parlement), personne ne songe à remettre en question l'existence de l'organe politique le plus important de l'Union. Aujourd'hui, quand elles existent, les propositions de réforme se fondent sur une volonté essentielle : celle de préserver l'efficacité, le caractère exceptionnel, informel et intimiste d'une réunion au plus haut niveau.

Lieux de réunion : Strasbourg pour les sessions plénières mensuelles, Bruxelles pour les réunions des commissions et les sessions additionnelles. Le secrétariat général est établi à Luxembourg.

En juin 1979, le Parlement européen est élu au suffrage universel direct. Pour la première fois dans l'histoire, les peuples de nations européennes se rendent aux urnes pour élire une même assemblée.

Légitimé par le suffrage universel direct, le Parlement européen, qui est élu tous les 5 ans, a obtenu à travers toute une série de traités une influence et des pouvoirs sans cesse accrus. Les Traités successifs, et notamment les traités de Maastricht de 1992 et d'Amsterdam de 1997 ont transformé le Parlement européen d'une assemblée purement consultative en une assemblée législative, exerçant des pouvoirs comparables à ceux des parlements nationaux.

### La présidence et le Bureau, la Conférence des Présidents :

Le *Président* est le représentant institutionnel du Parlement. Il assure les relations extérieures de l'Institution, préside les sessions plénières de l'Assemblée ainsi que les réunions du Bureau et de la Conférence des Présidents.

Le *Bureau* est l'organe de direction réglementaire de l'Institution, compétent pour le budget du Parlement et les questions administratives, de personnel et d'organisation. Outre le Président et les 14 vice – présidents, il comprend 5 questeurs, avec voix consultative, responsables pour les questions liées au statut, à la gestion et aux intérêts financiers des membres. Les membres du Bureau sont élus pour une période de deux ans et demi.

La *Conférence des présidents* qui rassemble le président du Parlement et les présidents des groupes politiques est l'organe politique de l'Institution qui arrête l'ordre du jour des sessions plénières, fixe le calendrier des travaux des organes parlementaires ainsi que les compétences et le nombre de membres des commissions et délégations parlementaires.

### Les commissions :

Le travail effectif du Parlement se réalise en grande partie dans ses vingt commissions, qui couvrent tous les domaines d'activité de l'Union, de l'agriculture aux affaires étrangères et de sécurité commune, des questions juridiques et des droits du citoyen au développement et à la coopération.

Outre ces commissions permanentes, le Parlement peut également créer des *sous-commissions*, des *commissions temporaires*, qui traitent des problèmes spécifiques, ou des *commissions d'enquête*.

Les *commissions parlementaires mixtes* entretiennent des relations avec les parlements des Etats liés à l'Union européenne par des accords d'association.

Les *délégations interparlementaires* en font autant avec un grand nombre de parlements d'autres Etats et avec des organisations internationales.

### Le Secrétariat général :

En vue d'organiser ses travaux le Parlement européen dispose d'un secrétariat général, placé sous l'autorité d'un Secrétaire général, d'environ 3 500 fonctionnaires, auxquels viennent s'ajouter les agents des groupes politiques et les assistants parlementaires.

Un tiers du personnel est affecté au cadre linguistique (traduction et interprétation) à cause des 11 langues de travail de l'Assemblée. Cependant, en dépit des contraintes du

plurilinguisme et des trois lieux de travail, le budget de fonctionnement du Parlement européen ne se monte qu'à 1% du budget communautaire, soit un euro et demi par an par habitant de l'Union.

### Quels sont les pouvoirs du Parlement européen ?

Comme tous les parlements, le Parlement européen exerce trois pouvoirs fondamentaux :

- le pouvoir législatif
- le pouvoir budgétaire
- le pouvoir de contrôle de l'exécutif

#### *1) Le pouvoir législatif :*

À l'origine, le traité de Rome de 1957 accordait au Parlement un rôle purement consultatif ; c'est la Commission qui proposait et le Conseil de ministres qui adoptait la législation.

Aujourd'hui, la procédure législative normale est la **codécision**<sup>3</sup>. Grâce à elle, un nombre bien plus important d'amendements parlementaires se retrouvent dans les lois communautaires. Par ailleurs, dans le cadre de cette procédure, aucun texte ne peut désormais voir le jour sans l'accord formel du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne.

Ce pouvoir de codécision représente actuellement l'un des pouvoirs les plus importants du Parlement. La procédure de codécision s'applique à la liberté de circulation des travailleurs, à l'établissement du marché intérieur, à la recherche et développement technologique, à l'environnement, à la protection des consommateurs, à l'éducation, à la culture et à la santé.

C'est sur cette base, par exemple, que le Parlement européen a adopté la directive «Télévision sans frontières» en imposant que les événements sportifs ne puissent être exclusivement diffusés de manière cryptée et a obtenu l'application, dès l'an 2000, de normes beaucoup plus strictes concernant la qualité des carburants et des huiles de moteur, en vue de réduire de façon drastique la pollution atmosphérique.

Bien que la procédure de codécision soit de droit commun, il existe des domaines importants pour lesquels le Parlement européen donne un simple avis. C'est le cas par exemple en matière fiscale ou encore pour la fixation des prix agricoles.

#### *2) Le pouvoir budgétaire :*

Le Parlement européen arrête chaque année le budget de l'Union. Celui-ci n'entre en vigueur qu'une fois signé par le président du Parlement européen, dotant ainsi l'Union des ressources financières dont elle a besoin pour l'année suivante.

#### Comment le budget est-il financé ?

Depuis 1970, le budget est financé au moyen de ressources propres arrêtées de commun accord par les Etats membres après consultation du Parlement européen. Il est actuellement limité à 1,27% du produit national brut. Pour l'instant, les ressources propres sont constituées :

- des droits de douane perçus aux frontières extérieures de l'Union,
- des prélèvements agricoles perçus sur les produits importés des pays tiers,
- d'un pourcentage de la TVA perçue dans toute l'Union sur les biens et les services,
- d'une « quatrième ressource » calculée sur la base de la prospérité des différents Etats membres (leur produit national brut).

---

<sup>3</sup>**La codécision** : procédure législative instaurée avec le traité de Maastricht, puis étendue à de nouveaux domaines par le Traité d'Amsterdam, qui place le Parlement européen et le Conseil des Ministres à égalité pour l'adoption de la législation communautaire.

Comment le budget est-il adopté ?

Depuis les traités de Luxembourg de 1970 et 1975 qui ont créé au profit de la Communauté des ressources propres, le Parlement européen et le Conseil sont devenus les deux branches de l'autorité budgétaire, autrement dit partagent le pouvoir budgétaire.

La procédure budgétaire permet au Parlement de proposer des modifications et des amendements aux propositions initiales de la Commission et à la position prise par les États membres au sein du Conseil. Le Conseil a le dernier mot pour les dépenses agricoles et les coûts liés aux accords internationaux, mais, pour les autres types de dépenses par exemple l'éducation, les programmes sociaux, les fonds régionaux, les projets en matière d'environnement et de culture, c'est le Parlement qui décide en étroite collaboration avec le Conseil. Dans des cas exceptionnels, le Parlement européen a même rejeté le budget lorsque ses souhaits avaient été insuffisamment pris en compte. Enfin, c'est au président du Parlement qu'il appartient d'arrêter définitivement le budget.

Au cas où le Parlement et le Conseil ne parviennent pas à se mettre d'accord sur le montant des dépenses après deux lectures du projet de budget, entre mai et décembre, le Parlement a le droit de rejeter globalement le budget et la procédure doit être reprise au début.

### 3) Le pouvoir de contrôle de l'exécutif.

Le Parlement exerce un contrôle politique sur l'ensemble des politiques suivies par l'Union européenne. Le pouvoir exécutif est partagé entre la Commission et le Conseil des ministres, dont les représentants viennent régulièrement s'expliquer devant le Parlement.

Le Parlement ayant adopté le budget, il contrôle aussi le bon usage qui est fait des deniers publics, à travers sa *commission du contrôle budgétaire*. Concrètement, cela signifie qu'il exerce un contrôle continu sur la gestion des crédits, mène une action permanente pour l'amélioration de la prévention, de la détection et de la répression des fraudes et procède à l'évaluation des effets des financements opérés à partir du budget communautaire.

Le Parlement apprécie annuellement la responsabilité politique de la Commission européenne avant de lui octroyer la « décharge » sur l'exécution du budget.

En 1999, le Parlement Européen a refusé d'octroyer à la Commission la décharge pour l'année 1996 aux motifs de mauvaise gestion et de manque de transparence.

### Accès du public et information :

Le Parlement européen est la seule institution communautaire qui se réunisse et délibère en public. Ses débats, ses avis et ses résolutions sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne.

### Le pouvoir de contrôle démocratique :

Le Parlement exerce un contrôle démocratique sur l'ensemble de l'activité communautaire. Ce pouvoir, qui portait à l'origine uniquement sur l'action de la Commission, s'est étendu également sur le Conseil des ministres, sur le Conseil européen et sur les organes de coopération politique qui rendent compte au Parlement.

Le Parlement européen peut également constituer des *commissions d'enquête*. Il l'a fait à de nombreuses reprises, notamment à propos de la maladie de la « vache folle », ce qui a débouché sur la création d'une agence vétérinaire européenne, à Dublin. De même, c'est le Parlement européen qui a obtenu la création de l'Office européen de lutte anti-fraudes en matière budgétaire (OLAF).

Le Parlement entretient des relations cordiales avec les assemblées élues du monde entier, et les parlementaires européens rencontrent fréquemment les représentants des autres parlements au sein de comités et de délégations interparlementaires.

### Le Parlement et la Commission :

Le Parlement européen joue un rôle essentiel dans le processus de désignation de la Commission. Après avoir ratifié la nomination du Président de la Commission, le Parlement européen auditionne les personnalités proposées pour être membres de la Commission puis investit la Commission par un vote de confiance.

Ce pouvoir s'ajoute au droit du Parlement de censurer la Commission. Véritable arme politique à la disposition du Parlement européen, le vote d'une « motion de censure » contraint la Commission à démissionner.

