

**LES INSTITUTIONS  
DE  
L'UNION ET DES COMMUNAUTES EUROPEENNES**

**INTRODUCTION :**  
**La formation et les caractéristiques des Communautés  
et de l'Union européennes**

**SECTION I :**

La formation des Communautés et de l'Union européennes

**§1. L'échec de la tentative de création des « Etats Unis d'Europe »**

L'idée d'une construction européenne est très ancienne. Dès la fin du Moyen Age, des projets d'unification politique de l'Europe sont élaborés par des personnalités politiques, philosophiques ou religieuses désireuses de conclure des traités internationaux dans l'intérêt de tous (ex : le projet de paix perpétuelle de l'abbé Saint Pierre en 1712). Les révolutionnaires français de 1789 font la guerre au pays voisins pour réaliser la « république universelle » qui vise à rassembler sur un même territoire tous les citoyens qui, quelque soit leur langue et leur pays d'origine souhaitent vivre sous la loi républicaine. Il s'agissait donc

de rassembler des citoyens libres exerçant leurs droit dans le cadre d'une grande démocratie : l'Europe.

Le désir de créer une Europe unie est également présent entre les deux guerres mondiales avec le diplomate autrichien COUPENHOVE-KALERGI (1894-1972), auteur en 1923 du livre « PAN-EUROPE » et initiateur du Congrès « L'UNION PAN-EUROPEENNE) en 1926 (3au 6 octobre), qui réclame la création des « Etats-Unis d'Europe ». Le mouvement « PAN-EUROPEEN » s'inspirait du modèle fédéral fourni essentiellement par les Etats-Unis d'Amérique.

Ses idées ont été reprises, sous une forme plus modérée, par quelques hommes politiques européens et en particulier, par Aristide BRIAND dans un discours devant la Société des Nations le 5 septembre 1929 et dans un mémorandum de mai 1930. Dès cette époque, certaines caractéristiques constantes de la problématique européenne sont apparues telles que :

- l'entente franco-allemande (représentée alors par BRIAND et STRESEMANN)
- le souci de « distance britannique »

Cette première tentative n'a toutefois pas dépassée le stade du discours et elle ne résistera pas à la crise de 1929. Les régimes dictatoriaux et nationalistes qui se sont installés en Italie puis, en Allemagne, ne pouvaient, quant à eux, qu'y être totalement opposés. Le projet a donc tourné court. Et pourtant, ce sont les Allemands qui, au cours de la seconde guerre mondiale, impose par la force la première Europe unifiée à savoir l'Europe nazie.

Après la seconde guerre mondiale, les Etats européens prennent conscience de la nécessité de prévenir à l'avenir tout conflit sur le continent et maintenir la paix. L'unification pacifique de l'Europe (y compris l'Allemagne) apparaît alors comme une nécessité pour défendre les valeurs démocratiques et restaurer la

propérité. Les mouvements fédéralistes se réactivent et poussent à la création des Etats-Unis d'Europe. Ainsi, **W. CHURCHILL**, dans son discours prononcé à Zurich, le 19 septembre 1946, invite-t-il « les ennemis à se réconcilier afin de créer progressivement des Etats-Unis d'Europe ».

Cet appel relance l'action des mouvements fédéralistes qui, réunis en congrès à Montreux en août 1947, lancent un appel pour la convocation d'Etats généraux européens. Ceci aboutit à la réunion du **Congrès de l'Europe** à La Haye le 7 mai 1948. Ce congrès n'est pas, toutefois, une conférence des représentants des gouvernements habilités à élaborer une base juridique pour l'union, mais seulement un forum de discussion. A cette occasion, deux conceptions de l'Europe s'affrontent :

- la conception française, très fédéraliste, plaidant pour l'élection d'une assemblée constituante européenne
- la conception britannique n'envisageant qu'une coopération institutionnalisée entre les gouvernants et donc, plutôt, confédéraliste.

A la suite de ce Congrès, en juillet 1948, le gouvernement français propose aux cinq Etats parties au **traité de Bruxelles** (France, Royaume-Uni et les trois du Benelux) (traité en matière de défense du 17 mars 1948 comportant une clause d'engagement militaire automatique en cas d'agression contre l'un de ses membres) la création d'une Assemblée parlementaire européenne.

Toutefois, cette initiative n'aboutira, en 1949 (traité signé par la France, le RU, le Bénélux auxquels se sont joints l'Italie, le Danemark, la Norvège, la Suède et l'Irlande) qu'à la création d'une organisation européenne de coopération : **Conseil de l'Europe** (les organisations de coopération sont des organisations qui visent à coordonner les comportements ou politiques des Etats membres ; sauf exceptions, les organes de directions ont un caractère inter-gouvernemental et les décisions doivent être acceptées par les Etats. Elles respectent donc totalement la souveraineté des Etats membres ) qui, dès lors, ne contribue à

l'unification européenne que par le dialogue politique entre les gouvernements des Etats membres.

Avec la création du Conseil de l'Europe, on est loin des « Etats Unis d'Europe ». Sa création est donc l'échec de la tentative, entre 1946 et 1949, de créer une Union européenne, c'est à dire une unification politique des Etats européens.

Cet échec conduit à adopter une approche différente de la construction européenne. Cette nouvelle approche vise à mettre en place des **solidarités sectorielles**, en particulier dans le domaine économique, devant conduire, par le jeu d'un engrenage auquel ne pourraient se dérober les Etats concernés, à une unification politique. Cette conception «**sectorielle** » ou « **fonctionnaliste** », dont J. Monnet et Paul Reuter sont les promoteurs, est à l'origine de la création des trois Communautés européennes : la C.E.C.A., la C.E.E. et la C.E.E.A. Une autre communauté « fonctionnelle », la C.E.D (Communauté européenne de défense) aurait du s'ajouter aux trois autres, cependant sa création n'a pas aboutie.

## **§2. Les Communautés européennes :**

### **A- La création des Communautés européennes**

#### **1. La création de la première « Communauté européenne », la C.E.C.A. (1950-1951)**

Elle est née d'une initiative française : le plan Schuman. En effet, c'est Robert Schuman, dans sa célèbre déclaration du 9 mai 1950 (rédigée par J. Monnet et ses collaborateurs), qui a proposé la création d'un marché commun de deux produits stratégiques : le charbon et l'acier. La création de ce marché

commun du charbon et de l'acier devait servir à résoudre un problème politique important : la réinsertion de l'Allemagne de l'Ouest (R.F.A.) dans l'Europe et la disparition des freins et contrôles qui limitaient la reconstitution de sa capacité économique (telle que l'Autorité internationale de la Ruhr, créée en avril 1949, qui contrôlait l'activité charbonnière et sidérurgique de cette région). Cette réinsertion était, en effet, considérée comme indispensable (en particulier, par les Etats-Unis) pour s'opposer à la puissance soviétique et à l'extension considérable de sa zone d'influence en Europe.

Selon le Plan Schuman, la gestion de ce marché commun devait être confiée à un organe supranational, c'est à dire un organe composé de membres indépendants des Etats et dotés d'un pouvoir de décision s'imposant à eux et à leurs ressortissants : la Haute Autorité. Le Plan Schuman préconisait donc des méthodes de gestion en totale rupture avec les schémas traditionnels de relations entre Etats (organes intergouvernementaux ; décisions devant être acceptées par les Etats ...). Il visait donc à la mise en place d'un véritable « fédéralisme fonctionnel » :

- un « **fédéralisme** » car il suggère que le marché commun soit géré par un organe, composé de membres indépendants à ceux des Etats membres et dotés de compétences qui régissent directement la situation juridique des Etats et de leurs ressortissants
- « **fonctionnel** » puisque seuls sont concernés des secteurs délimités, en l'espèce : l'acier et le charbon.

Il est d'ailleurs très significatif que la C.E.C.A ait été présentée comme « la première étape de la fédération européenne ».

La proposition de SCHUMAN fut bien accueillie par six pays européens (France, R.F.A., Italie et les trois du BENELUX) qui, contrairement au

britanniques plus réservés sur la question, l'acceptèrent. Le Traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'acier fut signé par ces Etats le 18 avril 1951 à Paris et est entré en vigueur le 25 juillet 1951 pour une durée de cinquante ans. Ce traité détermine non seulement les institutions de la Communauté, mais il fixe également les règles applicables au marché commun du charbon et de l'acier.

Outre une **Haute Autorité** chargée de la gestion du marché commun et, à ce titre, composée de membres indépendants des Etats et dotée du pouvoir de prendre des décisions obligatoires s'appliquant directement aux Etats membres et aux entreprises, le dispositif institutionnel de la CECA est complété, conformément aux négociations gouvernementales à l'origine du Traité de Paris, par :

- un organe intergouvernemental : le Conseil spécial des ministres, composé des représentants des gouvernements des Etats membres.
- une Assemblée, composée des représentants des parlements nationaux.
- une Cour de justice

Du fait de l'existence d'un organe intergouvernemental et d'une Assemblée composée de représentants des parlements nationaux, on est donc passé du fédéralisme total, suggéré par le Plan Schuman, à **un fédéralisme partiel**.

Le Traité prévoit également que la Communauté soit financée par un « prélèvement » versé directement par les entreprises.

La C.E.C.A. a représenté une forme nouvelle de structure interétatique. Elle inaugure un système supranational et a été, en quelque sorte, le laboratoire au sein duquel ont été mis à l'épreuve certains principes et mécanismes de l'union.

Les problèmes militaires, et notamment la guerre froide et la guerre de Corée, en soulevant la question du réarmement allemand, conduisent rapidement à une nouvelle proposition française : le plan Pleven, présenté en octobre 1950, proposant l'extension, avec certaines adaptations, de la méthode supranationale à la Défense. Toutefois, cette tentative de créer la Communauté européenne de défense (C.E.D) a avorté.

## 2. L'échec de la tentative de créer une seconde communauté « fonctionnelle », la C.E.D (1950-1954).

Le projet de la C.E.D. est né de la nécessité pour la France d'apporter une réponse à la demande américaine adressée aux européens d'accepter le réarmement de la R.F.A. afin de donner aux forces du Pacte atlantique (traité de Washington (l'OTAN) signé le 4 avril 1949) la possibilité d'équilibrer les forces soviétique. Ce projet visait à la création d'une armée européenne comprenant des contingents allemands, placée sous commandement unique selon le système mis en place pour la CECA. En effet, la CED reprenait d'un point de vue institutionnel, la structure de la C.E.C.A., à la différence importante que l'organe intergouvernemental (le Conseil) y détenait les pouvoirs de décision essentiels, l'organe « indépendant » (le Commissariat) ayant seulement un rôle de gestion étendu. L'essentiel de la politique de défense était ainsi transférée par les Etats à la Communauté.

Après de difficiles négociations entre les délégations françaises, allemandes, italiennes, belge, luxembourgeoises et néerlandaises, un traité est signé le 25 mai 1952 à Paris. Toutefois, à la suite de la modification politique de sa composition, l'Assemblée nationale française refuse d'autoriser la ratification du traité le 30 août 1954. De ce fait, le traité devant être ratifié par l'ensemble des signataires, n'a pu entrer en vigueur.

La création d'une Communauté européenne de défense, si elle avait réussi, aurait probablement conduit à une véritable union de l'Europe, c'est à dire une Union politique car elle impliquait que les Etats transfèrent à la Communauté des compétences dans des domaines essentiels. Son échec, s'il n'a pas mis un terme à la construction européenne, apparaît aujourd'hui comme ayant considérablement retardé l'Europe « politique ».

Il est sur ce point intéressant de préciser que le projet CED était accompagné par un projet de Communauté politique. Celui-ci n'avait pas été préparé par une conférence intergouvernementale engageant les Etats, mais par une « Assemblée ad hoc » (composée des membres de l'assemblée de la CECA et de membres supplémentaires) seulement habilitée à faire des propositions aux gouvernements.

Le projet, adopté par l'assemblée le 10 mars 1953, prévoyait :

- la constitution d'une « communauté européenne à caractère supranational », indissoluble et formant avec la CECA et la CED une entité juridique unique.
- sur le modèle fédéral, un parlement bicaméral (chambre des peuples et Sénat), un exécutif bicéphale et une Cour.

En plus des compétences attribuées au titre de la CECA et de la CED, cette communauté aurait eu à assurer la coordination des politiques extérieures des Etats. Ses compétences comprenaient aussi la réalisation d'un « marché commun ». Il était également prévu un mécanisme d'extension progressive de ses compétences.

Le sort du projet étant lié à celui de la CED, l'échec de celle-ci a conduit à son abandon.

L'échec de la CED a également provoqué la négociation rapide des « accords de Paris » le 23 octobre 1954 permettant :

- le réarmement de la RFA et donc mettant fin à son statut d'occupation
- l'entrée de la R.F.A. dans le Pacte de l'Atlantique.



Après l'échec de la CED, la construction européenne va être relancée par la création de deux nouvelles communautés fonctionnelles : la CEE et la CEEA (EURATOM).

### 3. La création de la CEE et de la CEEA

En 1954, J. Monnet milite pour la relance de la construction européenne. En avril 1955, le Bénélux propose de poursuivre des actions sectorielles du type CECA dans d'autres domaines tels que l'énergie et les transports et la construction d'un marché commun général (c'est à dire concernant l'ensemble des activités économiques) basé sur une union douanière.