Aucune motion de censure n'a été à ce jour adoptée par le Parlement européen. Son adoption requiert en effet la majorité absolue des députés et les 2/3 des suffrages exprimés. Mais, en mars 1999, à la suite du rapport d'un comité des sages commandité par le Parlement concernant la gestion de la Commission, celle-ci a préféré démissionner avant d'être formellement censurée par le Parlement.

Plus généralement, le contrôle du Parlement s'exerce par l'examen d'un grand nombre de rapports mensuels ou annuels que la Commission doit lui soumettre.

Par ailleurs, les députés peuvent poser à la Commission des questions écrites ou orales. Durant la session, « l'heure des questions » permet une succession de questions – réponses sur des sujets d'actualité entre députés et membres de la Commission. Plus de 5 000 questions sont ainsi adressées par les députés et les groupes politiques chaque année.

### Le Parlement et le Conseil :

L'élargissement des pouvoirs attribués au Parlement en matière budgétaire et législative a accru son influence sur le Conseil. La procédure de codécision, en particulier, a contribué à équilibrer le pouvoir législatif entre le Conseil et le Parlement européen.

#### *1) Le Parlement européen et la politique étrangère et de sécurité commune :*

Engagée au début des années 1970, la Coopération politique européenne entend dépasser le cadre économique et social mis en place par les traités communautaires pour déboucher sur une véritable démarche commune des Etats membres en matière de politique étrangère.

Dans le traité sur l'Union européenne a été reconnue la nécessité d'intégrer dans la politique étrangère une dimension de sécurité commune menée conjointement (PESC : Politique étrangère et de sécurité commune). En principe, elle s'étend à tous les domaines de la politique internationale touchant aux intérêts de l'Union européenne et constitue le prolongement naturel de l'activité communautaire.

Le Parlement européen donne, dans ses débats, une grande importance à la PESC, notamment au sein de sa commission des affaires étrangères, des droits de l'Homme, de la sécurité et de la politique de défense.

La présidence du Conseil consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen est tenu régulièrement informé par la présidence et la Commission de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité de l'Union. Le Parlement européen adresse des questions ou formule des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune.

2) *Le Parlement et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*

Le Parlement accorde une importance particulière à la mise en oeuvre des politiques concernant des questions d'intérêt commun dans les politiques d'asile, d'immigration, de lutte contre la toxicomanie, la fraude et la criminalité internationale. Il est régulièrement consulté et informé sur la coopération entre les responsables de la justice et des affaires intérieures des Etats membres de l'Union. Il adresse des questions ou formule des recommandations à l'intention du Conseil, et il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans ces domaines.

3) *Le Parlement européen et le contrôle démocratique de l'Union Economique et Monétaire :*

S'agissant de la Banque centrale européenne, un rôle de premier plan est dévolu au Parlement dans le cadre de l'UEM.

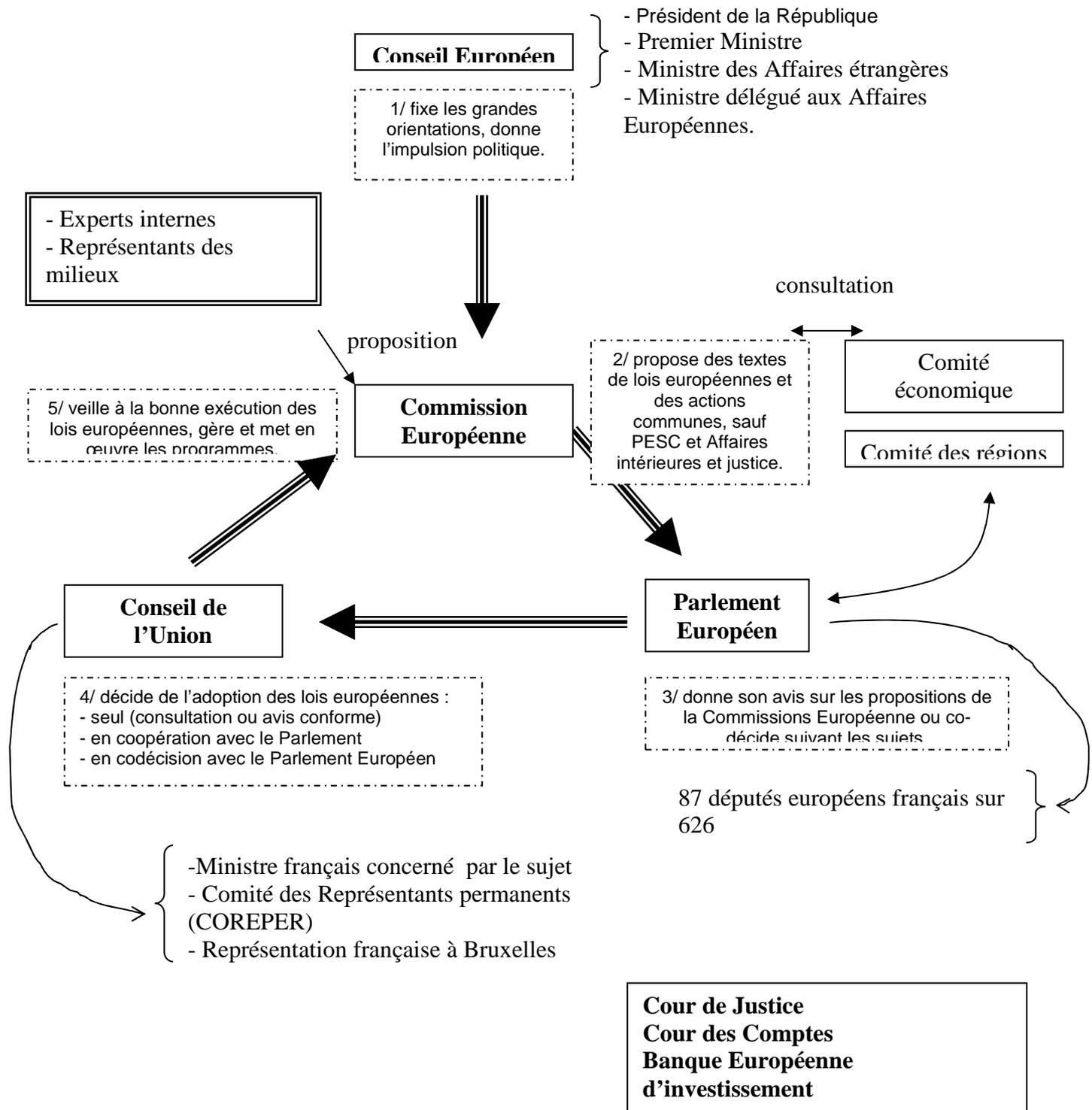
La Banque jouit d'une indépendance totale dans le choix de la politique monétaire. Elle seule est habilitée à fixer les taux d'intérêt à court terme et à utiliser les autres instruments monétaires nécessaires pour préserver la stabilité de l'euro.

Toutefois, cette indépendance opérationnelle de la BCE est équilibrée par son obligation de rendre des comptes au Parlement européen. Le Parlement a prévu des dispositions précises dans son règlement quant à son rôle dans la nomination du président de la BCE, du vice-président et d'autres membres du directoire de la BCE. Ceux-ci, après avoir été auditionnés en commission, doivent obtenir l'aval du Parlement européen pour être nommés par le Conseil.

Chaque année, le président de la BCE est tenu de faire rapport au Parlement européen, réuni en session plénière. En outre, le président de la BCE et d'autres membres du directoire se présentent à intervalles réguliers, devant la commission compétente du Parlement européen. Cette procédure doit être engagée à la demande de chacune des parties, et en tout état de cause, quatre réunions de ce type, au moins, ont lieu chaque année.

## LA PROCEDURE DE DECISION.

Circuit simplifiée d'une décision communautaire (appliqué en référence à la France) :



Source : Centre d'Information sur l'Europe (site Internet).

## QU'EST - CE QUE LA COMITOLOGIE ?

D'après le traité instituant la Communauté européenne, il revient normalement à la Commission d'exécuter la législation au niveau communautaire (article 202 du traité CE, ex-article 145).

Concrètement, chaque acte législatif précise l'étendue des compétences d'exécution ainsi attribuées à la Commission, ainsi que la façon dont elle doit les exercer. Il est fréquent qu'à cette occasion, il prévoit de faire assister la Commission par un comité, selon une procédure dite de « comitologie ». Forums de discussion, les comités sont composés de représentants des Etats membres et présidés par la Commission. Ils permettent à la Commission d'instaurer un dialogue avec les administrations nationales avant d'adopter des mesures d'exécution. La Commission s'assure ainsi qu'elles correspondent au mieux à la réalité de chaque pays concerné.

Les procédures qui régissent les relations entre la Commission et ces comités correspondent à des modèles préalablement établis dans une décision du Conseil (décision « comitologie »). La première décision « comitologie » date du 13 juillet 1987 : pour tenir compte des évolutions du traité et notamment de la place nouvelle du Parlement acquise avec la codécision, mais aussi pour répondre aux critiques jugeant le système d'exécution communautaire trop complexe et opaque, la décision de 1987 a été remplacée par une décision du Conseil du 28 juin 1999.

La nouvelle décision « comitologie » garantit au Parlement européen un « droit de regard » sur la mise en œuvre des actes législatifs adoptés en codécision. Dans les cas où la législation relève de cette procédure, le Parlement peut dorénavant manifester son désaccord à l'égard de projets de mesures de la Commission ou, le cas échéant, du Conseil, qui excéderaient selon lui les compétences d'exécution prévues dans cette législation.

La décision clarifie, par ailleurs, les critères applicables au choix des comités et simplifie les procédures régissant le fonctionnement de ceux-ci. Les comités se prononcent sur la base de projets de mesures d'exécution préparés par la Commission. Ils peuvent être regroupés selon la typologie suivante :

- les *comités consultatifs* : ils adressent leur avis à la Commission, qui doit en tenir le plus grand compte. Cette procédure légère est généralement utilisée lorsque les matières traitées n'ont pas une grande sensibilité politique.
- les *comités de gestion* : lorsque les mesures arrêtées par la Commission ne sont pas conformes à l'avis préalable du comité (rendu à la majorité qualifiée), la Commission doit les communiquer au Conseil qui, à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente de la sienne. Cette procédure s'applique notamment aux mesures de gestion de la politique agricole commune, de la pêche, et des principaux programmes communautaires.
- les *comités de réglementation* : la Commission peut seulement adopter des mesures d'exécution si elle recueille l'avis positif de la majorité qualifiée des Etats membres réunis au sein du comité. Faute d'un tel soutien, la mesure proposée est renvoyée devant le Conseil, qui décide à la majorité qualifiée. Si cependant le Conseil ne parvient pas à prendre une décision, la Commission arrête finalement la mesure d'exécution, à moins que le Conseil ne s'y oppose à la majorité qualifiée. Cette procédure s'applique notamment aux mesures concernant la protection de la santé ou la sécurité des personnes, des animaux et des plantes, ainsi qu'aux mesures modifiant des dispositions non essentielles des actes législatifs de base.

La nouvelle décision « comitologie » fournit également des critères orientant, en fonction de la matière traitée, le choix du Législateur sur la procédure de comité à introduire dans la législation ; ceci entend faciliter l'adoption de la législation en codécision.

Enfin, plusieurs innovations de la nouvelle décision « comitologie » permettent d'accroître la transparence du système des comités au bénéfice du Parlement et du grand public : les documents de comités sont dorénavant plus accessibles au citoyen (le régime applicable aux documents de la Commission leur est applicable).

En complément, les documents de comités seront enregistrés dans un registre public disponible à partir de 2001. L'objectif à terme est, grâce à l'informatisation des procédures décisionnelles, de rendre public sur Internet les textes intégraux des documents non

confidentiels transmis au Parlement européen. En outre, à partir de l'année 2000, la Commission publiera un rapport annuel présentant une synthèse de l'activité des comités pour l'année écoulée.

## MEMENTO

**LA COMMISSION EUROPEENNE :** la Commission européenne est composée de 20 commissaires nommés pour 5 ans avec l'accord du Parlement européen. Elle gère les politiques communes européennes, exécute le budget et veille au respect des Traités. Son siège est à Bruxelles.

**LE CONSEIL DES MINISTRES :** institution qui partage avec le Parlement européen la compétence législative et le pouvoir budgétaire.

Les Ministres des Affaires étrangères constituent le Conseil « affaires générales », tandis que les ministres spécialisés participent aux réunions du Conseil en fonction de leurs compétences respectives (agriculture, environnement, santé, budget,...). Ces réunions se tiennent à Bruxelles ou à Luxembourg.

**LE CONSEIL DE L'EUROPE :** il siège à Strasbourg depuis 1949 et ne doit pas être confondu avec le Parlement européen, ni avec le Conseil européen.

Composé de 41 Etat – membres (dont la Russie et la Turquie), le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale qui élabore et fait adopter des *conventions paneuropéennes* notamment dans les domaines de la protection des droits de l'homme, de la culture et de l'éducation. Les travaux du Conseil de l'Europe sont complémentaires des activités de l'Union européenne, les deux organisations entretenant d'ailleurs des liens organiques de coopération depuis toujours.

**LE CONSEIL EUROPEEN :** le Conseil européen réunit, au moins deux fois par an, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'Union et le Président de la Commission européenne. Il définit les grandes orientations politiques de l'Union et aborde, dans le cadre de la coopération politique européenne, les problèmes d'actualité internationale. Ses réunions ont lieu dans le pays qui exerce la présidence.

**LE COMITE DES REGIONS :** ce comité consultatif est composé de 222 représentants des collectivités régionales et locales de l'Union, désignés par les Etats membres. Créé par le Traité de Maastricht, il siège à Bruxelles.

**LA BANQUE CENTRALE EUROPEENNE :** basée à Francfort, la Banque Centrale Européenne a en charge la politique monétaire de la zone euro, c'est-à-dire des 11 Etats membres qui ont opté pour la monnaie unique. Son Directoire est composé de 6 membres.

Le Conseil des Gouverneurs réunit les 11 Gouverneurs des banques centrales de la zone euro et les membres du Directoire.

**LA COUR DES COMPTES EUROPEENNE :** la Cour des comptes européenne contrôle la bonne gestion des finances communautaires. Elle compte 15 membres.

**LA COUR EUROPEENNE DE JUSTICE :** elle assure le respect du droit dans l'application et l'interprétation des Traités. Juge suprême de l'Union, elle est composée de 15 juges, nommés d'un commun accord par les Etats membres et de 9 avocats généraux. Son siège est à Luxembourg.

Elle ne doit être confondue ni avec la Cour Internationale de Justice de La Haye qui dépend des Nations Unies ni avec la Cour européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg qui dépend du Conseil de l'Europe.

**LE COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN** : c'est un comité consultatif composé de 222 représentants des différentes catégories économiques et sociales de l'Union. Il siège à Bruxelles.

**LA CODECISION** : procédure législative instaurée avec le traité de Maastricht, puis étendue à de nouveaux domaines par le Traité d'Amsterdam, qui place le Parlement européen et le Conseil des Ministres à égalité pour l'adoption de la législation communautaire.

## LES QUESTIONS EUROPEENNES

80% des législations nationales sont de nature européenne (drt conso : 95%).

⇒ 80% de ces 80% sont des textes préparés par des socio-professionnels.

Quel est le rôle de la réglementation européenne pour les entreprises ?

L'élargissement de l'U.E. (22 à 25 voire 30 nouveaux Etats). Comment appréhender l'avenir : prospective et veille.

Qui pourraient être les 22 ? Quels critères (grille) ? Risques pays ? Quelle réalité économique ? Comment ont été gérés les élargissement et les périodes de transition ? (ppe de l'acquis communautaire : pays candidat ne peut pas remettre en cause les acquis de fctmt de l'UE.) => prospective, grilles de critères, approfondissement des problèmes...)

Approfondir ou élargir l'UE ?

- Constitution de groupes de 6 : Travail pour les séminaires.

LA REFORME DES INSTITUTIONS.

### La réforme de la constitution.

Présidence française ?

Traité d'Amsterdam : fondements et moments charnières.

Conseil des ministres, taille de la commission, majorité qualifiée...

### Les coopérations renforcées.

Quel cadre européen : système fédéral ?

### L'élargissement.

Existence de groupes ?

Quels candidats ? Comment se gère la dimension historique de l'europe : Pourquoi, quels enjeux...

### La Charte des droits fondamentaux.

La construction européenne :

**1951** : CECA => projet polit sur un secteur écon stratégique cf Allemagne qu'il faut reconstruire car c'est l'Etat qui marque la frontière entre L'Ouest et L'EST. Solution de construire un ensemble collectif. On va gérer ce projet de façon technique : Gestion par des ingénieurs, des techniciens... L'efficacité est à l'origine de la culture communautaire. L'Europe est née pour résoudre des problèmes qui se posent : raisonnement pragmatique.

**1952** : Désengagement milit des EU, d'où pbs de défense : signature des accords de la CED (Fction régalienne de l'Etat : défense du territoire comme fabrication de la monnaie)

**1954** : Echec de la Communauté Européenne de Défense (CED) à cause de la France

**1957** : Traité de Rome. Traité d'union douanière dc purement économique

Europe des 6 connaît une forte croissance dans les 60's grâce à une forte intégration économique.

Mais cette réussite (sans problèmes donc pas d'anticipations à cause pragmatisme) va s'essouffler à cause crise monétaire en 73-74 : Il faudrait une polit monétaire et budgétaire commune. Les relances ne suffisent pas à redresser l'économie.

Le conflit Est/Ouest maintient la cohésion de l'ensemble.

### **Date charnière : Novembre 1989 chute du mur.**

L'Europe n'a plus de raison d'exister par rapport à l'idée de départ.

La monnaie Unique : l'Allemagne doit montrer son attachement à l'UE. Grand projet européen.

Mais l'Allemagne voulait en + l'union polit, ce que la France a refusé.

D'où Traité de Maastricht (3 phases Union monétaire + Compétences polit).

- Espace Unique géré de manière Fédérale.
- Compétences d'Etat de Droit sans en être réellement un : assurer l'ordre intérieur (casier judiciaire européen par ex, réciprocité des jgmts...)
- Affaires extérieures : PESC (Polit Ext et Sécurité Commune)

## **L'EURO et l'UEM**

On peut traiter l'euro de différentes manières.

L'euro dans un environnement économique générale :

- 1- Avantages macro-économique de l'euro
- 2- L'euro dans l'histoire monétaire internationale
  - euro / SMI
  - euro / dollar
  - euro dans la construction européenne

L'euro et la politique économique :

- monétaire

Dans les 11 pays, on a une politique monétaire unique menée par la BCE (elle fixe les taux d'intérêt à court terme de la zone). Les états membres ont perdu l'autonomie de leur politique monétaire et ne peuvent donc plus utiliser les taux d'intérêts au service de la croissance économique.

- budgétaire

En théorie selon Maastricht et en vertu du principe de subsidiarité, la politique budgétaire de chaque état membre peut être indépendante. Cependant le respect du critère de convergence : déficit public inférieur à 3% du PIB a limité les marges de manœuvre des politiques budgétaires. Depuis janvier 1999, le Pacte de stabilité et de croissance (dispositif technique d'inspiration allemande qui oblige les pays de la zone euro à respecter après 99 le ratio déficit public inférieur à 3% du PIB sous peine de sanctions financière) encadre fortement les politiques budgétaires et limite leur marge de manœuvre.

- de change

C'est la fin des dévaluations compétitives, un pays ne peut plus relancer ses exportations, sa croissance économique en dévaluant sa monnaie.

L'euro et les acteurs économiques :

- l'euro et les banques
- l'euro et les entreprises
- l'euro et les ménages
- l'euro et l'Etat / Administration
- l'euro et l'extérieur (euro en tant que monnaie internationale)
- l'euro sous ses aspects techniques (pour les banques, entreprises, ménages)

## Section 1- L'UEM et la mise en place de l'euro

### **L'union européenne dans le monde (voir tableau)**

Elle occupe une place importante en terme de population, de PIB, d'exportation. Les chiffres de ce tableau attestent d'une grande puissance économique, d'un fort potentiel économique. L'euro va venir renforcer ce potentiel économique.