Ces projets sont examinés lors des conférences de MESSINE et de VENISE. Deux traités sont signés à Rome par les six Etats membres de la CECA le 25 mars 1957 :

- le traité de Rome créant la COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE
- le traité de Rome créant la COMMUNAUTE EUROPEENNE DE L'ENERGIE ATOMIQUE (Euratom).

Lors de ces négociations, la France accepta un marché commun des produits industriels, à condition que l'on institua un marché commun agricole. Les pays du Benelux et l'Italie confirmèrent leurs orientations pro-européennes. La RFA saisit l'occasion d'une réintégration plus complète dans l'Europe de l'Ouest. Par contre, le Royaume-Uni qui aurait souhaité l'instauration seulement d'une grande zone de libre échange ((élimination des barrières douanières et des restrictions quantitatives mais pas de tarif douanier extérieur commun) rompit les négociations par hostilité au marché commun agricole et afin de préserver l'autonomie de ses relations commerciales extérieures.

Après ratification par les six, les traités de la CEE et CEEA sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958. Ils ont été conclus pour une durée illimitée.

Ces traités, d'un point de vue institutionnel, sont en retrait par rapport au Traité CECA. En effet, l'organe décisionnel n'est plus l'organe supranational c'est à dire la Commission, mais l'organe intergouvernemental, le Conseil.

Par rapport à la CECA, la CCE et la CEEA ont chacune une commission et un conseil propres. Par contre, l'assemblée parlementaire et la CJCE sont communes aux trois Communautés.

## **B- L'évolution des Communautés européennes jusqu'à l'Acte Unique Européen :**

L'arrivée au pouvoir en 1958 de nouveaux dirigeants français qui avaient, dans l'opposition, exprimé leur rejet des méthodes communautaires (supranationalité) porteuses selon eux de menaces pour la souveraineté des Etats, a suscité des inquiétudes quant à l'avenir des nouvelles Communautés.

Toutefois, le Général De Gaulle accepta de participer aux engagements européens souscrits par les dirigeants de la IV<sup>e</sup> République dans la mesure où les Traités offraient certaines opportunités, comme la politique agricole commune et l'association avec les pays et territoires d'Outre-Mer. Il voyait également dans l'Europe, le moyen de faire entendre la voix de la France dans le monde, en s'appuyant sur le leadership politique français qu'il entendait établir sur les autres Etats membres des Communautés.

Néanmoins, cette acceptation n'impliquait pas pour autant le ralliement aux conceptions institutionnelles communautaires : l'hostilité à la supranationalité constitua, en effet, une constante de la politique gaullienne, attaché à faire

prévaloir un développement de la construction européenne axé sur l'intergouvernemental.

Ces divergences institutionnelles (supranationalité/ intergouvernementalité) explique les difficultés dans l'établissement d'une Europe politique :

- la France, en la personne du Général De Gaulle, était attachée à une Europe des Etats de type confédéral
- les autres Etats étaient, quant à eux, favorables à une Europe des peuples et donc à une conception fédéraliste.

L'opposition française aux méthodes institutionnelles communautaires ont essentiellement été à l'origine de la crise communautaire de 1965, à propos du financement de la politique agricole commune. Critiquant la Commission, accusée d'outrepasser ses pouvoirs et n'appréciant pas les réactions des autres Etats, la France prit, le 1<sup>er</sup> juillet 1965, la décision de pratiquer la politique de la chaise vide. Elle s'opposait, notamment, au recours à la majorité au Conseil pour la prise de décision dans la mesure où il permettait de mettre en minorité un Etat sur une question considérée par lui comme présentant un intérêt fondamental.

La crise fut surmontée par **le compromis du Luxembourg**, établi par les Ministres des affaires étrangères les 28-29 janvier 1966. Ce compromis permet à un Etat qui estime qu'un de ses intérêts fondamentaux est en jeu de demander que la décision soit prise à l'unanimité. En tous les cas, que cette unanimité soit recherchée pendant un délai raisonnable. A défaut d'une telle unanimité, les Etats restaient cependant partagés sur ce qu'il convenait de faire. Tandis que les cinq autres Etats membres estimaient qu'il fallait faire jouer la règle de la majorité, la France maintenait qu'il était inacceptable qu'un Etat fut mis en minorité sur ce qu'il considérait comme l'un de ses intérêts fondamentaux.

Tout s'est passé, en pratique, comme si la thèse française l'avait emporté, puisque, dans la pratique, est recherché systématiquement un consensus en évitant les votes formels pour éviter les confrontations sous-jacentes. Toutefois, ce compromis sera remis en cause (modifié) par l'Acte Unique Européen.

La solution à la crise a permis l'entrée en vigueur en 1967 du traité dit « de fusion des Exécutifs », instituant un Conseil et une Commission unique, qui avait été signé le 8 avril 1965. A partir de cette date, il est devenu juridiquement juste de parler « des Communautés européennes » comme d'un véritable ensemble.

La crise fut relancée en 1967 par le veto opposé par la France à la seconde candidature britannique. Cette crise ne put être surmontée qu'en raison du changement politique créé en 1969 par la démission du Général De Gaulle, faisant suite à l'échec du référendum d'avril sur la régionalisation et la réforme du sénat.

Le président Pompidou, ouvert à la continuité de l'Europe, proposa un sommet dont l'ordre du jour était **l'achèvement, l'approfondissement et l'élargissement des Communautés**. Le Sommet de la Haye des 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969 a permis d'aboutir à des accords sur ces trois volets :

- **l'accord sur l'achèvement** a conduit à l'adoption, le 22 avril 1970, de la décision d'attribuer des ressources propres aux Communautés (décision du 21 avril 1970) et du le traité augmentant les pouvoirs budgétaires du Parlement (traité du 22 avril 1970)
- **l'approfondissement** fut concrétisé par la résolution du 22 mars 1971 du Conseil tendant à l'instauration par étapes d'une Union économique et monétaire, inspirée par le plan Werner d'octobre 1970, par la communication de la Commission du 4 mars 1970 et par les propositions de la Commission transmise au Conseil le 29 octobre 197. Son application est

toutefois compromise par la crise monétaire mondiale. Cette crise a conduit les Etats à retenir un mécanisme plus modeste : **le serpent monétaire**, mis en place à partir d'avril 1972, jusqu'en 1978. Ce système réduisait les marges de fluctuations des monnaies communautaires à 2,25 % de part et d'autre de leurs parités. Il visait donc à limiter les marges de fluctuations entre les différentes monnaies nationales. L'instauration du serpent est accompagnée de la création du Fonds européen de coopération monétaire (FECOM) en avril 1973. Le 5 décembre 1978, le Conseil européen de Bruxelles décide l'instauration, au 1<sup>er</sup> janvier 1979, du système monétaire européen et la création de l'écu.

- **L'élargissement** : en 1970, des négociations s'ouvrent avec les Etats candidats à une adhésion (Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Norvège) qui aboutissent à la signature le 22 janvier 1972 d'un traité d'adhésion. La Norvège décide toutefois de ne pas ratifier, à la suite du non à un référendum consultatif ; les trois autres Etats deviennent membres à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1973. De l'Europe des six, on passe à l'Europe des neuf.

Le deuxième élargissement des Communautés a lieu en 1979, lorsque la Grèce, pays associé à la C.E.E. depuis 1961, conclut un traité d'adhésion le 28 mai 1979 qui a pris effet au début 1981.

Le troisième élargissement a permis au Portugal et à l'Espagne, en juin 1985, de rejoindre les Communautés. Le Portugal avait conclu, depuis 1972, un accord de libre échange avec la CEE et l'Espagne, un accord commercial depuis 1970.

De nouvelles négociations ont été, par la suite, engagée avec l'Autriche, la Finlande, la Suède et la Norvège (dont l'adhésion avait été préparée par la ratification préalable de l'accord sur l'Espace économique européen). Seules l'Autriche (signature du traité d'adhésion le 22 novembre 1994), la Finlande et la Suède adhéreront à l'Europe, le peuple norvégien ayant refusé pour la seconde fois, par référendum, que son pays le fasse.

Aujourd'hui l'Europe des quinze se lance pour la cinquième fois dans l'aventure de l'élargissement. Les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis à Luxembourg les 12 et 13 décembre 1997, ont décidé l'ouverture de négociations en vue d'accueillir les dix pays d'Europe centrale et orientale ainsi que Chypre ». J. Chirac a souligné qu'il s'agissait d'un « pas historique ».

Les quinze ont ainsi engagé des négociations avec les pays ex-communistes d'Europe centrale et orientale (la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Roumanie, l'Estonie, la Slovaquie, la Lettonie, la Bulgarie, la Slovaquie,) ainsi qu'avec Chypre et Malte. La Turquie qui avait posé sa candidature à l'adhésion, s'est seulement vu déclarée « éligible » à l'adhésion. Le Conseil européen estime que « le renforcement des liens de la Turquie avec l'Union européenne est fonction des poursuites des réformes politiques et économiques que cet Etat a engagé dans l'alignement des normes et des pratiques en matière de droits de l'homme sur celles en vigueur dans l'Union européenne ; du respect des minorités et de leur protection ; de l'établissement de relations satisfaisantes et stables entre la Grèce et la Turquie ; du règlement des différends, notamment par la voie judiciaire, en particulier via la Cour internationale de justice ... ».

Par la suite, le 10 décembre 1974, lors du sommet de Paris, les chefs d'Etat et de gouvernements conviennent de :

- faire élire le Parlement européen au suffrage universel direct. Cet accord est formalisé par l'adoption le 20 septembre 1976, par le Conseil des Communautés, d'un Acte qui fut mis en œuvre pour la première fois lors de l'élection de 1979, après que les Etats est institués des procédures en ce sens).
- institutionnaliser les réunions au Sommet des chefs d'Etat et de gouvernements. Le Conseil européen est ainsi créé. Appelé à se réunir trois

fois par an au moins, le Conseil européen apparaissait comme une instance superposée à la fois aux institutions communautaires et aux mécanismes de coopération politique et donc, ayant vocation à traiter l'ensemble des affaires européennes.

Parallèlement, de nouveaux efforts sont faits pour créer une communauté politique. Ils vont conduire à la mise en place de la C.P.E. (coopération politique européenne).

### **§3. Les nouvelles tentatives de création d'une Communauté politique et la coopération politique européenne (C.P.E.):**

Plusieurs projets d'une Union européenne voient le jour à partir de 1961 qui vont déboucher sur la coopération politique européenne :

#### **1) Le Plan « Fouchet » :**

Il prévoyait une « Union d'Etats » de type confédéral ayant pour tâche d'élaborer une politique extérieure commune et de promouvoir une coopération intergouvernementale en matière de défense, science et culture et dont les principales institutions étaient :

- un Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement réuni trois fois par an et suppléé, dans l'intervalle, par les ministres des affaires étrangères. Ce Conseil devait prendre ses décisions à l'unanimité.
- une assemblée consultative identique à celle des communautés économiques.
- Une commission politique composée de Hauts fonctionnaires siégeant à Paris ayant un rôle purement technique.

Les travaux de la commission Fouchet vont échouer en raison de l'impossibilité de surmonter les divergences institutionnelles entre la France, attachée à une Europe des Etats de type confédéral, et ses partenaires favorables à une Europe des peuples donc à une Europe de type fédéral.

## 2) **Le rapport DAVIGNON :**

Il prévoyait une amorce de coopération politique entre les six (discussion sur les grands problèmes internationaux; harmonisation des points de vue, concertations des attitudes, voire actions communes).

Une réunion des ministres des Affaires étrangères devait avoir lieu au moins tous les six mois. Toutefois :

- suivant la gravité des circonstances ou l'importance des sujets, les ministres pouvaient décider que cette réunion soit remplacée par une conférence au sommet.
- Des consultations extraordinaires entre gouvernements pouvaient être organisées en cas de crise grave ou bien, en cas d'urgence.

Les réunions des ministres étaient préparées par un Comité politique. La Commission se voyait reconnaître le droit de donner son avis dans l'hypothèse où les travaux des ministres entraîneraient des effets sur les activités des Communautés européennes.

Ce rapport a été approuvé à Luxembourg le 27 octobre 1970, par les ministres des Affaires étrangères, après consultation du Parlement. Il est à la base de la CPE, c'est à dire la coopération politique européenne.



La CPE ainsi instituée a été développée par la suite à la demande des chefs d'Etat ou de gouvernements lors du sommet de Paris des 21-22 octobre 1972. Ainsi, un nouveau rapport rédigé par le Comité politique :

- **Prévoit une intensification de la collaboration politique** avec le passage à quatre réunions des ministres par an au lieu de deux
- **Précise les objectifs de la collaboration politique** à savoir le traitement des questions d'actualité, et, dans la mesure du possible, de la formulation de positions communes à moyen et long termes.

Ainsi ce nouveau rapport mettait en place notamment :

- des groupes de correspondants des Etats membres chargés de suivre la mise en œuvre de la coopération politique
- des groupes de travail réunissant les responsables des ministères des affaires étrangères compétents pour les sujets à examiner

et posait deux principes :

- l'engagement des Etats à ne pas fixer définitivement leurs positions sur les questions relevant de la coopération sans consultation préalable de leurs partenaires.
- le développement des relations avec les institutions des Communautés européennes pour les matières ayant une incidence sur les activités communautaires.

Ce rapport fut entériné lors du sommet de Copenhague des 14-15 décembre 1973.

Toutefois, le développement d'une CPE parallèlement aux Communautés ne satisfait pas pleinement, l'objectif majeur étant, en effet, de transformer avant les années 80 l'ensemble des relations des Etats membres (politique et

économique) en une Union européenne (objectif affirmé lors du sommet de Paris en Octobre 1972).

En 1975 intervient un nouveau rapport sur « l'Union européenne », le **rapport TINDEMANS** qui proposait :

- « un renforcement des institutions communautaires »
- la transformation progressive de la CPE (Coopération politique européenne) en une politique extérieure commune.

Toutefois, aucune suite ne lui a été donnée. Malgré sa prudence, il fut enterré par les Etats, certains le jugeant trop engagé dans la voie fédérale, d'autres trop timoré. Cet abandon écarta l'hypothèse de l'instauration d'une Union européenne en 1980.

Le 14 février 1984, le Parlement européen a adopté un "avant projet clairement fédéraliste de traité instituant l'Union européenne" dont l'objectif est une construction d'ensemble de l'Europe : l'économique et le politique étaient donc appelés à relever d'une structure institutionnelle unique profondément renouvelée. Ce texte, pour entrer en vigueur, devait être ratifié par les Etats membres. Toutefois, pour empêcher tout blocage étatique, il était prévu que ce traité puisse entrer en vigueur, en l'absence de l'unanimité, à partir du moment où il aurait été ratifié par une majorité d'Etat, ayant une population représentant les deux tiers de la Communauté. Cependant, l'entrée en vigueur ne devait jouer que pour les Etats ayant ratifié le texte.

Ce projet fut repris dans une large mesure, en 1984, dans un nouveau rapport : le rapport du Comité Dooge (du nom de son président) ou Spaak II (par référence au comité Spaak qui avait élaboré les traités de Rome).

Ce rapport, remis en mars 1985, s'était notamment prononcé pour la création d'une "entité politique véritable", pour l'amélioration des mécanismes

institutionnels des Communautés et pour la réalisation d'objectifs prioritaires, dont la réalisation d'un véritable marché intérieur.

Il préconisait la réunion d'une conférence intergouvernementale pour élaborer un projet de l'Union européenne. La décision de convoquer cette CIG a été prise par le Conseil européen de Milan des 28-29 juin 1985.

Son mandat était double :

- la réforme des institutions des Communautés : les élargissements successifs des communautés avaient souligné la nécessité d'une réforme sur le plan institutionnel, notamment s'agissant du processus décisionnel (unanimité ou majorité), de l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen et de l'extension des domaines de l'activité communautaire ...
- la rédaction d'un traité sur une politique étrangère et de sécurité commune

Cette conférence allait relancer la construction européenne en élaborant "l'acte unique" européen.

#### **§4. L'acte unique européen :**

La conférence intergouvernementale commença ses travaux à Luxembourg le 9 septembre 1985. Les travaux préparatoires furent menés dans le cadre d'instances distinctes :

- un groupe présidé par l'ambassadeur Dondelinger (représentant permanent du Luxembourg) s'occupait de la question institutionnelle.
- le comité politique de la CPE (composé des directeurs des affaires publiques des ministères des affaires étrangères) était chargé de la question politique.

L'opposition entre les Etats partisans d'un traité unique et ceux qui souhaitaient l'adoption de deux textes, l'un consacré à la construction communautaire et l'autre à la construction politique (Royaume Uni, Danemark

et surtout l'Irlande), explique la préparation de textes distincts. Finalement, la conférence intergouvernementale a regroupé les modifications des traités communautaires et les dispositions du traité de coopération en matière de politique étrangère dans un acte appelé « **Acte unique européen** ».

Ainsi l'Acte est dit « unique » car il comporte à la fois des dispositions relatives à la coopération en matière de politique étrangère (et est donc une étape sur la voie de l'Union européenne) et une révision des traités communautaires. Il s'agit donc d'un **acte composite**.

L'Acte Unique européen fut signé le 14 février 1986, par neuf des douze Etats membres, et le 28 février 1986, par les trois derniers : l'Italie, le Danemark et la Grèce. Son entrée en vigueur prévue au 1<sup>er</sup> janvier 1987, dut être retardée en raison de la nécessité pour l'Irlande de procéder à une révision constitutionnelle par référendum avant la ratification. De ce fait, l'Acte n'est entré en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> juillet 1987.

Le préambule de l'Acte Unique européen rappelle l'objectif de poursuivre l'œuvre européenne et de transformer à terme les relations entre Etats membres en une Union européenne, dans le respect de la démocratie et des droits fondamentaux reconnus notamment par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

**Le Titre I de l'Acte** comporte des dispositions communes aux Communautés européennes et à la coopération politique, rappelant dans **un article 1<sup>er</sup>** qu'elles « ont pour objectif de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne »

**Le Titre II de l'Acte** apporte un certain nombre de modifications aux Traités constitutifs des communautés européennes.

**Le Titre III de l'Acte** poursuit le développement de la coopération politique européenne.

**A-** Les modifications apportées aux Traités constitutifs des Communautés européennes :

**Sur le plan institutionnel :**

L'Acte unique officialise dans son Titre I l'institutionnalisation du Conseil européen (qui jusque là n'était qu'une instance coutumière), rencontre périodique des Chefs d'Etat et de gouvernements des pays membres, où sont donnés les impulsions nécessaires à la construction communautaire et à la coopération en matière de politique étrangère, c'est à dire la coopération politique. L'existence de ce Conseil était jusqu'alors uniquement fondée sur le communiqué du Sommet de Paris d'octobre 1974. Il réduisait la périodicité des réunions.

Les traités CECA et CEEA sont modifiés sur un seul point : le projet de création, à côté de la CJCE, d'un Tribunal de Première instance, également compétent pour la CEE. L'institution de ce T.P.I. était destinée à soulager la Cour de justice de certains contentieux.

S'agissant du Traité CEE, le texte de l'Acte unique :

- multiplie les hypothèses de vote à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité au sein du Conseil des ministres.
- accroît le rôle du Parlement dans la procédure de décision par l'institution de deux nouvelles procédures : l'avis conforme et la procédure de coopération. Désormais, il n'a donc plus seulement un rôle consultatif,
- organise la délégation d'un pouvoir d'exécution par le Conseil à la Commission.

**Sur le plan matériel,** l'Acte Unique européen prévoit :

- **la réalisation du marché intérieur** qui est, selon le nouvel article 8A, alinéa 2 du Traité CEE, «un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du traité ». Le même article fixe la date du 31 décembre 1992 pour la réalisation effective du marché intérieur mis en chantier trente ans plus tôt, demandant aux Etats d'adopter les mesures nécessaires à cette fin dans ce délai. Toutefois, les délégations gouvernementales avaient précisé dans une déclaration annexée à l'Acte Unique européen que «la fixation de la date au 31 décembre ne cré(ait) pas d'effet juridique automatique »
- **l'élargissement des compétences communautaires à de nouveaux domaines** (articles 130A du traité CEE) : la monnaie, recherche, environnement, développement technologique, politique régionale (appelée « cohésion économique et sociale » et destinée à susciter des actions visant à réduire les décalages entre les différentes régions des Etats membres des Communautés européennes)

#### **B-** Le développement de la coopération politique européenne :

Le Titre III de l'Acte unique poursuit le développement de la coopération politique européenne, en maintenant sa juxtaposition à la construction communautaire.

Dans l'ensemble, il confirme les acquis de la CPE telle qu'instituée par le rapport Davignon, tout en renforçant les organes et les procédures.

Ainsi :

- le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 30 définit l'objectif de la coopération consistant en la formulation et la mise en œuvre d'une politique étrangère européenne par les « Hautes Parties contractantes, membres des Communautés européennes ».

- l'obligation de consultation des Etats membres est maintenue : ils s'engagent à ne pas fixer définitivement leurs positions sur les questions relevant de la coopération sans consultation préalable de leurs partenaires. Le champ de la consultation est toutefois élargi puisqu'elle était appelée à se faire sur « toute question de politique étrangère ayant un intérêt général ». Les consultations doivent avoir lieu avant que les Etats ne fixent leur position définitive. Ils doivent tenir compte, dans leurs déclarations et leurs actions nationales, des positions de leurs autres partenaires et prendre en considération l'intérêt de l'adoption et la mise en œuvre de positions européennes communes.
- Des principes communs dans le domaine de la politique étrangère et dans les politiques communes doivent être progressivement définis par les Etats. Ils doivent constituer des points de référence pour les politiques des Etats. Le champ de la coopération est étendu aux questions de sécurité. L'article 30-6 précisait toutefois que cela ne devait pas faire obstacle à une coopération plus étroite entre certains Etats parties dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale et de l'OTAN. Par contre, la défense, attribut par excellence de la souveraineté, en reste exclue.
- La présidence de la coopération est assurée, conformément à la pratique antérieure, par l'Etat exerçant la présidence du Conseil des Communautés. La présidence a notamment la responsabilité de représenter les Etats membres vis à vis de pays tiers pour les activités relevant de la coopération politique européenne. Elle doit également fixer le calendriers des réunions, d'envoyer les convocations et d'organiser les réunions.
- Si les ministres des affaires étrangères doivent se réunir au moins quatre fois par an, ils peuvent également traiter des affaires de politique étrangère à l'occasion des réunions du Conseil des Communautés.
- Le consensus est le mode normal d'adoption des décisions.

- Le comité politique reste l'élément clé de la coopération politique. Son rôle est toujours « d'assurer la continuité de la coopération politique et de préparer les discussions des ministres ». Il est toujours aidé par des groupes de travail (composés de chefs de service des ministères des affaires étrangères et d'un représentant de la Commission des Communautés) chargés de « suivre, selon les directives du comité politique, la mise en œuvre de la coopération politique européenne et d'étudier les problèmes d'organisation générale ».
- Un secrétariat politique est créé. Installé à Bruxelles, il est composé de cinq fonctionnaires.
- Le Parlement européen est étroitement associé à la coopération politique dans la mesure où il doit être régulièrement informé des thèmes examinés et la présidence doit toujours veiller à ce que ses vues soient dûment prises en considération au cours des travaux.

L'Acte unique européen a connu un succès incontestable. Son adoption a sérieusement accéléré la réalisation du marché intérieur. De nombreux textes communautaires (directives d'harmonisation) ont été adoptés, rendant plus effective la libre circulation des marchandises, services, personnes et capitaux. L'Acte présente aussi l'Union européenne comme un objectif et il a amorcé une dynamique favorable à des réformes beaucoup plus fondamentales. Ces réformes ont été concrétisées par le Traité de Maastricht, traité sur l'Union européenne.

## **§5. Le Traité sur l'Union européenne : le traité de Maastricht.**

### **A- Elaboration et ratification**



## 1. Elaboration

La première de ces réformes a consisté dans **la création d'une Union économique et monétaire**, plusieurs fois envisagée depuis le plan Werner (plan qui avait défini les conditions de la création d'une union économique et monétaire, projet prématuré compte tenu de l'instabilité monétaire internationale à l'époque). **La mise en chantier de l'Union économique et monétaire était le prolongement logique de l'opération d'achèvement du marché intérieur annoncé par l'Acte Unique européen.**

La réalisation de l'Union économique et monétaire n'avait été mise en chantier que très partiellement auparavant (la première étape, comme nous l'avons vu, a été celle du « serpent monétaire européen », à l'origine de la création du Fonds européen de coopération monétaire (FECOM). Par la suite, à partir de 1978, les membres de la CEE avaient mis en place le système monétaire européen. Le principe du système monétaire européen, dû à une initiative franco-allemande et entré en vigueur le 13 mars 1979, se caractérisait par un renforcement des mécanismes du serpent monétaire, en intensifiant la solidarité des Etats membres dans le maintien des marges de fluctuation par le jeu de mécanismes plus sophistiqués.)

C'est le Conseil européen de Hanovre, en juin 1988, qui a confié à un comité présidé par Jacques Delors (président de la Commission), le soin de proposer les étapes concrètes devant mener à l'Union économique et monétaire.

Le rapport du comité Delors est adopté à l'unanimité le 12 avril 1989. L'objectif final est clairement défini, selon la conception monétariste :

- une monnaie unique
- une politique monétaire unique, gérée par un système européen de banques centrales, comportant une institution centrale unique
- une stricte discipline des politiques macroéconomiques nationales maîtrisant les déficits publics.

Selon le plan Delors, les étapes vers la réalisation de l'union économique et monétaire devaient être au nombre de trois :

- La libération complète des mouvements de capitaux à l'intérieur du marché commun (c'est à dire la mise en œuvre effective de la libre circulation des capitaux) à partir 1<sup>er</sup> juillet 1990.
- L'adaptation des Etats membres aux exigences de l'UEM (stabilité des prix, déficit contrôlé des finances publiques, respect des marges de fluctuations monétaire, convergence des taux d'intérêt à long terme ...) dès le 1<sup>er</sup> janvier 1994.
- Le passage à la monnaie unique

Au Conseil européen de Strasbourg, en décembre 1989, la décision de la création et convocation d'une conférence intergouvernementale pour élaborer le texte fondateur de la nouvelle Union économique et monétaire est adoptée.