### **Les arguments en faveur de l'euro**

De manière générale, la monnaie unique est le complément logique et indispensable du marché unique.

L'instauration de la monnaie unique va donc parachever le marché unique en supprimant les contraintes de change qui entravaient les échanges intra-communautaires.

En poursuivant le raisonnement macroéconomique, on peut ajouter que la monnaie unique va aussi :

- permettre d'accroître la convergence des économies
- faciliter les échanges entre les pays membres
- accroître la concurrence entre les entreprises
- bénéficier aux consommateurs
- permettre l'affirmation face au dollar comme monnaie internationale (rééquilibrer le SMI).

### **L'histoire**

La monnaie unique s'inscrit dans le cadre d'un processus général qui est celui de l'UEM.

## La marche vers l'UEM : un processus presque achevé

Prémices dans le rapport Werner (1970), mais c'est dans le rapport Delors (juin 1989)

### Les trois phases de l'UEM

#### 1- Une première étape achevée

Cette première phase a débuté le 1<sup>er</sup> juillet 1990, date de la libéralisation des mouvements de capitaux en Europe. Convergence théorique des économies des 12. Cette phase se termine fin 1993.

#### 2- Une deuxième étape technique et exigeante

Elle a démarré au 1<sup>er</sup> janvier 1994 avec un double objectif :

- renforcer la convergence économique des pays
- procéder au préparatifs techniques de la mise en œuvre de la monnaie unique.

Création de l'IME (institut monétaire européen) qui est devenu ensuite la BCE (banque centrale européenne). L'objectif assigné à l'IME était de réaliser les conditions nécessaires au passage à la troisième phase de l'UEM. Il a préfiguré la future BCE en préparant techniquement sa création et ses missions.

Il a supervisé le fonctionnement du SME, développé l'usage de l'ECU, renforcer la coordination des politiques monétaires des états postulant à l'euro. Il était dissout en juin 1998 et remplacé par la BCE.

La BCE conduit la politique monétaire unique des 11 depuis janvier 1999. Son objectif unique est la stabilité des prix. Elle fonctionne grâce au Conseil des gouverneurs .

*Conseil des gouverneurs*  
Qui définit la politique monétaire que seule la BCE est habilitée à conduire.

```
graph TD; A[Conseil des gouverneurs  
Qui définit la politique monétaire que  
seule la BCE est habilitée à conduire.] --> B[ ]; A --> C[ ]
```

### Directoire de la BCE

6 membres nommés pour 8 ans par les chefs de gouvernements.

Président : W. Duisenberg

Vice-président : C. Nelson

Gouverneurs de 11

banques centrales

nationales (BCN)

BCE + BCN + SEBC

La BCE est indépendante de tout pouvoir politique nationaux et c'est elle qui va décider de l'augmentation ou de la diminution des taux d'intérêt directeurs.

Aujourd'hui le taux « refi » (taux d'intérêt à court terme) est de 3,5% encadré entre 2,5% et 4,5%.

Au cours de cette deuxième étapes toutes les banques centrales sont devenues indépendantes Des pouvoirs politiques nationaux. Depuis janvier 1994, et en vertu de l'article 104 de Maastricht, le financement des déficits budgétaires par création monétaire est interdit.

### 3- Une convergence sélective

a) des critères de convergence à respecter

Au cours de cette deuxième étape il y a eu une convergence sélective au niveau macroéconomique, le traité de Maastricht à prévu des critères de convergence à respecter.

A l'origine les critères de finance publique était défini en « tendance », ils pouvaient faire l'objet d'une interprétation le moment venu sur la base d'un jugement politique.

Ces critères sont des critères financier on a négligé le taux de croissance du PIB ou le taux de chômage.

Le Royaume-Uni et le Danemark ont négocié une « opting out clause » (clause d'exemption monétaire).

Ces critères ont eu un impact récessif sur les économies de la zone (politiques budgétaires restrictives et d'austérité).

b) l'examen de passage en mai 1998

11 pays « in » et répondent aux critères, le Royaume-Uni et le Danemark ont utilisés leur clause d'exemption monétaire. Les suédois ne voulaient pas en plus ils ne respectaient pas le critère du taux de change. La Grèce ne remplissaient pas tous les critères mais en mai 98 elle a intégré le mécanisme de change européen.

### 4- Les modalités techniques et pratiques du passage à la troisième étape

1<sup>er</sup> janvier 1999 : entrée en vigueur de la troisième phase de l'UEM. Mise en œuvre concrète de l'euro. les opérations de gros des banques ont basculé en euros (marché des actions et des obligations, marché des changes, marché monétaire). Mise en œuvre de la politique monétaire unique, mise en œuvre du cadre juridique définitif avec l'euro qui se substitue à l'écu. Les nouvelles émissions de dette publique sont libellés en euros. Des pays comme la France ou l'Allemagne ont basculé leur anciens stocks de dettes en euros. Depuis janvier 99, l'euro existe sous forme scripturale. Son utilisation est soumise au principe du « ni-ni ».

1<sup>e</sup> janvier 2002 : les sept billets en euros et les huit pièces seront progressivement introduits, ce sera la généralisation de l'usage de l'euro.

Six mois plus tard au 1<sup>er</sup> juillet 2002 le processus de remplacement des monnaies nationales par l'euro sera achevé.

### **Des contraintes inhérentes au passage à l'euro**

## 1- des problèmes techniques à résoudre

Adaptation des banques, des entreprises, des administrations à des problèmes informatique, de comptabilité, de formation de leur personnel.

C'est la reprogrammation de millions de distributeurs, de caisses enregistreuses, d'automates divers.

C'est aujourd'hui en Europe 70 milliards de pièces et 12 milliards de billets qui circulent dans l'Union Européenne, et c'est autant qu'il faudra fabriquer et stocker.

## 2- L'adaptation des consommateurs à l'euro

Le passage à l'euro va constituer un défi majeur pour les citoyens, dans certains pays il y a des réticences psychologiques et sociologiques (perte de souveraineté nationale).

a) Les aspects pratiques du passage à l'euro

Le problème du calcul pour les ménages à cause du taux de conversion à 6 chiffres et de la règle des arrondis.

1 euro = 6,55957

On divise le prix en francs par le taux officiel de conversion. La règle d'arrondi ne comporte que deux chiffres après la virgule.

b) Les aspects psychologiques pour les ménages

Ils vont devoir s'habituer à un nombre de pièces et de billets différent. Il vont être à la recherche de nouveaux prix psychologique.

Risque de bouleversement des échelles de valeur, risque de mauvaise appréciation des prix et des valeurs en euros. Ceci peut se traduire de deux manières :

- effet revenu (rétention des encaisses monétaires)
- effet prix (peut conduire à une surconsommation)

SME bis : mécanisme de change européen qui organise les relations de change depuis le 01/01/99. Deux monnaies participent au SME bis (Danemark et Grèce).

**En quoi l'euro va-t-il changer la vie des entreprises ?**

Avantages

### 1- Les enjeux de la monnaie unique pour les entreprises

Les avantages de la monnaie.

L'élimination de la variabilité et de l'incertitude du taux de change.

### 2- Un financement plus aisé moins coûteux

- au niveau financier
- baisse du coût de l'argent
- possibilités d'investissement

### 3- Des opportunités commerciales

- nouveaux clients
- nouveaux produits
- nouvelle visibilité des marchés
- nouveaux concurrents

### 4- Des opportunités diverses

- rationaliser le fonctionnement de l'entreprise
- amélioration de la lisibilité des comptes des entreprises
- réduire les coûts d'exploitation

L'euro un défi à relever

1- un enjeu stratégique concerne toutes les fonctions

- modifications comptables
- incidences fiscales et sociales
- nouvelle politique marketing et commerciale
- adaptation des outils informatique et électronique
- adaptation des ressources humaines

2- des entreprises aujourd'hui inégalement préparée

## L'Europe

Directive Européenne : texte, injonction aux Etats. Obligation d'intégrer le contenu du texte dans les lois du système national. On ne peut pas dénaturer le contenu du texte.

Le règlement est un texte immédiatement applicable, sans insertion dans le droit national, alors que la directive n'est pas insérée dans le droit national, mais elle est quand même obligatoire.

Subsidiarité : on décide au niveau communautaire. Compétence communautaire (les Etats ne sont plus compétents → tout est décidé par la communauté. Ex : PAC, politique monétaire), compétence nationale (en aucun cas, elle ne doit être traitée par l'Europe. ex : impôts), compétence partagée (à la fois compétence communautaire et compétence des Etats membres → on prend une décision au niveau communautaire, mais la mise en œuvre doit être effectuée au niveau le plus approprié, en commençant par le niveau local, régional, national, puis éventuellement communautaire). Ex : qui va décider qu'une plage est polluée ou pas ?

Primauté du droit européen : le droit européen est toujours supérieur au droit national.

Norme communautaire/reconnaissance mutuelle : quand il y a norme communautaire, elle est supérieure, elle s'impose aux Etats membres et à ceux qui veulent exporter dans l'UE. Quand il n'y a pas de normes communautaires, on peut vendre dans tous les pays de l'UE. Acte unique EU : mise en place du marché unique. Reconnaissance mutuelle des normes : on ne peut plus faire obstacle à la libre circulation des produits. Si un produit respecte les normes européennes, je peux vendre mon produit en Allemagne, même s'il ne respecte pas les normes allemandes. La norme est aujourd'hui un atout majeur commercial et marketing.

Critères de Maastricht : courant monétariste, remise en cause du keynésianisme.

Qui fait quoi en Europe ?

- le Parlement Européen : donne son avis, le Conseil des Ministres décide, la Commission exécute.
- la Commission : elle a l'initiative des textes → contraire à la séparation des pouvoirs

2 nuances : avec l'Acte unique EU, le parlement a pu amender les textes → procédure de coopération

Maastricht, renforcé par Amsterdam, avec la co-décision (textes co-décidés par le Parlement et le Conseil). Nette amélioration des pouvoirs du Parlement. La Commission joue le rôle d'un gouvernement EU, sans être issu de la majorité parlementaire.