Parallèlement, la marche vers l'Union politique est accélérée, en 1990, au Conseil européen de Dublin, par la convocation d'une conférence intergouvernementale sur ce point, parallèlement à la conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire.

Finalement, les 9 et 10 décembre 1991, lors du Conseil européen de Maastricht, il fut décidé de rassembler l'Union économique et monétaire et l'union politique en un seul traité sur l'Union européenne. Le texte définitif du traité fut signé le 7 février 1992.

Ce traité, dont les négociations ont été laborieuses, connaît également des difficultés quant à sa ratification.

## 2. ratification

Le traité de Maastricht, comme l'Acte unique, révisé d'une part les traités communautaires en mettant en place l'UEM. Sur ce point, il se veut fédéraliste. D'autre part, il est un accord international nouveau portant sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et sur la coopération dans le domaine de la justice et des affaires étrangères. Sur ces points, par contre, il est franchement intergouvernemental. En effet, il tourne le dos aux options fédérales et prône le libre consentement des Etats.

L'article R prévoyait son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1993 si toutes les ratifications étaient intervenues avant cette date, ou, à défaut, le premier jour du mois suivant la ratification de l'Etat signataire qui procéderait le dernier à cette formalité. La dernière ratification, celle de l'Allemagne, est intervenue le 13 octobre 1993 et le traité est entré en vigueur, de ce fait, le 1<sup>er</sup> novembre 1993.

Dans huit pays, la ratification s'est opérée sans difficulté soit :

- par voie parlementaire, sans révision constitutionnelle (Luxembourg, Belgique, Grèce, Italie, Pays-Bas)
- par voie parlementaire, après révision constitutionnelle par voie parlementaire (Espagne, Portugal)
- par voie parlementaire, après révision constitutionnelle approuvée par référendum (Irlande)

Par contre, dans les quatre autres Etats membres, la ratification du traité de Maastricht a été laborieuse, notamment à partir du référendum négatif du Danemark en juin 1992 :

- **En France**, le 9 avril 1992, le Conseil constitutionnel, saisi par la Président de la République, estime qu'une révision constitutionnelle est nécessaire, le traité étant incompatible avec la constitution française sur trois points :

- ☞ La reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité à des personnes n'ayant pas la qualité de citoyen français

- ☞ L'institution d'une Union économique et monétaire qui, dans sa troisième phase, prive les Etats du droit d'émettre leur propre monnaie

- ☞ Le transfert à la Communauté d'un pouvoir de décision en matière de visas.

La loi constitutionnelle du 25 juin 1992 introduit dans la Constitution un nouvel article 88 qui autorise expressément la participation de la République française à l'Union européenne. Le Président de la République a ensuite décidé de soumettre la ratification du traité à un référendum sur le fondement de l'article 11 de la Constitution. Par le référendum du 20 septembre 1992, les citoyens français se sont prononcés favorablement à une très faible majorité (51%)

- **Le Royaume Uni** a obtenu des concessions très importantes lors de la négociation, telles que :

- ☞ la possibilité pour le Royaume-Uni de rester en dehors de l'union économique et monétaire, avec la faculté de s'y rallier à sa convenance par la suite.

- ☞ Son exclusion de la politique sociale, c'est à dire que les mesures décidées par les onze autres Etats membres et les institutions communautaires en matière de promotion d'emploi, d'amélioration des conditions de vie et de travail, de protection sociale, de dialogue social et de lutte contre l'exclusion ne s'appliqueront pas au Royaume Uni.

En dépit de ces concessions, le gouvernement Major va longuement hésiter entre le référendum et la voie parlementaire pour la ratification du traité. C'est finalement le Parlement qui autorisera la ratification du Traité, y compris le protocole permettant au Royaume-Uni de ne pas participer à l'accord à onze sur la politique sociale.

- **En Allemagne**, la loi fondamentale a été révisée par l'adjonction d'un nouvel article 23 autorisant l'appartenance de l'Allemagne à l'UE à condition qu'elle soit respectueuse du principe démocratique et qu'elle assure une protection des droits de l'homme équivalente pour l'essentiel à celle de la loi fondamentale. Par la suite, la ratification a été retardée par un recours contestant devant le tribunal constitutionnel, la conformité du traité à la loi fondamentale. Ce recours a été rejeté le 12 octobre 1993. A l'occasion du vote autorisant la ratification, le gouvernement a toutefois indiqué que les deux chambres du Parlement seraient consultées avant le passage à la troisième étape de l'UEM.
- **Au Danemark**, la ratification du traité a posé des problèmes juridiques délicats. Par un référendum du 2 juin 1992, le peuple danois a refusé le projet de traité signé à Maastricht (50.7% de non). Le processus de ratification était donc paralysé, puisqu'on ne pouvait envisager de modifier le projet déjà ratifié par un certain nombre d'Etats, ni de laisser le Danemark hors de l'UE.

Les gouvernements des douze réunis à Edimbourg en décembre 1992, imaginèrent une solution permettant au gouvernement danois de consulter à nouveau les électeurs. Ils ont assorti le traité d'un document interprétatif, donnant des garanties au gouvernement danois quant à l'interprétation restrictive des divers transferts de compétences des Etats prévus dans le Traité. Ainsi une série d'aménagements au texte initial a été consentie au

Danemark. Il bénéficie notamment d'une dérogation concernant l'UEM lui permettant, même s'il répond aux critères de convergence, de différer son entrée dans l'étape final. Consulté à nouveau, le peuple danois a voté favorablement le 18 mai 1993 (56.8% de oui).

## **B- Le contenu du Traité sur l'UE.**

Le traité sur l'UE a une structure complexe puisqu'il comporte trois piliers :

### 1) **Le pilier communautaire ou la révision des Traités CEE, CECA et Euratom** (Titres II, III et IV) :

- il énonce le fameux principe de la « subsidiarité »
- il institue « une citoyenneté de l'Union » qui permet aux ressortissants communautaires de voter aux municipales et européennes dans leur pays de résidence.
- Il décrit les trois étapes de la réalisation de l'UEM ainsi que le statut et le fonctionnement des institutions monétaires, dont la futur Banque centrale européenne (la BCE).
- Il précise également les différentes attributions des institutions communautaires (Conseil, Commission, Parlement, Cour de justice, Cour des comptes, Comité économique et social).
- Il crée aussi le Comité des régions, composé de cent quatre vingt neuf membres représentant des collectivités locales (régions, départements et communes) dont le siège est fixé à Bruxelles et qui vise à renforcer la légitimité démocratique de l'Union.

### 2) **la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)** (Titre V) : le traité définit les objectifs et les méthodes de la PESC. (remarque : le terme « politique » est substitué à celui de « coopération »)

### 3) *La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures*

(Titre VI) : il s'agit de renforcer la coopération dans les domaines de la justice et de la police.

Le titre VII du traité prévoit, outre les conditions de l'entrée en vigueur, une clause de révision, preuve que le traité de Maastricht n'est encore qu'une étape : il est précisé qu'une conférence des Etats membres sera convoquée en 1996 pour définir les révisions nécessaires.

Il est indiqué enfin que tout pays européen peut demander de devenir membre de l'union, toutefois la formule retenue exclue implicitement toute demande d'adhésion à la carte : c'est tout ou rien.

Par ailleurs, un certain nombre de protocoles et d'annexes sont également intégrés.

## **§6. Le traité d'Amsterdam.**

### **A- Elaboration**

Le Traité sur l'Union avait prévu la révision de certaines de ses dispositions par une Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres ( c'est à dire une conférence intergouvernementale) à convoquer en 1996. Il déterminait spécifiquement les dispositions à examiner ou réexaminer :

- le champ d'application de la co-décision (Parlement-Conseil)
- les questions de sécurité et de défense
- le nombre de membres dans la Commission
- la hiérarchie des actes institutionnels
- la rédaction de titres relatifs à la protection civile, l'énergie et le tourisme.

En 1994, un groupe de travail est constitué dont la mission est double :

- proposer des suggestions concernant les dispositions dont la modification était prévue par le traité lui-même, mais aussi visant à améliorer le traité sur d'autres points si nécessaire
- faire des propositions sur certaines questions institutionnelles telles que la pondération des voix, le seuil pour les décisions à la majorité qualifiée, l'effectif de la Commission (comme prévu par le Traité) et toute mesure nécessaire pour faciliter le fonctionnement des institutions et garantir leur efficacité dans la perspective de l'élargissement.

Sur la base des conclusions du groupe de réflexion, la procédure de révision du Traité de Maastricht fut mise en œuvre en 1996 par la convocation d'une conférence intergouvernementale chargée de rédiger un projet de traité. C'est lors du Conseil européen réuni à Amsterdam les 16 et 17 juin 1997, que les travaux de la Conférence ont été conclus et qu'un projet de traité a été adopté, soumis ultérieurement à la signature et à la ratification des Etats membres.

## **B- Le contenu**

Le Traité comprend deux parties. En fait, la conférence intergouvernementale n'atteint que partiellement l'un des objectifs principaux qui lui étaient assignés : la réforme des institutions en vue des futurs adhésions. Ses travaux ont avant tout consisté à compléter, à renforcer et même parfois à simplifier les traités existants et notamment les deuxième et troisième « piliers » du traité de l'UE.



## **1. La réforme des institutions de la Communauté :**

Sur ce plan, le bilan de la conférence intergouvernementale est plutôt maigre. La réforme de l'organisation de la Commission, pourtant déterminante pour le fonctionnement de l'Union européenne, a été purement et simplement reportée à une date ultérieure. Les Etats membres ont seulement convenu, dans le cadre d'un protocole annexé au traité, que, lors du prochain élargissement, la Commission ne comprendrait plus qu'un membre par Etat adhérent et uniquement à la condition qu'une pondération acceptable pour tous les Etats ait été trouvée pour le vote au sein du Conseil. Les Etats se sont engagés à réexaminer complètement les dispositions des traités relatives à l'organisation et au fonctionnement des institutions un an au moins avant que l'UE compte 20 Etat membres.

Outre certaines réformes ponctuelles telle que le renforcement des pouvoirs de la Cour des comptes, le traité d'Amsterdam vise à simplifier et alléger les procédures de décision au sein de la Communauté : Les procédures qui associent le Parlement aux décisions prises par la Communauté ont été limitées, pour l'essentiel, à trois : consultation, codécision, avis conforme. Ces deux dernières procédures ont été étendues à une série de domaines nouveaux.

Le vote au sein du conseil à la majorité qualifiée à lui aussi été étendu à toute une série de domaines nouveaux tels que l'emploi, l'égalité de traitement, la santé publique, la lutte anti-fraude, le droit d'établissement ...

## **2. Le renforcement des compétences de la Communauté européennes :**

Les compétences de la Communauté européenne ont été renforcées, une nouvelle fois, dans de nombreux domaines. Outre l'insertion d'un titre nouveau consacré à l'emploi et l'intégration de l'ancien protocole sur la politique sociale à laquelle s'est ralliée la Grand Bretagne en 1989, le traité complète les

dispositions existantes dans toute une série de matières : environnement, santé publique et protection du consommateur et surtout, **la citoyenneté de l'UE**, la lutte contre la fraude, la coopération douanière ....

Est également annexé au traité un protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

### **3. La « communautarisation » d'une partie du « troisième pilier » :**

Le renforcement le plus significatif découle de l'intégration dans le traité CE de domaines délibérément placés, en 1992, dans le cadre intergouvernemental de l'Union européenne. Désormais les questions relatives à la libre circulation des personnes, au droit d'asile, à l'immigration ainsi qu'à la coopération policière et judiciaire en matière civile relèvent de la compétence de la Communauté européenne dans les conditions prévues par un nouveau titre. Seule la coopération policière et judiciaire en matière pénale continuera de relever de la coopération intergouvernementale.

Le nouveau traité détermine les mesures qui, dans ces domaines, devront être prises par le Conseil dans un délai de cinq ans à compter de son entrée en vigueur : suppression des contrôles aux frontières « intérieures » ; fixations des modalités de contrôle aux frontières « extérieures » ; règles relatives aux visas « touristiques » pour les ressortissants de pays tiers ; normes minimales concernant l'octroi et le retrait du statut de réfugié ...

Ainsi l'acquis de l'Accord de Schengen et de la convention sur le droit d'asile sont incorporés et la coopération engagée par les pays signataires de cette convention sera désormais conduite dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union. Cet acquis devra automatiquement être accepté par tous les Etats candidats à l'adhésion à l'Union. (Dans l'Acte unique, la réalisation d'un espace sans frontières intérieures, dans lequel marchandises, services capitaux et

personnes se déplaceraient librement est le principal objectif. Toutefois, si pour les trois premiers, les douze se sont donnés les moyens de leurs ambitions en permettant à la CEE de légiférer, la libre circulation des personnes, elle, ne relève pas de la compétence communautaire. Cet objectif ne pouvait donc être réalisé que dans le cadre de la coopération intergouvernementale. Autrement dit seules des négociations entre instances nationales pouvaient établir cette liberté. Entre juin 1985 et juin 1990, cinq Etats signaient l'accord, puis la convention de Schengen (convention sur la libre circulation des personnes). Puis l'Italie, l'Espagne, la Grèce et le Portugal rejoignaient la France, l'Allemagne et les trois pays du Bénélux. Seuls le Royaume Uni, l'Irlande et le Danemark restaient hors du jeu. Parallèlement, en juin 1990, tous les Etats membres, à l'exception de la Grande Bretagne, signaient la convention du droit d'asile, qui rend plus stricte l'entrée des réfugiés politiques sur le territoire communautaire. Cet accord est entré en vigueur (novembre 1993 en France) mais pas celui de la libre circulation des personnes, au motif que le système informatique central de Strasbourg n'était pas prêt. Son entrée en vigueur a été reportée à cinq reprises).