Les Européens ont passé leur temps à se taper dessus. L'Europe unie est un mythe. L'Europe est le résultat d'Yalta, de la séparation du monde entre l'Est et l'Ouest. L'ennemi n'est plus l'Allemagne, mais la montée du communisme. Pour éviter cela, il faut que l'Europe soit en

bonne santé économique. Cela passe par une reconstruction économique de l'Allemagne → risques de nouveau d'une envie de domination → idée d'une construction européenne.

Le plan Marshall a été le point de départ de l'Europe. On a forcé à traiter l'Allemagne en égalité et à ne plus résonner en vainqueurs/vaincus. Traité de Rome : purement commercial. Pourquoi ce projet économique s'est-il traduit par un marché commun ?

- réussite économique de la CECA : 1951 → problématique politico-industrielle. Il faut trouver une solution pour relancer l'économie allemande. Problématique industrielle et politique. On invente une haute autorité → on y met des ingénieurs et des techniciens. On leur demande de gérer un secteur : le charbon et l'acier. C'est de là que vient la culture technicienne européenne. On met en place un conseil des ministres qui va prendre les décisions. C'est le conseil des ministres de l'Industrie. On crée ensuite une Assemblée Consultative, ancêtre du Parlement. Pas de débat politique. Seulement un pouvoir consultatif. Le politique est marginalisé → ça marche. C'est de là que datent les premières obligations de sécurité dans l'industrie lourde.
- échec politique de la CED : 1952 → montée de la guerre froide et de l'isolationnisme US, problèmes en Indochine, volonté des US de se désengager de l'Europe → trouver une solution au problème du réarmement allemand. On essaie de faire ce qu'on a fait pour le charbon pour la défense maintenant. Le Traité est ratifié par tous les pays, sauf la France. Echec. Dès qu'on touche à la souveraineté des pays, ça coince.

On arrive au traité de Rome : création d'un marché commun, abolition des droits de douane. Ça marche. Forte croissance. Très forte hausse des échanges. Modèle de l'intégration : pas de spécialisation par pays. Economies de plus en plus dépendantes les unes des autres, mais politiques économiques différentes, d'autant plus que les traditions d'un pays à l'autre sont différentes. Le problème c'est qu'on ne se rend pas compte d'un certain nombre de dysfonctionnements, qui apparaissent de manière évidente pendant la crise. Au milieu des années 70, en pleine crise, incapacité de l'Europe à réagir. Pourquoi ?

- intégration mais pas convergence : les politiques économiques deviennent contradictoires (le plan Mauroy en 1981 profite en fait à l'économie allemande)
- aberrations de la PAC : agriculture excédentaire, entraînant la chute des prix mondiaux

Crise monétaire en 1971, fin des accords de Bretton Woods.

- absence d'une monnaie européenne
- un premier élargissement difficile : R-U, Danemark, Irlande → ces pays rentrent au plus mauvais moment.

Europe désenchantée dans les années 70. Toutes les décisions qui vont prendre effet dans les années 80 sont prises avant, dans les années 70, au sommet de PARIS. 1974 : changement avec en France V. Giscard-d'Estaing et Helmut Schmidt en Allemagne. Ce sont des personnalités modernes, qui sont sur une vision de l'économie liée au politique.

Relance de l'Europe politique : on décide l'élection au suffrage universel du Parlement, institutionnalisation du Conseil Européen, naissance d'une Europe diplomatique (les Ministres des Affaires Etrangères vont se réunir + Commission mandatée par le Conseil pour négocier au nom de la communauté)

Volet monétaire : prise de décision de la création d'un système monétaire EU.

L'Europe élargie : on ouvre la porte à des élargissements à venir, notamment du côté de la Péninsule Ibérique. Mais les choses ne bougent pas jusqu'à l'Acte Unique Européen.

Il va donc falloir 10 ans pour que ces décisions soient appliquées.

L'AUE est arrivé par un double processus :

- processus politique : revendication forte du Parlement Européen, concrétisée par le rapport SPINELLI. Ce rapport demande une quasi-égalité entre conseil et Parlement au niveau de la prise de décision.
- Poussée économique : sous l'influence de Jacques DELORS. Rapport CERCINI, qui fait état du coût de la non-Europe, devenu plus important que les acquis de l'Europe. Changement en profondeur nécessaire. Le rapport fait le constat qu'on est dans un marché commun, mais pas un marché unique ; normes et marchés protégés ; désunion douanière ; poids des marchés publics, qui échappent à la concurrence (dépenses publiques = la moitié de l'économie) ; fragmentation de la recherche ; de plus, faiblesses structurelles et absences d'une véritable entité EU.

L'AUE va créer le marché unique a :

- un volet politique : pas grand chose par rapport à la revendication du Parlement
- un volet économique : marché unique (→ libre circulation des personnes, des B&S, des capitaux, reconnaissance mutuelle→ DIN = NF)

Programmation → on ne peut plus reculer (pareil pour UEM).

L'AUE se situe dans une période où la Grèce (81) et l'Espagne et le Portugal (86) font leur entrée dans l'UE.

Novembre 1989 : chute du mur de Berlin (sans cet événement, on ne serait sans doute pas aller beaucoup plus loin) → fin de la raison d'être de l'Europe. Grande inquiétude dans les chancelleries, surtout lorsque l'Allemagne commence à parler de réunification. Les partenaires européens ont accepté la réunification, mais à condition que l'Allemagne donne des gages de son engagement européen → abandon du DM, mais monnaie unique n'a aucun sens si pas d'union politique. Le Traité de Maastricht est plein de contradictions, de zones d'ombres, car c'est le résultat d'une course contre le temps. Deux volets dans Maastricht :

- économique : les trois phases de l'UEM
- politique : c'est la première fois qu'on peut parler d'Europe politique

L'Europe politique est un nouveau concept. Citoyenneté européenne qui s'ajoute à la citoyenneté nationale. Conséquences concrètes : on peut bénéficier de la protection d'une ambassade qui n'est pas la nôtre, on est éligible là où on réside.

Naissance d'une politique étrangère et de sécurité commune.

Coopération en matière de justice et de paix intérieures. Notion d'espace judiciaire européen → casier judiciaire européen.

Modification institutionnelle : procédure de co-décision

### Création d'un comité des régions

A la suite de Maastricht, élargissement à 15 : Suède, Autriche, Finlande

Avancées du Traité d'Amsterdam : renforcement de la co-décision, augmentation des compétences du Parlement.

Perspectives : 1997 : adoption des critères de Copenhague (perspective de l'adhésion prochaine de 13 candidats)

Directive Européenne : texte, injonction aux Etats. Obligation d'intégrer le contenu du texte dans les lois du système national. On ne peut pas dénaturer le contenu du texte.

Le règlement est un texte immédiatement applicable, sans insertion dans le droit national, alors que la directive n'est pas insérée dans le droit national, mais elle est quand même obligatoire.

Subsidiarité : on décide au niveau communautaire. Compétence communautaire (les Etats ne sont plus compétents → tout est décidé par la communauté. Ex : PAC, politique monétaire), compétence nationale (en aucun cas, elle ne doit être traitée par l'Europe. ex : impôts), compétence partagée (à la fois compétence communautaire et compétence des Etats membres → on prend une décision au niveau communautaire, mais la mise en œuvre doit être effectuée au niveau le plus approprié, en commençant par le niveau local, régional, national, puis éventuellement communautaire). Ex : qui va décider qu'une plage est polluée ou pas ?

Primauté du droit européen : le droit européen est toujours supérieur au droit national.

Norme communautaire/reconnaissance mutuelle : quand il y a norme communautaire, elle est supérieure, elle s'impose aux Etats membres et à ceux qui veulent exporter dans l'UE. Quand il n'y a pas de normes communautaires, on peut vendre dans tous les pays de l'UE. Acte unique EU : mise en place du marché unique. Reconnaissance mutuelle des normes : on ne peut plus faire obstacle à la libre circulation des produits. Si un produit respecte les normes européennes, je peux vendre mon produit en Allemagne, même s'il ne respecte pas les normes allemandes. La norme est aujourd'hui un atout majeur commercial et marketing.

Critères de Maastricht : courant monétariste, remise en cause du keynésianisme.

Qui fait quoi en Europe ?

- le Parlement Européen : donne son avis, le Conseil des Ministres décide, la Commission exécute.
- la Commission : elle a l'initiative des textes → contraire à la séparation des pouvoirs

2 nuances : avec l'Acte unique EU, le parlement a pu amender les textes → procédure de coopération

Maastricht, renforcé par Amsterdam, avec la co-décision (textes co-décidés par le Parlement et le Conseil). Nette amélioration des pouvoirs du Parlement. La Commission joue le rôle d'un gouvernement EU, sans être issu de la majorité parlementaire.

Les Européens ont passé leur temps à se taper dessus. L'Europe unie est un mythe. L'Europe est le résultat d'Yalta, de la séparation du monde entre l'Est et l'Ouest. L'ennemi n'est plus l'Allemagne, mais la montée du communisme. Pour éviter cela, il faut que l'Europe soit en bonne santé économique. Cela passe par une reconstruction économique de l'Allemagne → risques de nouveau d'une envie de domination → idée d'une construction européenne.

Le plan Marshall a été le point de départ de l'Europe. On a forcé à traiter l'Allemagne en égalité et à ne plus résonner en vainqueurs/vaincus. Traité de Rome : purement commercial. Pourquoi ce projet économique s'est-il traduit par un marché commun ?

- réussite économique de la CECA : 1951 → problématique politico-industrielle. Il faut trouver une solution pour relancer l'économie allemande. Problématique industrielle et politique. On invente une haute autorité → on y met des ingénieurs et des techniciens. On leur demande de gérer un secteur : le charbon et l'acier. C'est de là que vient la culture technicienne européenne. On met en place un conseil des ministres qui va prendre les décisions. C'est le conseil des ministres de l'Industrie. On crée ensuite une Assemblée Consultative, ancêtre du Parlement. Pas de débat politique. Seulement un pouvoir consultatif. Le politique est marginalisé → ça marche. C'est de là que datent les premières obligations de sécurité dans l'industrie lourde.
- échec politique de la CED : 1952 → montée de la guerre froide et de l'isolationnisme US, problèmes en Indochine, volonté des US de se désengager de l'Europe → trouver une solution au problème du réarmement allemand. On essaie

de faire ce qu'on a fait pour le charbon pour la défense maintenant. Le Traité est ratifié par tous les pays, sauf la France. Echec. Dès qu'on touche à la souveraineté des pays, ça coince.

On arrive au traité de Rome : création d'un marché commun, abolition des droits de douane. Ça marche. Forte croissance. Très forte hausse des échanges. Modèle de l'intégration : pas de spécialisation par pays. Economies de plus en plus dépendantes les unes des autres, mais politiques économiques différentes, d'autant plus que les traditions d'un pays à l'autre sont différentes. Le problème c'est qu'on ne se rend pas compte d'un certain nombre de dysfonctionnements, qui apparaissent de manière évidente pendant la crise. Au milieu des années 70, en pleine crise, incapacité de l'Europe à réagir. Pourquoi ?

- intégration mais pas convergence : les politiques économiques deviennent contradictoires (le plan Mauroy en 1981 profite en fait à l'économie allemande)
- aberrations de la PAC : agriculture excédentaire, entraînant la chute des prix mondiaux

Crise monétaire en 1971, fin des accords de Bretton Woods.

- absence d'une monnaie européenne
- un premier élargissement difficile : R-U, Danemark, Irlande → ces pays rentrent au plus mauvais moment.

Europe désenchantée dans les années 70. Toutes les décisions qui vont prendre effet dans les années 80 sont prises avant, dans les années 70, au sommet de PARIS. 1974 : changement avec en France V. Giscard-d'Estaing et Helmut Schmidt en Allemagne. Ce sont des personnalités modernes, qui sont sur une vision de l'économie liée au politique.

Relance de l'Europe politique : on décide l'élection au suffrage universel du Parlement, institutionnalisation du Conseil Européen, naissance d'une Europe diplomatique (les Ministres des Affaires Etrangères vont se réunir + Commission mandatée par le Conseil pour négocier au nom de la communauté)

Volet monétaire : prise de décision de la création d'un système monétaire EU.

L'Europe élargie : on ouvre la porte à des élargissements à venir, notamment du côté de la Péninsule Ibérique. Mais les choses ne bougent pas jusqu'à l'Acte Unique Européen.

Il va donc falloir 10 ans pour que ces décisions soient appliquées.

L'AUE est arrivé par un double processus :

- processus politique : revendication forte du Parlement Européen, concrétisée par le rapport SPINELLI. Ce rapport demande une quasi-égalité entre conseil et Parlement au niveau de la prise de décision.
- Poussée économique : sous l'influence de Jacques DELORS. Rapport CERCINI, qui fait état du coût de la non-Europe, devenu plus important que les acquis de l'Europe. Changement en profondeur nécessaire. Le rapport fait le constat qu'on est dans un marché commun, mais pas un marché unique ; normes et marchés protégés ; désunion douanière ; poids des marchés publics, qui échappent à la concurrence (dépenses publiques = la moitié de l'économie) ; fragmentation de la recherche ; de plus, faiblesses structurelles et absences d'une véritable entité EU.

L'AUE va créer le marché unique a :

- un volet politique : pas grand chose par rapport à la revendication du Parlement
- un volet économique : marché unique (→ libre circulation des personnes, des B&S, des capitaux, reconnaissance mutuelle → DIN = NF)

Programmation → on ne peut plus reculer (pareil pour UEM).

L'AUE se situe dans une période où la Grèce (81) et l'Espagne et le Portugal (86) font leur entrée dans l'UE.

Novembre 1989 : chute du mur de Berlin (sans cet événement, on ne serait sans doute pas allé beaucoup plus loin) → fin de la raison d'être de l'Europe. Grande inquiétude dans les chancelleries, surtout lorsque l'Allemagne commence à parler de réunification. Les partenaires européens ont accepté la réunification, mais à condition que l'Allemagne donne des gages de son engagement européen → abandon du DM, mais monnaie unique n'a aucun sens si pas d'union politique. Le Traité de Maastricht est plein de contradictions, de zones d'ombres, car c'est le résultat d'une course contre le temps. Deux volets dans Maastricht :

- économique : les trois phases de l'UEM
- politique : c'est la première fois qu'on peut parler d'Europe politique

L'Europe politique est un nouveau concept. Citoyenneté européenne qui s'ajoute à la citoyenneté nationale. Conséquences concrètes : on peut bénéficier de la protection d'une ambassade qui n'est pas la nôtre, on est éligible là où on réside.

Naissance d'une politique étrangère et de sécurité commune.

Coopération en matière de justice et de paix intérieures. Notion d'espace judiciaire européen → casier judiciaire européen.

Modification institutionnelle : procédure de co-décision

Création d'un comité des régions

A la suite de Maastricht, élargissement à 15 : Suède, Autriche, Finlande

Avancées du Traité d'Amsterdam : renforcement de la co-décision, augmentation des compétences du Parlement.

Perspectives : 1997 : adoption des critères de Copenhague (perspective de l'adhésion prochaine de 13 candidats)

Qu'est-ce qu'une Union politique ? Etat de droit, donc souverain sur un territoire donné, qui se concrétise par les fonctions régaliennes (maintien de l'ordre public, sécurité du territoire vis-à-vis de l'extérieur, cohésion économique et sociale, capacité de lever l'impôt et frapper la monnaie).

Nous sommes des démocraties : celui qui fait la loi (qui impose la règle) est celui qui détient la souveraineté populaire (→ Parlement) + séparation des pouvoirs. A priori, les institutions construites sur une vision économique et technique ne respectent pas le principe de base de la démocratie. Il y a des vices de forme, inacceptable dans le cadre d'une Union Politique. La séparation des pouvoirs n'est pas respectée. La commission participe au pouvoir législatif (elle a l'initiative des textes) et dispose du pouvoir exécutif. La Commission ne provient pas du suffrage universel. Elle n'est pas issue d'une majorité parlementaire.

De plus, caractère mixte des institutions communautaires. Mélange d'intergouvernemental (conseil des Ministres) et de Fédéral (Parlement et Commission). Comment peuvent évoluer les choses ? ça dépend si on veut un système intergouvernemental, fédéral ou mixte. De plus, ça dépend de la réponse que l'on va donner à l'élargissement. Comment passer de 15 à 21, voire 27-28 ? représentativité des Etats ? représentativité des peuples ? Majorité ou unanimité ? Proximité (va-t-on résoudre la crise du politique en donnant plus de pouvoirs au Parlement car c'est théoriquement plus démocratique ?)

### **Cas sur les transports routiers**

Les syndicats : la grande différence entre le syndicalisme français et allemand est dû à l'Histoire. Il ne faut pas dire que le syndicalisme français est un syndicat de confrontation. La

différence vient du fait que le syndicalisme allemand est un syndicalisme d'entreprises, alors qu'en France c'est un syndicalisme plus politique. Relation conflictuelle au Sud. Syndicalisme consensuel au Nord. Loi de 1884 créé les syndicats.

- Directive
- Conseil des Ministres : vote les textes, différent selon chaque thème (transport, économie, agriculture)
- 1992 : texte européen le plus important pour les entreprises → AUE, mise en place du marché unique. On passe de l'harmonisation à la reconnaissance mutuelle.
- Dumping social : l'AUE facilite le dumping social car les entreprises peuvent se référer à la norme la plus basse, délocaliser les entreprises à l'intérieur de l'Europe là où c'est le plus intéressant. Solution → harmonisation par la voie de directives européennes.
- Confédération Européenne des Syndicats : organisée sur une base sectorielle et une base nationale (grands syndicats nationaux).

Rôle des communes, régions, départements, collectivités locales.

Deux problèmes sont posés :

- harmonisation des conditions de travail
  - libre circulation
- 
- les Etats interdisant la circulation le dimanche sont-ils en illégalité ? existe-t-il un régime de dérogation ? si c'est le cas, il est dans les Traités. Il existe en effet un article dans le Traité de Rome qui dit que pour différentes raisons, un Etat amener des limites à la libre circulation des biens et marchandises. L'AUE dit aussi que les mesures de restriction doivent être proportionnelles aux buts recherchés → susceptible d'être apprécié par le juge. Justification par la sécurité → c'est pendant les week-ends et les vacances d'été qu'on limite les circulations. Les pays qui interdisent sont des pays de transit. Le problème qui se pose est l'harmonisation de cette proposition de la Commission.
  - Dumping social (→ Bulgarie, Pologne). Solutions : harmonisation au niveau EU, associant temps au volant et temps de travail. Trois types de partenaires : petits transporteurs, qui ne peuvent pas se délocaliser (→ perdent le transport international car manque de compétitivité), les grandes entreprises, qui peuvent jouer avec la loi et aller là où c'est le moins cher, et les indépendants (pas intéressé par la limitation du temps de travail car il faut qu'il rentabilise son camion en roulant).

Méthodologie pour monter une stratégie :

- la Commission est à l'initiative. Comment faire pour que la Commission prenne l'initiative ? il faut que la Commission ait une légitimité à agir, surtout dans un domaine de compétence partagé. Le conseil des Ministres peut demander à la Commission de prendre l'initiative. 2<sup>ème</sup> solution : CES. 3<sup>ème</sup> solution : Parlement (depuis Traité de Maastricht). Ces 3 solutions étaient la voie institutionnelle. 4<sup>ème</sup> solution : comitologie. 5 : lobbying socioprofessionnel (colloques)

Fonctionnement des institutions européennes.

Les institutions communautaires sont essentiellement chargées de remplir par le biais de la législation communautaire, le cadre d'intégration défini par les Etats membres. Les principaux acteurs de cette procédure législative sont le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne, le Parlement européen ainsi que deux comités consultatifs : le Comité économique et social et le Comité des régions.

Les institutions communautaire essentiellement la Commission, ne jouent également un rôle exécutif que dans des cas exceptionnels, tels que dans le domaine du droit de la concurrence.