Durant cette période de cinq ans, les mesures relevant du nouveau titre continuent à être adoptées à l'unanimité par les Etats membres. Au delà, le Conseil décidera, à l'unanimité, à quels domaines la procédure dite de codécision sera étendue. En l'absence d'une telle décision, la procédure de codécision s'appliquera automatiquement à l'ensemble des domaines du nouveau titre, à l'expiration d'un délai de trois ans, sauf opposition d'une majorité qualifiée de membres du Conseil.

Le contrôle de la Cour de justice fait l'objet d'un régime particulier : elle ne peut être interrogée sur l'interprétation du nouveau titre et des actes pris sur son fondement que par les juridictions nationales statuant en dernier ressort.

Cette saisine est cependant obligatoire pour les juridictions en question, comme elle l'est déjà pour tous les autres domaines du traité CE en vertu de l'article 177, alinéa 3. Néanmoins, cette compétence ne s'étend pas aux mesures et décisions prises en application du nouveau titre lorsqu'elles concernent le maintien de l'ordre public et la sécurité intérieure.

Le traité d'Amsterdam confère, en outre, à la Commission, au Conseil ainsi qu'aux Etats membres, la possibilité d'interroger la Cour, à titre préventif, « dans l'intérêt de la loi » en quelque sorte, sur l'interprétation des dispositions de nouveau titre et des actes pris sur leur fondement.

#### **4. L'extension du contrôle de la Cour de justice à l'action intergouvernementale :**

L'action intergouvernementale dans le domaine du troisième « pilier » est désormais limitée à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, ainsi que, si nécessaire, au rapprochement des règles de droit pénal. Elle se traduit par différents types d'actes, définis à l'article 34 §2 TUE et adoptés à l'unanimité par les Etats membres :

- « positions communes » sur une question déterminée
- « décisions-cadres » pour l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres
- « décisions »
- « conventions » entre Etats membres

En vertu de l'article 35 TUE, la Cour de justice est compétente pour statuer sur l'interprétation et la validité des décisions et décisions-cadres, sur l'interprétation des conventions ainsi que sur l'interprétation et l'appréciation de la validité des actes pris pour leur application.

Cette compétence doit toutefois être acceptée sous forme de déclaration par les Etats membres, qui, lors de leur acceptation, ont pu choisir de limiter la faculté de saisine aux juridictions du dernier ressort. La saisine de ces juridictions, contrairement au Traité CE, est facultative et non obligatoire.

Les décisions et les décisions-cadres pourront, de surcroît, faire l'objet d'un recours en annulation de la part de la Commission et des Etats membres.

La Cour de justice est enfin compétente pour statuer sur les différents interétatiques ou entre Etats membres et la Commission au sujet des actes adoptés dans le cadre de « l'intergouvernementalité ».

## **5. La flexibilité :**

L'une des innovations les plus remarquables du traité d'Amsterdam est l'institutionnalisation de la possibilité, pour certains Etats membres, d'instaurer entre eux une « coopération plus étroite » dans des domaines déterminés. C'est la procédure de coopération renforcée. Toutefois, le recours aux procédures de coopérations renforcées n'est pas possible pour l'ensemble des piliers de l'UE. Ainsi, ne peut-on pas y recourir dans le cadre de la PESC.

Cette possibilité, lorsqu'elle existe, est toutefois subordonnée à un ensemble de conditions (huit) qui devraient en limiter l'utilisation. Ainsi, la coopération plus étroite ne peut être utilisée, en dernier ressort, que si :

- elle favorise les objectifs de l'UE
- elle respecte les principes et le cadre institutionnel de l'UE
- elle n'affecte pas « l'acquis communautaire » et les mesures prises dans le cadre de l'UE
- une majorité d'Etats y participent

Par ailleurs, dans le cadre du pilier communautaire, non seulement, les coopérations renforcées ne peuvent concerner que la CE mais elles ne peuvent pas porter sur les compétences exclusives de la Communauté ni affecter les politiques, actions et programmes de la Communauté ou encore, constituer une discrimination ou une entrave aux échanges entre Etats membres et provoquer des distorsions de concurrence entre eux. Dans le cadre du dernier pilier, la coopération plus étroite doit répondre également à des conditions spécifiques.

Le recours aux coopérations renforcées doit être autorisée par le Conseil à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après consultation du parlement européen. Un droit de veto est toutefois reconnu aux Etats par le Traité d'Amsterdam. Ainsi, tout Etat peut s'opposer à la mise en place d'une coopération renforcée en empêchant le vote de l'autorisation. Il lui suffit d'invoquer des «raisons de politique nationale importantes ». Dans ce cas, le Conseil peut seulement décider de saisir le Conseil européen à qui il appartient de prendre la décision finale à l'unanimité. C'est ce qu'on appelle la « clause d'appel ».

Les Etats membres qui participent à une action de coopération plus étroite sont tenus d'appliquer les actes et décisions pris dans le cadre de cette action. Les autres Etats ne doivent pas y faire obstacle. Tous les Etats membres peuvent participer aux délibérations du Conseil, mais seuls les Etats membres qui coopèrent disposent du droit de vote. Les majorités sont calculées sur la base de leurs seules voix.

Le traité autorise lui-même par la voie d'un protocole, les Etats membres, parties aux accords de Schengen, d'instaurer une coopération plus étroite dans les domaines relevant du champ de ces accords et des actes pris pour leur mise

en œuvre (ensemble dénommé « acquis de Schengen ») qui est incorporé, comme nous l'avons vu au Traité UE, par le même protocole.

## **6. La politique extérieure et de sécurité commune (PESC) :**

Dans ce domaine, le Traité d'Amsterdam vise à systématiser et renforcer les objectifs et moyens de l'action de l'UE :

Le Conseil européen voit son rôle étendu : il définit non seulement les principes et orientations générales de la politique extérieure et sécurité commune mais aussi, les stratégies communes, précisant les objectifs, moyens et durée des actions envisagées. Il lui appartient donc de déterminer les actions communes à engager et les positions communes à défendre.

C'est toujours dans le cadre intergouvernemental que sont adoptées les décisions du Conseil, c'est à dire à l'unanimité. Toutefois, une procédure « d'abstention constructive » permet à un Etat membre de s'abstenir lors d'un vote sans être tenu pour autant d'appliquer la décision adoptée, ni empêcher la décision d'être prise. En outre, un certain nombre de décisions du Conseil peuvent être adoptées à la majorité qualifiée.

## **7. L'UE et les droits de l'homme**

Après l'avis rendu le 28 mars 1996 (2/94, Rec. p. I-1759) quant à l'impossibilité pour la Communauté européenne d'adhérer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les auteurs du traité d'Amsterdam ont réaffirmé leur attachement au respect des principes énoncés de cette convention en tant que principes généraux du droit communautaire.

Cet attachement se traduit notamment par un renforcement de l'égalité de traitement dans le domaine de l'UE, plus particulièrement s'agissant de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, la protection des personnes physiques à l'encontre du traitement informatisé des données ou encore, de l'adoption d'une déclaration relative à l'abolition de la peine de mort.

La perspective de nouvelles adhésions a conduit à l'adoption d'un mécanisme permettant de sanctionner les violations graves et persistantes de ces principes par un Etat membre au sein de l'UE. Le Conseil européen peut, à l'unanimité et après avis conforme du Parlement européen, constater une telle violation. Le Conseil décide alors, à la majorité qualifiée, quels droits, y compris le droit de vote, il convient de suspendre à l'égard de l'Etat membre coupable d'une violation.

Enfin, un droit d'accès aux documents du Parlement, de la Commission et du Conseil est reconnu aux citoyens dans le cadre de la Communauté européenne.

En France, la ratification du Traité d'Amsterdam a été à l'origine d'une modification de la Constitution. Saisi par le Président de la République, M. Chirac, et le 1<sup>er</sup> ministre, Lionel Jospin, le Conseil constitutionnel avait, en effet, jugé dans une décision du 31 décembre 1997 que les dispositions du traité d'Amsterdam sur la libre circulation des personnes, notamment celles concernant le droit d'asile et la politique des visas, étaient contraires à la Constitution dans la mesure où elles portaient atteinte « aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ». Tel est le cas, comme dans la décision du 9 avril 1992 sur le traité de Maastricht, car le traité enlève, notamment dans ces domaines, son droit de véto à l'Etat sur les décisions



communautaires en instituant la procédure de la majorité qualifiée (on retrouve le dilemme gaulliste du compromis de Luxembourg).

Dans la perspective de l'Union à 27, un nouveau traité, le Traité de Nice a été signé le 26 février 2001 par les ministres des affaires étrangères des quinze Etats de l'Union européenne. Ce traité vise essentiellement à adapter les institutions européennes en vue des futurs élargissements. Il modifie les dispositions du Traité sur l'Union européenne, des Traités instituant les Communautés et de certains actes connexes et comprend un protocole sur l'élargissement et un nouveau statut de la Cour de justice. Conclu pour une durée illimitée, son entrée en vigueur interviendra le 1<sup>er</sup> jour du 2<sup>e</sup> mois suivant sa ratification par le dernier Etat signataire. En France, le Parlement a déjà adopté la loi d'autorisation (Loi n°2001-603 du 10 juillet 2001).

Les travaux de la Conférence intergouvernementale ouverte le 14 février 2000 initialement limités aux « reliquats » d'Amsterdam, c'est à dire aux questions non résolues ( composition de la Commission ; le vote au Conseil et l'extension des domaines d'application du vote à la majorité qualifiée ; extension de la procédure de codécision) ont été étendus à plusieurs reprises : dimension et fonctionnement des autres institutions et principaux organes communautaires et réforme du système juridictionnel communautaire ; réforme des coopérations renforcées (Conseil européen de Feira les 19 et 20 juin 2000) ; questions relatives à la PESC et à la défense. Le renforcement de la protection des droits fondamentaux et la coopération judiciaire et policière en matière pénale ont également été à l'ordre du jour du Conseil de Nice.

## **SECTION II :**

### Les caractéristiques de l'Union et des Communautés européennes

Il convient d'examiner dans cette seconde section introductive :

- les composantes de l'UE (§1)
- La nature juridique de l'UE (§2)
- La citoyenneté européenne (§3)

#### **§1. Les composantes de l'Union Européenne :**

Le Traité de l'UE dispose dans son article 1<sup>er</sup> : « L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopérations instaurées par le présent traité ». L'ensemble compose l'Union, qui n'est pas absorbée par les Communautés tout comme les Communautés ne sont pas absorbées par l'Union (A).

L'Union européenne, comme les Communautés sur lesquelles elle se fonde, est composée d'Etats (B).

#### **A- Les Communautés européennes**

Par le nom de « Communauté » qui leur a été donné, il s'agissait d'indiquer que les Etats qui en feraient partie, se reconnaissaient solidaires les uns des autres et acceptaient de considérer désormais certaines de leurs compétences comme des questions d'intérêt commun dont les traitements au sein de l'organisation ou par celle –ci serait plus efficace et plus profitable que celui qu'ils pourraient individuellement leur donner.

Formellement, la création des Communautés ne pouvait s'opérer que grâce à la seule technique offerte par le droit international, à savoir la conclusion de traités.

Les Communautés, de ce fait, sont d'abord des organisations internationales (1). Toutefois, ce sont des organisations internationales d'un genre nouveau dans la mesure où elles présentent une structure institutionnelle et juridique originale (2).

### **1. Des organisations internationales :**

Les Communautés ont été instituées par des Traités, suivant les règles du droit international. Elles peuvent être qualifiées **d'organisations internationales régionales ouvertes caractérisées par leur spécialité :**

- **Des organisations internationales régionales ouvertes :** Ce sont, en effet, des organisations créées par les Etats européens, soit pour une période déterminée (CECA), soit pour une durée indéterminée (CEE, Euratom), auxquelles peuvent adhérer, comme nous le verrons, les Etats appartenant à cette région du monde. Ce sont donc des organisations régionales dans le mesure où elles sont « **géographiquement situées** ». Du fait de leur caractère régional, les Communautés entretiennent des relations avec les autres organisations européennes et mondiales (ex : OTAN, Conseil de l'Europe, l'OCDE, l'UEO ou Union de l'Europe occidentale).
- **Des organisations spécialisées :** la spécialité des Communautés est déterminée de deux manières. Tout d'abord, pour la CECA et Euratom, par leur domaine. En effet, leur intervention est limitée à des domaines bien précis et à ce titre, elles sont qualifiées de « communautés sectorielles ». Ensuite, s'agissant des trois Communautés (CECA, CEEA, CEE), par leur nature. Elles apparaissent, en effet, comme des organisations économiques compte tenu du « marché commun », qu'elles visent à établir. En effet, la notion de « marché commun » est une notion d'ordre économique et se définit, selon J. Boulouis, comme « une aire géographique unique, substituée

à la diversité des aires géographiques nationales qu'elle fusionne, et soumise à des règles destinées à réaliser une économie de marché ». Les Communautés sont donc de véritable organisations d'intégrations économiques.

Mais la réalisation d'un marché commun comporte des implications juridiques et politiques :

- « Juridiques » car l'homogénéité, la cohérence et, de manière générale, le bon fonctionnement d'un tel marché suppose une uniformité ou harmonisation des réglementations qui le concernent.
- « Politiques » car la survivance d'un tel marché impliquent la coordination des politiques nationales dans les secteurs concernés, voire même la mise en place de politiques communes dans certains secteurs clés (c'est à dire de politiques conduites par la Communauté elle-même telles que la politique agricole commune, la politique commerciale, la politique des transports ou la politique sociale). L'aboutissement, en quelque sorte de ce marché commun est la mise en place d'une monnaie unique et d'une politique monétaire commune.

**Ainsi, outre l'intégration économique, les Communautés apparaissent donc également comme des instruments d'intégration sociale, juridique et politique.**

## **2. Des organisations internationales caractérisées par une système institutionnelle et juridique original.**

Les Communautés se distinguent des organisations internationales traditionnelles sur deux points :

- **La nature et du rôle des institutions communautaires** : les Communautés sont caractérisées, selon l'expression du juge Pescatore, par un

« **quadripartisme institutionnel** », c'est à dire concrètement une Assemblée, un Conseil, une Commission et une Cour de justice.

✍ Le Conseil, composé de représentants des gouvernements des Etats membres : s'il correspond à un organe traditionnel des organisations internationales du fait de son caractère intergouvernemental, son mode de délibération (qui n'est plus en règle générale l'unanimité) et son pouvoir de décision autonome (pas d'approbation ni de réception des décisions par les Etats membres) en font un véritable élément d'intégration.

✍ L'Assemblée qui, investie de pouvoirs de contrôle, de conseil et de décision, témoigne de la volonté de dépasser la structure purement intergouvernementale des organisations internationales classiques en permettant une relation directe des Communautés avec les populations et ce, d'autant plus, que ses membres sont élus au suffrage universel direct.

✍ La Commission qui traduit la volonté de doter les Communautés d'un organe propre, totalement indépendant de l'autorité des Etats membres et de leurs gouvernements.

✍ La Cour de justice qui est une autre originalité du système institutionnel des Communautés dans la mesure où elle n'est pas une juridiction internationale mais une juridiction interne aux Communautés. En effet :

- elle est investie de toutes les compétences nécessaires pour assurer leur bon fonctionnement
- elle est accessible aux particuliers
- elle coopère avec les juridictions nationales qui contribuent fortement à l'application du droit communautaire.

Ainsi comme le remarque **J. Boulouis** : « *il s'agit d'un véritable système constitutionnel dont le dynamisme résulte d'un concours de forces et de*

*légitimités : les intérêts des Etats, celui des Communautés, l'opinion des peuples et le respect du droit ».*

C'est cette structure, qui depuis son origine a connu certains aménagement, qui, aujourd'hui, sert de cadre institutionnel à l'Union.

- **L'existence d'un « ordre juridique communautaire »**, c'est à dire un système de règles autonomes contenues dans les traités ou édictées par les institutions communautaires et qui forment un ensemble cohérent s'incorporant directement aux systèmes juridiques des Etats membres (Définition de J. Boulouis).

#### **A- Les Etats**

L'Union européenne, comme les Communautés sur lesquelles elle se fonde, est composée d'Etats. Deux questions se posent les concernant :

- celle de leur adhésion
- celle de leur éventuel retrait

#### **1. L'adhésion.**

Les Traités communautaires (art 98 T. CECA, 237 TCEE et 205 T CEEA) prévoyaient la possibilité pour tout Etat européen de demander à devenir membre des Communautés et réglait de manière différente pour la CECA et les deux autres, les modalités de cette adhésion. Ces dispositions ont été abrogées et remplacées dans le traité sur l'Union par un article 49 CE (nouvelles numérotation : art. 40 CE) suivant lequel : *« Tout Etat européen peut demander à devenir membre de L'Union. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après*

*avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent.*

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

La procédure est donc unifiée. Désormais, l'avis conforme du Parlement européen, imposé par l'Acte unique seulement pour l'adhésion à la CEE, est généralisée.

Cette procédure d'adhésion se déroule en deux phases :

- **une phase communautaire**, constituée par la demande de l'Etat candidat adressée au Conseil qui, après consultation de la Commission et avis conforme de parlement à la majorité absolue des membres qui le composent, se prononce à l'unanimité. L'avis de la Commission ne lie pas le Conseil, contrairement à l'avis du Parlement : à défaut d'avis conforme, le Conseil ne peut adopter de décision d'admission. L'adhésion est alors bloquée. Le Parlement occupe donc une place importante dans la procédure d'élargissement dans la mesure où il faut tenir compte de ses positions.
- **une phase inter-étatique** consistant dans la mise au point des conditions de l'admission et des adaptations éventuelles des traités. Néanmoins, si l'accord se présente bien comme un accord entre l'Etat candidat et les Etats membres soumis à la ratification de l'un et des autres, les négociations sont, en fait, conduites par les institutions communautaires.

La seule condition de fond, selon le traité, que doit remplir l'Etat candidat est d'avoir la qualité de « **Etat européen** ». Ainsi une entité, autre qu'un Etat souverain ne peut pas adhérer à l'Union. Dès lors, on peut considérer qu'un Etat

n'aurait aucune chance d'être admis dans l'Union s'il n'est pas « reconnu » en tant que tel par l'ensemble des Etats membres

Il reste à déterminer quant un Etat est un « Etat européen ». Aucune définition officielle ne précise le qualificatif d'europpéen. Toutefois selon la Commission, « l'identité européenne » résulterait de données géographiques (l'Etat doit au moins avoir une partie de son territoire, même restreinte, en Europe. Ex : Turquie, candidat à l'admission), historiques et culturelles.

A cette première condition de fond, la Commission en a ajouté d'autres dans son rapport sur le « défi de l'élargissement » qui sont :

- le statut démocratique et le respect des droits de l'homme, conformément aux exigences du traité sur L'Union européenne.
- l'acceptation par l'Etat candidat du système communautaire et son aptitude à l'appliquer, ce qui présuppose selon les termes mêmes du rapport « *une économie de marché efficace et concurrentielle assortie d'un cadre administratif et juridique adéquat dans les secteurs public et privé* » et l'acceptation de « *l'acquis communautaire* » c'est à dire le droit communautaire originaire et dérivé et la jurisprudence de la Cour de justice.
- L'acceptation et la capacité des Etats candidats à mettre en œuvre la politique étrangère et de sécurité commune. Ainsi, dans son rapport, la Commission estime qu'un « *pays candidat que ses dispositions constitutionnelles ou sa position dans les relations internationales empêcheraient de poursuivre le projet dans lequel les autres membres se sont engagés ne saurait être intégré à l'Union de façon satisfaisante* ».

Actuellement, la candidature de 12 nouveaux Etats a été retenue : 1) Roumanie ; 2) la République tchèque ; 3) la Pologne ; 4) la Hongrie ; 5) la Slovaquie ; 6) la Lituanie ; 7) la Lettonie ; 8) la Slovénie ; 9) la Bulgarie ; 10) l'Estonie ; 11) Chypre et 12) Malte.



## 2. Le retrait.

Ni l'exclusion, ni le retrait des Etats membres ne sont envisagés dans les traités. C'est donc le droit international qui règle la situation. En vertu de l'article 54 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, dans le cas où un traité ne contient aucune disposition concernant la dénonciation ou le retrait, ceux-ci ne sont pas possibles, sauf s'il est établi qu'il entrerait dans les intentions des parties d'en admettre la possibilité ou bien, si un droit de dénonciation ou de retrait est déductible de la nature de traité.

S'agissant des traités communautaires et du traité de l'UE, l'absence de toute disposition relative au retrait n'est pas une lacune, mais est intentionnelle afin de faire apparaître le caractère particulièrement sérieux de l'engagement dans l'Union. Les Etats qui y adhèrent doivent, par conséquent, dès le départ, prendre conscience de l'importance de leur engagement.

Certains auteurs estiment toutefois (ex : P. Manin), qu'il existe un droit de retrait implicite en raison de la nature de certaines dispositions du traité de l'UE. En effet, dans l'art. F1 du traité sur l'UE, il est indiqué que « l'identité nationale » des Etats membres doit être respectée. Dès lors, il semblerait que si cette condition n'est plus respectée, c'est à dire en cas d'incompatibilité fondamentale entre l'action de l'Union et les volontés d'un Etat membre, l'Etat concerné puisse se retirer. En effet, le retrait volontaire d'un Etat est préférable à son maintien contraint ou forcé dans l'Union lorsqu'il ne partage plus les idéaux de celle-ci et n'est plus disposé à se conformer à ses règles de fonctionnement.

Cette interprétation semble être confirmée par la pratique. En 1974, le gouvernement travailliste anglais avait menacé de se retirer si ses conditions d'adhésion aux Communautés n'étaient pas renégociées. Or, lors de cette crise, personne n'a soulevé l'impossibilité juridique d'un tel retrait. Au contraire, la menace a été prise très au sérieux.

Cette analyse est également celle adoptée par le Tribunal constitutionnel allemand dans un arrêt du 12 octobre 1993. Selon cette juridiction, l'Allemagne, bien qu'elle ait eu la volonté d'adhérer durablement à l'Union, pourraient parfaitement revenir sur cette appartenance au moyen d'un acte en sens contraire. Ainsi, dans le cadre de l'Union économique et monétaire, le non respect du principe de stabilité monétaire pourrait constituer un motif légitime de retrait.

La sécession d'un territoire est une situation juridiquement distincte du retrait. C'est le cas où une partie du territoire et de la population d'un Etat membre fait sécession et se constitue en Etat nouveau. Ce dernier se trouve dès lors automatiquement placé hors de l'Union et ne peut y entrer que par une procédure d'admission. Exemple : la sécession entre le Danemark et le Groenland en 1979.

Le traité d'Amsterdam a prévu une nouvelle situation : la suspension des droits (comme le droit de vote ou de représentation) d'un Etat membre qui violerait de « façon grave et persistante » les principes fondamentaux énoncés à l'article 7 TUE, à savoir « la liberté, la démocratie, les droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'Etat de droit » (dont le respect est une condition, rappelons le de l'admission des Etats candidats à l'UE). L'Etat dont les droits sont suspendus est tenu de continuer à respecter les obligations que lui confère son appartenance à l'UE et aux Communautés.

Compte tenu de la gravité de la procédure de suspension, elle est enfermée dans des conditions très strictes :

- la constatation de l'existence d'une violation d'un principe fondamental doit être faite à l'unanimité par la Conseil des ministres (composé des chefs d'Etat ou de gouvernement) sans tenir compte du vote du représentant de l'Etat membre concerné et sans tenir compte des abstention,), après

proposition d'un tiers des Etats membres ou de la Commission, après avis conforme du Parlement européen à la majorité des 2/3 des membres le composant (seules sont comptabilisées les voix exprimées) et après avoir invité le gouvernement de l'Etat membre concerné à présenter ses observations.

- Lorsqu'une telle constatation est faite, le Conseil (au niveau des ministres) peut prendre une ou plusieurs décisions de suspension de droit, à la majorité qualifiée, sans tenir compte du vote du représentant de l'Etat concerné. Il peut par la suite, décider de modifier ou d'annuler les mesures adoptées pour tenir compte des changements de situation.

Cette procédure de sanction des violations graves et persistantes des droits fondamentaux prévue à l'article 7 TUE est complétée, par le Traité de Nice, par un mécanisme de surveillance et d'alerte visant à prévenir de telles violations. Le Conseil, sur proposition motivée d'un tiers des Etats membres, de la Commission ou du Parlement européen, peut constater à la majorité des 4/5 de ses membres et après avis conforme du Parlement, l'existence d'un risque clair de violation grave des libertés et droits fondamentaux par un Etat membre et lui adresser toute recommandation appropriée. Il est tenu avant de procéder à une telle constatation d'entendre l'Etat membre concerné et il peut demander à des personnalités indépendantes de présenter dans un délai raisonnable un rapport sur la situation de l'Etat visé.

## **§2. La nature juridique de l'Union et des Communautés européennes**

Les CE sont considérées comme des personnes morales. Si la personnalité juridique des CE fait l'objet de dispositions dans les trois traités constitutifs, seul le traité CECA distingue clairement entre la personnalité interne et la

personnalité internationale des CE (articles 281 T. CE, 184 T CEEA et 6 T. CECA). Toutefois, l'absence d'une reconnaissance explicite d'une personnalité internationale de la CE et de l'Euratom ne doit pas être interprétée comme l'excluant.

Le traité sur l'Union européenne donne la personnalité juridique à la Banque centrale européenne (BCE) sans distinguer sur sa nature interne ou internationale en raison de l'indépendance qui lui est reconnue (art. 107 CE). Depuis son origine, la Banque européenne d'investissement bénéficie également d'une telle personnalité (art. 266 CE).