Les institutions communautaires forment un système complexe et original. Elles n'ont pas leur équivalent dans les autres organisations internationales. On évoque à leur propos le « quadripartisme » institutionnel. Il existe en effet quatre organes principaux : le Conseil, la Commission, l'Assemblée européenne, la Cour de Justice.

Le Conseil et la Commission exercent des pouvoirs de décision. L'Assemblée élue au suffrage universel direct depuis 1979 représente les peuples, elle est investie d'une mission de contrôle. D'autre part, elle exerce d'importants pouvoirs en matière budgétaire. La Cour de Justice sanctionne l'application du droit communautaire, elle a une compétence obligatoire à l'égard des états membres, ce qui diffère notablement de ce qui existe en droit international (justice volontaire : un état doit avoir accepté la compétence de la juridiction internationale). La Commission incarne les intérêts de la Communauté alors que dans le Conseil les états défendent leurs propres intérêts.

Le terme de quadripartisme est cependant trop restreint il existe d'autres institutions communautaires :

- le médiateur (établi par Maastricht)
- la Cour des comptes (juridiction financière)
- le Comité économique et social (rôle consultatif)
- le Comité des régions (organe consultatif)
- la Banque européenne d'investissement

L'exécution des actes communautaires incombe aux états membres. La fonction juridictionnelle est partagée entre la Cour de Justice des Communautés Européenne et les juridictions nationales. Le pouvoir législatif qui appartenait à l'origine exclusivement au Conseil des ministres est aujourd'hui largement partagé entre celui-ci et le Parlement. Le pouvoir de proposition qui appartient principalement à la Commission mais aussi au Parlement depuis le traité de Maastricht, est dissocié du pouvoir de décision proprement dit celui-ci appartient au Conseil et éventuellement au Parlement par la procédure de co-décision. Il convient donc de dégager une autre distinction. Celle qui oppose les organes de direction : Conseil, Commission et les organes de contrôle : le Parlement, la Cour de Justice.

## La Comitologie

Après adoption par le Conseil d'un acte législatif qui prévoit que la Commission doit prendre des mesures d'exécution, un comité est créé afin d'assister la Commission (article 145 du traité instituant la Communauté européenne). Forums de discussions, les comités sont composés de représentants des administrations nationales des Etats membres et présidés par la Commission. Ils permettent à la Commission de s'assurer que les mesures adoptées seront efficacement répercutées par les administrations nationales.

La décision du Conseil du 13 juillet 1987 définit les modalités de cette délégation de compétences à la Commission ainsi que les différents comités que le Conseil peut choisir. Ils peuvent être regroupés selon la typologie suivante :

- les comités consultatifs: ils émettent des recommandations pour la Commission, qui s'engage à en tenir compte;
- les comités de gestion: si une majorité des membres s'oppose à la proposition de la Commission, celle-ci est renvoyée devant le Conseil. Si le Conseil n'a pas pris de décision passé un certain délai, la Commission adopte la mesure;
- les comités de réglementation: en cas de désaccord ou d'absence de décision au sein du comité, la mesure est renvoyée devant le Conseil, qui décide à la majorité qualifiée. Dans certains cas, il est prévu que si le Conseil décide de ne pas statuer, aucune décision n'est prise. Afin d'éviter une telle possibilité, la Commission souhaite une modification de cette procédure.

Les activités de ces comités portent essentiellement sur la sélection de projets bénéficiant d'un financement communautaire, l'harmonisation des normes techniques et l'approbation de règles élaborées par la Commission afin de parvenir aux buts fixés par le Conseil.

Sur le plan institutionnel, le rôle du Parlement a beaucoup évolué depuis l'établissement des règles en matière de comitologie, notamment à la suite de l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne. L'extension de ses compétences a poussé le Parlement à demander au Conseil un droit de regard sur le choix du type de comité à mettre en place lorsqu'il est prévu par un acte législatif, notamment lorsque celui-ci est adopté selon la procédure de codécision. Or, la délégation des compétences d'exécution relève exclusivement du Conseil. Les deux institutions se sont affrontées à différentes reprises sur ce sujet. Le rôle du Parlement

européen est actuellement défini par différents accords signés depuis 1988 (accord Delors-Plumb, accord Klepsch-Millan en 1993, « modus vivendi » de 1994 entre le Conseil, le Parlement et la Commission), qui lui garantissent une information régulière.

Dans une déclaration annexée au traité d'Amsterdam, la Conférence intergouvernementale a invité la Commission à présenter au Conseil une proposition afin de modifier la décision de 1987. Cette proposition prévoit une simplification des procédures régissant le fonctionnement des comités, ce qui devrait permettre d'améliorer la transparence du système, et une plus grande implication du Parlement dans le choix du type de comité. Cette proposition est actuellement étudiée par le Conseil, le Parlement sera consulté pour avis.

## Le comité des régions

Comment ?

- ⇒ créer par le **traité de Maastricht**
- ⇒ composé de **222 représentants** des collectivités locales et régionales
- ⇒ nommés pour **4 ans** par le **conseil à l'unanimité** sur proposition des états membres

Ce comité est **consulté par le conseil ou la commission** dans des domaines touchant aux **intérêts régionaux et locaux** (éducation, jeunesse, culture, santé publique, cohésion économique et sociale).

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, il doit être consultée dans un grand nombre de domaine(environnement, fond social, formation professionnelle, coopération transfrontalière et transport).

Il peut **aussi émettre des avis de sa propre initiative** et être consulté Parlement européen.

Pour préserver son efficacité dans une Europe élargie, la conférence intergouvernementale (lancée en Fév 2000) devra redéfinir sa composition (nombre max de ses membres, répartition des sièges entre les états membres. Le comité souhaiterait aussi être reconnu en tant qu'institution européenne et avoir le droit de recours devant la cours de justice pour la défense de ses prérogatives.

## Les enjeux institutionnels de l'Europe

*Quels sont, à votre avis, les grands enjeux institutionnels de l'Europe ?*

A votre avis, On cherche des réponses mais elles restent subjectives, cependant il faut pouvoir les argumenter.

Grands : les principaux

Enjeux : argent que l'on met en jeu en commençant une partie et doit revenir au gagnant

Re-formulation : **quels sont à votre avis les grands objectifs à atteindre par les institutions européennes (théorique) et quelle est influence réelle actuelle de celles-ci dans le fonctionnement de l'Europe ?**

## Introduction

**Idée introductrice**

Les institutions ont été créées pour concrétiser l'union sans cesse plus étroite entre les nations européennes. Avec l'élargissement des responsabilités de l'Union, les institutions se développent et se multiplient.

## Problématique

Dès lors, quels sont les principaux objectifs à atteindre pour ces institutions et quelles sont les influences de celles-ci sur l'Union ?

## Annonce du plan

Il sera donc pertinent de donner des éléments de réponse à cette question en présentant, tout d'abord les grandes institutions européennes, puis en évoquant les grands enjeux initiaux, enfin en abordant les enjeux actuels de ces institutions ainsi que leurs limites éventuelles.

## développement

### **Partie 1**

*présentation des grandes institutions européennes*

- *Enonciation*

- *Composition*

- *Fonctionnement et rôle*

- le parlement européen
  - représente les 370 millions d'habitants
  - composé de députés qui se regroupent en 17 commissions (constituées par mission) le tout est dirigé par un président
  - adopter de bonnes lois, examiner et contrôler l'utilisation du pouvoir exécutif.
  - Pouvoir législatif, budgétaire, contrôle démocratique
  
- le conseil de l'Union européenne
  - rôle :
  - caractéristiques d'une organisation à la fois supranationale et intergouvernementale
  - Ministres de 15 Etats membres
  - Présidence tournante tous les 6 mois
  - Réunions à Bruxelles ou au Luxembourg
  
- la commission européenne
  - composition :
  - Trois fonctions:
    - elle a le droit d'initiative des propositions législatives,
    - elle est la gardienne des traités
    - et elle met en œuvre les politiques et les actions de l'UE.
  - la plus grande institution européenne
  - Ses propositions, actions et décisions sont examinées, vérifiées et évaluées par les autres institutions de l'UE
  
- la cours de justice de la communauté européenne (CJCE)
  - 15 juges et 9 avocats généraux désignés d'un commun accord par les Etats membres pour une durée de 6 ans
  - le président de la cours est désigné par ses pairs pour une période de 3 ans
  - mission : assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités constitutifs des Communautés européennes ainsi que des dispositions arrêtées par les institutions communautaires compétentes.

- Les moyens : recours en annulation, en carence, action en réparation, les pourvois pour les principaux.
- la banque centrale européenne
  - dernière née des institutions européennes, instituée par le Traité de Maastricht organise le passage à la monnaie unique
  - Sa mission fondamentale : maintien de la stabilité des prix. Définit et met en oeuvre la politique monétaire unique en euro, gère les réserves et conduit les opérations de change.
  - La BCE et le SEBC sont dirigés par des organes indépendants des autres institutions communautaires et des autorités nationales: le Conseil des gouverneurs, le Directoire et le Conseil général.
  - le Conseil des gouverneurs réunit les gouverneurs des banques centrales nationales et les membres du Directoire. C'est l'organe supérieur de décision qui fixe le niveau des taux d'intérêt et définit les objectifs monétaires.
- et aussi, la cours de comptes, la banque européenne d'investissement, le comité économique et social et enfin, le comité des régions

**Partie 2** *les objectifs à atteindre grâce à la mise en place des différentes institutions européennes*

- Au sein des 2<sup>e</sup> et 3 parties nous traiterons plus particulièrement des enjeux concernant les grandes institutions que sont le parlement, la commission européenne.
- Les grands objectifs théoriques des institutions européennes sont **globalement** les suivantes :
  - Créer une union fédérale : nécessité absolue de ces institutions
  - Permettre de pérenniser et solidifier la construction de l'union
  - Pallier aux problèmes dû à la réunion de plusieurs pays souverains en bâtissant une politique et institutions communes dans de nombreux domaines
  - Une europe harmonisée à l'intérieur engendrera une puissance mondiale capable de se développer, d'innover techniquement et socialement

Les enjeux par institutions

### **La commission**

- Droit d'initiative en matière législative trois objectifs permanents des propositions:
    - **organiser une consultation aussi large que nécessaire**
    - respecter le principe de subsidiarité.
    - **cerner les intérêts européens,**
  - La consultation essentielle dans la préparation d'une proposition.
- ==> La Commission est à l'écoute des gouvernements, de l'industrie, des syndicats, etc ... avant d'achever son projet définitif.
- veiller à ce que les États membres appliquent correctement la législation de l'Union (avec engagement de poursuites possible)
  - Sur le plan exécutif, gère le budget de l'UE,
  - fait appliquer les règles de concurrence contenues dans le traité.