En ce qui concerne la nature juridique de l'UE, le traité de Maastricht ne lui reconnaît pas expressément la personnalité morale, bien que son article 2 alinéa 1, deuxième tiret, place parmi les objectifs de l'Union, l'affirmation de son « identité sur la scène internationale ». La reconnaissance explicite d'une capacité juridique de l'UE aurait été, en effet, trop fédéraliste. Toutefois, si le Traité ne prévoit pas explicitement une telle capacité, il ne l'exclue pas non plus.

#### A- La personnalité juridique des CE.

Les rédacteurs des traités constitutifs ont précisé pour chacune des Communautés que celles-ci disposaient de la personnalité juridique en affirmant d'abord que « la Communauté a la personnalité juridique » et en précisant ensuite certains attributs de cette personnalité. Le traité CECA est le plus complet puisqu'il distingue la personnalité interne et la personnalité internationale.

L'inclusion des Communautés dans l'Union depuis le traité de Maastricht n'a modifié aucune de leurs caractéristiques fondamentales.

La personnalité juridique des Communautés doit s'apprécier dans trois ordres juridiques différents : l'ordre juridique des Etats membres, l'ordre juridique communautaire et l'ordre international

### **1. La personnalité juridique des CE dans les Etats membres :**

Chacun des traités communautaires est très explicite puisqu'il dispose que :

« Dans chaque Etat membre, la Communauté possède la personnalité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales ; elle peut, notamment, acquérir ou aliéner des biens mobiliers et immobiliers et ester en justice ». Il s'agit pour les Etats d'une obligation de résultat : ils doivent donc, le cas échéant, prendre les dispositions internes nécessaires en ce sens.

Les CE jouissent donc d'une capacité juridique complète dans les Etats membres : elles peuvent contracter, embaucher du personnel, acheter ou vendre des biens mobiliers ou immobiliers, agir en justice. Toutefois, en raison de leur nature, les CE bénéficient parfois de certains avantages :

- En matière contractuelle, elles peuvent ainsi inclure des clauses dans les contrats attribuant compétence à la Cour de justice et excluant, de ce fait, la compétence des juridictions nationales pour statuer sur les litiges liés à ces contrats.
- Un autre contentieux relevant exclusivement de la compétence de la CJCE est celui de la responsabilité extracontractuelle des CE. Dans ce cas, les juridictions nationales doivent se déclarer incompétentes.
- Leurs locaux, bâtiments et archives sont « inviolables » : ils ne peuvent faire l'objet de perquisition, réquisition, confiscation ou expropriation.

En pratique, chaque institution des Communautés agit pour son compte. Néanmoins, en cas de litige, la Communauté concernée intervient elle-même formellement représentée soit pour la CECA, par chacune de ses institutions dans le cadre de leurs compétences, soit pour la CE et Euratom, par la Commission.

## **2. La personnalité juridique des CE dans les ordres juridiques communautaire et international**

Dans son ordre juridique propre, chaque Communauté dispose des pouvoirs et des compétences appartenant habituellement aux Etats ou aux personnes morales de droit public. Ainsi, elles peuvent édicter des normes, disposer de moyens matériels et financiers.

Dans l'ordre juridique international, selon la jurisprudence internationale (notamment avis de la CIJ, affaire dite « du comte Bernadotte »), on s'accorde à reconnaître la personnalité juridique de droit international à une organisation inter-étatique qui :

- est fondée sur un traité
- dispose d'organes permanents
- est dotée de pouvoir d'action dans l'ordre international et à l'égard des Etats membres

Dans ces conditions, c'est tout naturellement que la personnalité juridique reconnue aux organisations internationales l'a également été aux Communautés, organisations internationales particulièrement intégrées.

C'est dans l'arrêt AETR du 31 mars 1971 (Aff. 22/70) que la Cour de justice a affirmé la personnalité juridique internationale de la CEE.

La reconnaissance d'une telle personnalité lui confère :

- a) la capacité de conclure des accords extérieurs avec des Etats tiers ou des organisations internationales dans ses domaines de compétences.
  
- b) le droit de légation actif ou passif :

C'est la capacité d'entretenir des relations ponctuelles ou permanentes avec les autres sujets de droit international, Etats tiers ou organisations internationales. **Concrètement**, le droit de légation est le droit pour un Etat d'envoyer des agents diplomatiques à d'autres Etats (droit de légation actif) ou d'en recevoir (droit de légation passif).

**Le droit de légation passif** est implicitement reconnu par l'article 17 du protocole sur les privilèges et immunités qui prévoit que « l'Etat membre sur le territoire duquel est situé le siège des Communautés accorde aux missions des Etats tiers accrédités auprès des Communautés les immunités et privilèges diplomatiques d'usage ». Certains Etats accréditent des représentants spécifiques tandis que les représentants d'autres Etats exercent une double mission de représentation auprès de la Belgique et des Communautés européennes. La décision d'établir des relations diplomatiques est prise par le Conseil à l'unanimité (= décision d'accréditation). En 1995, le nombre de missions diplomatiques accréditées auprès des CE s'élevait à 162.

**Le droit de légation actif** s'est heurté aux réticences des Etats membres. Cette situation explique qu'à l'exception de la représentation de la CECA, ce soit la Commission qui soit représentée auprès des Etats tiers dans lesquels ses représentants bénéficient du statut diplomatique. Le nombre de délégations

extérieures de la Commission a été porté à 126 en 1995. Le Conseil est représenté par les missions diplomatiques de l'Etat assurant la présidence.

L'existence de ces délégations est reconnue par l'article 20 TUE qui mentionnent notamment leur participation aux concertations avec les missions diplomatiques et consulaires nécessaires pour mettre en œuvre les positions et actions communes arrêtées par le Conseil.

Les traités prévoient également l'établissement de relations avec les organisations internationales (exemple : l'article 303 CE qui stipule que « la Communauté établit avec le Conseil de l'Europe, toutes coopérations utiles ; l'article 302 CE en vertu duquel la Commission doit « assurer toutes liaisons utiles avec les organes des Nations Unies, leurs institutions spécialisées ... » ; l'article 304 CE selon lequel la Communauté doit établir « avec l'Organisation de coopération et de développement économiques une étroite collaboration dont les modalités seront fixées d'un commun accord »).

Ainsi des délégations de la Commission ont été établies à Genève, pour les relations avec le GATT (désormais OMC), l'OIT ; à New York, pour les relations avec les Nations Unies ; à Paris pour les relations avec l'OCDE (organisation européenne de coopération économique) et l'Unesco ; à Vienne pour les relations avec l'AIEA (agence internationale de l'énergie atomique).

c) La possibilité de participer à d'autres organisations internationales :

La possibilité de participer à des organisations internationales a tout d'abord été reconnue par la CJCE, puis légitimée par l'article 300 CE (ex. art. 228) du traité sur l'UE qui admet que des accords créant « un cadre institutionnel spécifique » puissent être conclus après avis conforme du Parlement. Cette participation est toutefois soumise à certaines conditions posées par la CJCE. Cette participation doit être compatible avec les traités constitutifs. Elle ne doit pas porter atteinte à « la constitution interne de la Communauté » en mettant en



cause les prérogatives des institutions et l'autonomie de l'action de la Communauté dans ses relations extérieures (CJCE, avis 1/76 du 26 avril 1977, Rec. p. 741).

La Communauté est donc devenue membre de certaines organisations internationales ou a participé à la création de nouvelles organisations internationales.

Elle est également liée à certaines organisations internationales, selon des modalités diverses, sans en être membres. Ce dernier statut s'explique souvent par l'impossibilité pour la Communauté de faire partie d'organisations dont ne peuvent être membre que des Etats ou par les réticences d'Etats tiers à sa participation en tant que membre à part entière. Ainsi la Communauté a parfois le statut d'observateur (Assemblée générale des Nations Unies, OIT) ou elle participe aux travaux d'autres OI (ex : le Conseil de l'Europe). Souvent, les délégations qui représentent la Communauté dans les organisations internationales sont mixtes c'est à dire constituées par un représentant de la Commission et par le représentant de l'Etat membre assurant la présidence du Conseil.

Afin d'assurer l'unité de représentation internationale de la Communauté, une obligation de coopération entre les Etats membres et les institutions communautaires a notamment été affirmée par la CJCE (délibération 1/78 du 14 novembre 1978, Rec. P. 2151 ; 19 mars 1996, Commission / Conseil, aff. C-25/94, Rec. P. I-1469)

d) La possibilité d'adopter de sanctions économiques :

La Communauté peut adopter des sanctions économiques à l'égard des Etats tiers pour marquer leur désaccords avec certaines situations politiques et

de faire pression sur les Etats concernés. Ces sanctions peuvent être prises soit spontanément, soit à la suite de résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU.

Se pose néanmoins la question de la légalité de ces mesures :

- Avant l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, elles trouvaient leur fondement dans une interprétation extensive de la notion de politique commerciale de l'article 113 TCEE (actuellement art. 113 TCE) (CJCE, avis 1/75, 11 novembre 1975, Arrangement OCDE, Rec. p. 1355 ; CJCE, avis 1/78 du 4 octobre 1979, Accord international sur le caoutchouc naturel, Rec. p. 2871). La CJCE a, en effet, considéré que cette faculté de sanctionner était une compétence implicite de la Communauté, nécessaire à son action internationale.
- Depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, elles trouvent leur base juridique dans l'article 301 CE qui prévoit de telles sanctions économiques prises à l'unanimité par le Conseil pour appuyer une position ou une action commune adoptée dans le cadre de la PESC et visant à interrompre ou réduire les relations économiques avec un pays tiers. De telles dispositions ont notamment été prises à l'égard de de la République fédérale de yougoslavie ; la Bosnie (sous contrôle serbe) ou encore la Lybie.

e) Une responsabilité active ou passive :

C'est le droit d'obtenir réparation pour les dommages subis ou l'obligation de réparer les dommages causés. Ainsi, la Communauté doit, selon le droit international, pouvoir être mise en cause par ses cocontractants que la violation alléguée de l'accord émane d'elle-même ou de ses Etats membres.

Ces divers attributs ont été reconnus aux trois Communautés, qui disposent donc toutes de la personnalité juridique internationale.

Souvent on fait référence aux Communautés européennes comme à une entité unique. En effet, le traité du 8 avril 1965, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1967, institue un Conseil et une Commission uniques pour les trois. De même, la Cour des comptes, créée par la suite, est commune aux trois Communautés, qui ont également un budget de fonctionnement unique, un cadre unique de fonctionnaires, un régime unique de privilèges et d'immunités. Toutefois, si l'entité communautaire européenne a une certaine réalité fonctionnelle, pour l'essentiel, chaque Communauté conserve une personnalité juridique distincte.

## **B- La nature juridique de l'UE :**

### **1. la personnalité juridique de l'UE dans les Etats membres**

Aucune disposition du traité n'établit directement ou indirectement l'existence d'une capacité juridique de l'Union en droit interne. Le traité sur l'UE ne reconnaît donc pas la personnalité juridique interne de l'Union. Par ailleurs, elle ne bénéficie pas directement de la personnalité juridique des Communautés puisqu'elle n'est pas absorbée par elles et elle ne les absorbe pas non plus ( la personnalité juridique des CE est donc maintenue). L'Union apparaît donc comme un ensemble complexe dépourvue de la capacité juridique.

Toutefois, l'UE ne paraît pas avoir besoin d'une telle capacité. En effet, elle profite de la personnalité juridique des Communautés. En effet, c'est à travers les Communautés européennes (moyens matériels, organes, budget et agents) que sera concrétisée, dans les domaines de compétences communautaires, l'action de l'Union européenne. L'UE bénéficie, par conséquent, du statut juridique des Communautés.

## 2. l'émergence de la personnalité juridique internationale de l'UE

La personnalité juridique internationale n'est pas expressément reconnue par le traité à l'UE. Une reconnaissance explicite aurait été trop fédéraliste. Cette absence d'affirmation explicite ne signifie pas pour autant que le traité a entendu l'exclure. Il faut distinguer selon qu'il s'agit du premier ou des deux autres piliers :

- Dans les domaines relevant des Communautés, l'Union profite de la personnalité juridique internationale de ces dernières au même titre qu'elle profite de leur capacité interne. (exemple : pour les sanctions économiques, c'est la Communauté qui les adopte en application de positions ou d'actions communes de l'UE). La personnalité juridique des Communautés devient, en quelque sorte, comme le remarque J. Rideau, «une expression dans le domaine de compétences communautaires de l'UE ».
- S'agissant du deuxième et troisième pilier, un certain nombre de disposition du traité peuvent être interprétés comme conférant à l'UE une personnalité juridique ou, tout du moins, comme démontrant l'émergence d'une telle personnalité. Ainsi, selon l'article 2 TUE, figure au nombre des objectifs de l'UE, celui d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune pouvant conduire le moment venu à une défense commune. Cette affirmation de l'identité de l'UE sur la scène internationale, suppose que celle-ci apparaisse comme une entité distincte de ses Etats membres. A cette fin, l'UE dispose de différents moyens :

~~est~~ La possibilité d'adopter des décisions (actions communes, positions communes, décisions, décisions cadre) dans le cadre de la PESC et de la coopération en matière pénale s'imposant aux Etats membres.