### *La CJCE*

(place très importante dans le système institutionnel établi par les traités. )

- **maintenir l'équilibre entre les attributions respectives des institutions** de la Communauté et les compétences transférées à la Communauté et celles qui ont été retenues par les États membres.
- résoudre des questions de caractère constitutionnel et de grande importance économique. → vers une harmonisation.
- deux *règles essentielles* Communauté européenne:
  - *l'applicabilité directe* du droit communautaire dans les États membres,
  - la *primauté* de la règle commune sur la règle nationale.
 L'application d'un droit commun renforce l'union,
- *libre concurrence*.
  - *L'agriculture* est certainement le secteur où l'intégration communautaire est la plus poussée.
  - Facteur essentiel de la mise en place d'un marché commun, mais aussi d'une union plus étroite entre les peuples européens, la Cour a favorisé *l'intégration des hommes*
  - *libre prestation des services* et de la *liberté d'établissement*.

} imp  
orta

## La BCE

- veille à la croissance de la masse monétaire
- la responsabilité de la définition de la politique monétaire (la décision est prise de manière fédéraliste: le gouverneur de chaque banque centrale nationale dispose d'une voix au Conseil)
- la BCE a un devoir de transparence
- le président de la BCE est invité aux réunions du Conseil lorsque des questions touchant aux objectifs ou aux missions du SEBC sont évoquées. La BCE rend compte de ses activités dans un rapport annuel.
- Les ministres des finances la coordination et la surveillance des politiques économiques nationales.
- Réunis en Conseil de l'Union européenne, ECOFIN, ils formulent les orientations générales de la politique de change,

**Partie 3** *quels sont les objectifs atteints ou en passe de l'être depuis la création de ces institutions et quelles limites ont été révélées ?*

De nombreux objectifs ont été remplis :

- Législation commun
  - Toutes les institutions remplissent leurs missions initiales avec plus ou moins d'efficacité.
  - La monnaie unique est mise en place
  - Un droit européen a été mis en place et il domine les droits nationaux
  - Rapprochement des états membres
- L'efficacité de l'UE dans le monde est accrue par le rôle qu'assume la Commission en tant que négociatrice d'accords commerciaux et de coopération avec des pays ou groupes de pays tiers. Plus de cent pays ont conclu de tels accords avec l'Union.
- La présence de toutes ces institutions dans une zone géographique restreinte à drainé nombre de lobbistes ainsi que de firmes multinationales pour influencer sur les décisions.

## **Les limites**

- Toutes ces institutions sont particulièrement coûteuses

- Le problème de la multiplicité des langues parlées
- Problème de la gestion commune des institutions car les intérêts des divers pays différents entraînent des conflits.
- La construction et l'harmonisation (notamment sociales et fiscales) ne sont pas encore achevées mais nécessitent de temps
- Difficiles à manœuvrer : c'est à dire longues dans l'exécution de ses tâches
- La complexité de ses institutions ainsi que des décisions qu'elles rendent entraîne une certaine inefficacité de ces décisions due à la lenteur et aux influences des lobbies
- Pas d'Europe politique et fiscale ( de toute façon il n'y a aucune volonté des différents partis)
- **Conclusion**

## **DEVOIR**

### **1. En quoi le processus décisionnel pose-t-il problème en Europe ?**

L'observation du fonctionnement actuel des institutions communautaires souligne certains dysfonctionnements propres à chacune d'elles.

#### **Le Conseil des ministres**

Le Conseil rassemble les représentants des états membres et il est chargé d'arrêter les principales politiques de la communauté. Chaque état y envoie un représentant dont la qualité varie selon l'objet de la réunion. Chaque ministre assure la présidence à tour de rôle pendant six mois. Trois sortes de votes sont de vigueur au sein du Conseil : le vote à majorité simple, vote à l'unanimité, vote à la majorité qualifiée. Le Conseil des ministres exerce une action de type gouvernementale : assure la coordination des politiques de états membres, conclut des accords internationaux...

Il prend essentiellement trois catégories d'actes : les règlements communautaires, les directives, les décisions communautaires.

Le pouvoir de décision et l'efficacité dans l'action doivent être prioritairement préservés, sinon renforcés. Deux problèmes mettent en péril cette efficacité :

- le principe de présidence tournante (plus il y aura d'états membres et plus seront espacés les présidences pour chaque état).
- la pondération des voix au Conseil (actuellement chaque état dispose d'un coefficient de pondération calculé certains états ont donc plus de poids que d'autres).

## La Commission

C'est le « moteur de l'intégration européenne ». Depuis le traité de Maastricht, le Parlement intervient dans la désignation des commissaires. Il doit approuver la désignation du président par les états membres et celle des commissaires. A l'origine, la Commission comprenait beaucoup de techniciens et peu d'hommes politiques, cependant leur nombre augmente de plus en plus et ceci confère à la Commission une notoriété plus importante.

Les commissaires sont indépendants vis-à-vis du gouvernement de l'état dont ils possèdent la nationalité. Ils ne peuvent être révoqués ni par le Conseil ni par les états, leur mandat qui était de quatre ans a été porté à cinq ans par le traité de Maastricht. La Commission peut être censurée par le Parlement européen et amenée à démissionner (art. 144 du traité de Rome).

L'article 155 du traité définit les compétences de la Commission, celle-ci est l'organe de proposition de l'union, elle a un réel pouvoir de négociation. Elle dispose en outre d'un pouvoir normatif (celui d'édicter les lois). La Commission a un pouvoir de gestion sur les services de la Communauté et sur les fonds communautaires qui distribuent les moyens financiers.

Les problèmes actuels sont :

- limite du nombre de portefeuille correspondant à la répartition des tâches entre commissaires (ils sont déjà tous attribués à des commissaires et ne peuvent pas être créés à l'infini).
- Réexaminer le pouvoir de décision des commissaires qui pour certains et parfois un peu trop autonomes.
- Donner plus de poids à la présidence de la Commission.

## Le Parlement européen

Le Parlement européen est composé des représentants des peuples des états réunis dans la communauté. Il exerce les pouvoirs de délibération et de contrôle qui lui sont attribués par le présent traité. (article 137 du traité de Rome). Son appellation a été retenue par l'Acte Unique Européen (1986). Les parlementaires européens sont élus au suffrage universel direct suite à la décision du Conseil des Ministres du 20 septembre 1976. Le Parlement européen est la seule assemblée supra-nationale élue au suffrage universel direct. Faute d'accord sur une procédure électorale uniforme, chaque état fixe les modalités de l'élection. Le Parlement européen dispose d'un droit d'initiative et un pouvoir d'avis conforme en ce qui concerne la désignation de ses membres. Le Parlement européen compte 626 représentants élus pour cinq ans. Les parlementaires sont regroupés en partis politiques : le parti des socialistes européens, le parti populaire européen, le parti libéral, le groupe des Verts et les non-inscrits.

Le Parlement européen se réunit chaque mois à Strasbourg mais les commissions du Parlement et les groupes politiques se réunissent à Bruxelles. Le Parlement a une fonction consultative (sinon la procédure est irrégulière et l'acte peut être annulé) et il exerce aussi une fonction budgétaire importante. L'évolution récente a conduit à accroître les pouvoirs du Parlement, en effet celui-ci représente les peuples.

Cependant s'il ne paraît pas a priori trop difficile à une assemblée parlementaire de fonctionner avec près de 650 membres, on peut en revanche s'inquiéter de sa croissance future lors d'éventuels élargissements ultérieurs. Ceci pourrait conduire à une baisse de la représentation des états et donc à une plus faible représentation du citoyen.

Les institutions communautaires forment un système complexe et original. Elles n'ont pas

leur équivalent dans les autres organisations internationales. On évoque à leur propos le

« quadripartisme » institutionnel. Il existe en effet quatre organes principaux : le Conseil, la

Commission, l'Assemblée européenne, la Cour de Justice. Cette dernière selon l'article 164

du traité de Rome, la CJCE assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité. Elle représente le système permettant une application et une interprétation uniforme du droit communautaire.

Ces institutions sont interdépendantes par le système de co-décision, cependant même si cette relations est plus démocratique un tel mode fonctionnement peut nuire à l'efficacité du processus décisionnel de l'Union Européenne. En outre il existe une certain opacité dans les décisions de la Communauté.

La réforme des institutions avait été abordé par le traité de Maastricht n'a connu aucune réponse dans le traité d'Amsterdam, de nombreux changements sont encore à effectuer, notamment en vue de futurs élargissements.

## 2. Les institutions communautaires vous semblent-elles adéquates pour une union politique européenne ?

Cette question pose en fait le problème d'une Europe fédérale ou confédérale. Un système fédéral est un système où il existe une forte intégration entre les différents états mais où chaque état conserve son indépendance, il y a cependant une perte de souveraineté suite à l'institution d'une état fédéral. Un système confédéral est un système où il existe une forte coopération entre états souverains sans que cela implique un abandon de souveraineté.

La Communauté européenne et l'Union européenne présentent une nature particulière, il s'agit d'un système qui se situe entre la fédération et la confédération. Les outils juridiques ne sont plus ceux du droit international public, mais pas encore ceux d'un état. Les états sont souverains sauf lorsqu'ils partagent leur souveraineté par le jeu des transferts (total ou partiel) de souveraineté. Dès lors le concept de la fédération reposant sur la corrélation entre la population et le nombre de voix n'est pas possible. Le concept démocratique de la séparation des pouvoirs n'est pas mis en place. Pour une union politique européenne il faudrait revoir le système des institutions vers un modèle plus démocratique. On peut constater dans ce sens l'importance que prend la place du Parlement, cependant ceci ne suffit pas à modifier le système vers plus de démocratie.