La possibilité pour l'Union européenne, depuis le Traité d'Amsterdam, de conclure des accords internationaux dans le cadre de la PESC et de la coopération pénale avec d'autres Etats ou des organisations internationales (art. 24 et 38 TUE : tant dans le domaine du deuxième pilier que dans celui du troisième, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut autoriser la présidence, assistée le cas échéant par la Commission, à engager des négociations dans le but de conclure un accord avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales. De tels accords sont ensuite conclus à l'unanimité par le Conseil statuant sur recommandation de la présidence ). Cependant, aucun accord ne peut lier un Etat membre dont le représentant au sein du Conseil déclare que le dit accord doit être conforme aux règles constitutionnelles de son pays. Rien ne s'impose donc aux Etats. Le Conseil est représenté par les missions diplomatiques de l'Etat assurant la présidence.

La création depuis le traité d'Amsterdam d'un Monsieur ou d'une Madame PESC en la personne d'un Haut représentant de la PESC (fonction assurée par le Secrétaire général du Conseil) permettant de personnaliser la PESC sur la scène internationale. Ce dernier est notamment chargé d'assister la présidence de l'UE en contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions politiques et en conduisant, le cas échéant, au nom du Conseil et à la demande de la présidence de l'UE, le dialogue politique avec les tiers.

### **§3. La citoyenneté européenne**

Il n'existe pas de nationalité communautaire, mais le fait pour les nationaux des Etats membres de bénéficier de droits que leur confèrent les traités a fait

apparaître la notion de « ressortissant communautaire ». Ainsi, la notion de « ressortissant communautaire » désigne « le ressortissant d'un Etat membre en situation de pouvoir bénéficier du droit communautaire », qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales.

Le traité de Maastricht a créé, quant à lui, la « citoyenneté européenne ». Celle-ci n'est pas l'équivalent d'une « nationalité » de l'Union, mais elle permet aux ressortissants des Etats membres de bénéficier de droits supplémentaires tels que, comme on le verra, celui de participer à certaines élections dans l'Etat de résidence.

#### A- La qualité de citoyen européen

Le traité de l'UE insère dans le traité instituant la Communauté européenne, une deuxième partie intitulée « la citoyenneté de l'Union ». Cette partie s'intercale entre une première partie consacrée aux principes et une troisième sur les « politiques de la Communauté ».

« Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre » (art. 17, §1 CE). La citoyenneté de l'Union est ainsi automatiquement liée à la nationalité d'un Etat membre. Elle en découle et ne se substitue nullement à elle dans la mesure où l'attribution d'une citoyenneté européenne n'équivaut pas à l'attribution d'une nationalité européenne. C'est ce qu'a précisé le Traité d'Amsterdam en complétant l'ex-art 8 CE (nouvelle numérotation : art 17) par la formule suivante : « La citoyenneté de l'Union européenne complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ».

Ainsi, la qualité de citoyen européen bénéficie principalement aux ressortissants des Etats membres, la qualité de ressortissant d'un Etat membre étant déterminé par renvoi au droit de la nationalité de l'Etat membre concerné.

Dès lors :

- la qualité de citoyen européen est acquise dès l'acquisition de la nationalité d'un Etat membre et perdu avec la perte de cette nationalité.
- Tout litige relatif à la question de la citoyenneté européenne est réglée par les juges nationaux dans la mesure où il leur appartient de trancher la question de savoir si un individu possède ou non la nationalité d'un Etat membre sur la base de la législation de l'Etat membre concerné.

C'est ce qu'a précisé le Conseil européen d'Edimbourg pour répondre aux craintes du Danemark. Ce qui a fait l'objet d'une déclaration annexée au traité.

La Cour de justice s'est, par ailleurs prononcée, sur les cas de double nationalité. Elle a jugé qu'au cas où un ressortissant d'un Etat membre possède en même temps la nationalité d'un Etat tiers, les autres Etats membres « ne peuvent soumettre la reconnaissance de la qualité de ressortissant communautaire à une condition telle que la résidence habituelle de l'intéressé sur le territoire du premier Etat membre » (C.J.C.E. 7 juil. 1992, Micheletti, Aff. C- 369/90, Rec. p. I- 4239).

## **B- Les conséquences de la citoyenneté européenne.**

Aux termes de l'article 17 CE , « les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité ». Toutefois, si les droits du citoyens sont énumérés par le traité, tel n'est pas le cas des devoirs.

### **1. Le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres (art. 18 CE) :**

Le traité CEE a déjà institué une « libre circulation des personnes » dans le cadre du « marché unique ». L'article 18 CE dispose que « tout citoyen de

l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et les dispositions prises pour son application ». Ainsi le droit de circuler et de séjourner librement n'a pas une portée générale et absolue. Il est tout de même soumis à des conditions fixées notamment par la Cour de justice (moyens d'existence et de couverture sociale, durée de séjour).

Cet article va au delà de la notion de « libre circulation » à des fins économiques dans le cadre du marché intérieur (décision récente de la Cour de justice en ce sens).

Dans le traité de Maastricht, il n'appartenait pas à la Communauté de réglementer la libre circulation des personnes à des fins non économiques (sauf pour déterminer la liste des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa pour franchir les frontières extérieures de la Communauté) Ces questions relevaient de la « coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

C'est la raison pour laquelle, les questions de suppression des contrôles aux frontières et du franchissement des frontières extérieures de la Communauté n'ont pas fait l'objet de mesures communautaires et ont été traitées sur une base purement interétatique par plusieurs Etats membres qui ont conclu entre eux les « conventions de Schengen » (14 juin 1985 : premiers accords de Schengen signé par l'Allemagne, la France et les trois Etats du Benelux, complétés par la convention d'application signé le 19 juin 1990. Tous les autres Etats membres, sauf le R.U et l'Irlande y ont ensuite adhéré).

Le Traité d'Amsterdam a modifié cette situation dans la mesure où il donne compétence à la Communauté pour prendre « des mesures visant à assurer la libre circulation des personnes et notamment celles concernant les contrôles aux frontières extérieures, à l'asile et l'immigration » ( Titre IV : Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des



personnes (art. 61 à 69 CE)). L'objectif visé est essentiellement la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures. La libre circulation des personnes devient donc un domaine de compétence communautaire, alors qu'il s'agissait, jusqu'alors, d'un domaine considéré traditionnellement comme étroitement lié à la souveraineté étatique. Toutefois, la compétence de la Communauté reste exclue pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité (art. 64 §1 CE).

Ce nouveau domaine de compétence ne s'applique pas, en principe, au R.U, à l'Irlande et au Danemark du fait de protocoles annexés aux traités. Dès lors, ces Etats ne participeront pas à l'adoption et l'application des mesures prises sur la base de cette nouvelle compétence. Ces Etats membres peuvent décider néanmoins, au cas par cas, de participer à l'adoption d'une mesure et donc à son application ou bien, d'appliquer une mesure adoptée.

Remarque : les accords de Schengen et leurs mesures d'application (appelées « acquis de Schengen ») sont, en quelque sorte « incorporés » dans le droit communautaire car ils continuent à s'appliquer aux Etats qui en sont ou en deviendront parties. Cette « coopération renforcée » est néanmoins, conformément aux nouvelles règles en vigueur, mise en œuvre dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union. L'incorporation de « l'acquis de Schengen » permet, en fait, de constituer le noyau de départ de la nouvelle politique en matière de circulation des personnes pour être ensuite complété par les autres mesures que prendra progressivement le Conseil.

## **2. Les droits civiques :**

L'article 19 CE institue au bénéfice des citoyens européens :

- un droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat de résidence.
- Un droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat de résidence dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat.

#### a) Les élections au Parlement européen

Pour les élections au Parlement européen, l'innovation tient moins à la reconnaissance de droits qui, depuis l'adoption du suffrage universel direct, appartenaient déjà aux ressortissants des Etats membres, qu'aux conditions d'exercice de ces droits.

Selon l'article 19 CE, tout citoyen de l'UE résidant dans un Etat membre, dont il n'est pas le ressortissant, a le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen, dans l'Etat membre où il réside, et ce, **dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat**. C'est donc la règle du « traitement national » qui s'applique.

Ainsi il est mis un terme aux différences de traitement entre les Etats membres quant à l'exercice de ce droit sur leur territoire pour les ressortissants des autres Etats membres.

L'article 19 CE prévoit que ce droit est exercé sous réserve des modalités à arrêter, avant le 31 décembre 1993, par le Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Ces modalités ont été adoptées par le Conseil, le 6 décembre 1993, par une directive d'application. Selon cette directive :

- les ressortissants des autres Etats membres doivent remplir les conditions auxquelles l'Etat de résidence subordonne le droit de vote et d'éligibilité de ses ressortissants
- le vote dans l'Etat de résidence exclut le vote et l'exercice du droit d'éligibilité dans l'Etat d'origine.

- il appartient à l'électeur de manifester sa volonté de voter ou de se présenter à l'élection dans l'Etat membre de résidence
- une personne déchuë de ses droits civiques dans son Etat d'origine ne peut les exercer dans l'Etat de résidence
- Un Etat membre ne peut imposer une durée minimum de résidence que « lorsqu'à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1993, la proportion de citoyens de l'Union qui y résident sans en avoir la nationalité et qui ont atteint l'âge de voter, dépasse les 20% » des personnes y résidant.

En France, la directive a été mise en œuvre par une loi du 5 février 1994 dans laquelle est considéré comme résidant en France, toute personne qui y a son domicile « réel » ou dont la résidence a un « caractère continu ».

#### **b) Les élections municipales :**

Comme pour les élections du Parlement européen, le citoyen de l'Union se voit attribuer dans un Etat membre dont il n'est pas le ressortissant un droit de vote et d'éligibilité dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'Etat membre où il réside. C'est donc toujours la règle du « traitement national » qui s'applique : le citoyen communautaire est soumis aux mêmes conditions que le national de l'Etat.

Toutefois, à la différence des élections du Parlement européen, s'agissant des élections municipales, le citoyen européen se voit reconnaître des droits qu'il n'avait pas jusqu'à présent.

L'article 19 dispose que ceux-ci seront exercés sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Une directive d'application a été

adoptée le 19 décembre 1994 (directive 94/90 CE), dont le délai de transposition a été fixé au 1<sup>er</sup> janvier 1996.

Selon cette directive :

- les citoyens européens ont le choix de voter soit dans leur pays d'origine, soit dans leur pays de résidence
- les citoyens non-nationaux sont inscrits sur les listes électorales dans les mêmes conditions que les nationaux
- l'obligation de vote imposée par certaines législations nationales s'applique aux non-nationaux dès l'instant où ils ont demandé à être inscrits sur les listes électorales
- pour les fonctions électives impliquant l'exercice de l'autorité publique (chef, adjoint, suppléant ou membre du collège directeur de l'exécutif d'une collectivité) ou l'élection d'une assemblée parlementaire, les Etats membres peuvent réserver ou limiter l'accès à ces fonctions à leurs ressortissants.
- Le droit d'éligibilité et de vote peuvent être conditionnés à des exigences de durée de résidence lorsque le nombre des citoyens européens non nationaux dépasse plus de 20% des personnes y résidant.
- En principe, tout citoyen déchu de ses droits civiques dans son Etat d'origine ne peut exercer ces droits dans son Etat de résidence.

L'article 88-3 de la Constitution française, issu de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, autorise expressément le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales « aux seuls citoyens de l'Union résidant en France ». Il précise que « ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint, participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs ».

### 3. La protection dans les pays tiers

Suivant l'article 20 CE, « tout citoyen de l'Union bénéficie sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat membre dont il est le ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat ... ». Cette situation n'est pas rare. Ainsi, à titre d'exemple, en 1997, tous les Etats membres n'étaient représentés que dans cinq pays. Avec les nouveaux élargissements, nul doute que cette disposition trouvera application.

Cette protection ne constitue pas en elle-même une nouveauté dans la pratique internationale où il est courant qu'un Etat, n'ayant pas ou plus de représentant auprès d'un autre, demande à un autre Etat avec qui il entretient des relations amicales et qui est représenté, de prendre en charge la protection sur place de ses ressortissants.

Ce qui est nouveau, par contre, c'est la reconnaissance formelle du droit à une telle protection au profit des citoyens européens. Dès lors, de ce fait, un Etat membre, ne pourra pas refuser d'accorder son aide à un citoyen d'un autre Etat membre qui serait dans la situation indiquée et ce, sans que la demande, par ce dernier, lui en soit faite expressément.

Toutefois, le traité CE ne pouvant créer d'obligations à la charge des Etats tiers, l'application de ces dispositions suppose un accord, même tacite, de l'Etat sur le territoire duquel intervient le service diplomatique ou consulaire. Or rien n'interdit à la Communauté de conclure avec des Etats tiers des traités (bilatéraux ou multilatéraux) prévoyant que la protection diplomatique d'un citoyen européen puisse être exercée par un Etat membre à l'égard d'une personne qui n'a pas sa nationalité.

Il était prévu que les Etats membres établissent entre eux les règles nécessaires au plus tard le 31/12/93 et que soient engagées des négociations internationales pour assurer cette protection. Les principes directeurs de cette protection ont été fixés en janvier 1993 dans le cadre de la PESC et notifiés aux ministres des affaires étrangères des pays tiers.

Dans une décision des représentants des Etats membres, réunis au sein du Conseil, du 19 décembre 1995 (JO. L. 314/73), mettant en œuvre l'article 20 CE, la notion de « protection » a été précisée. Cette protection comprend :

- l'assistance en cas de décès, en cas d'accident ou de maladie graves
- l'assistance en cas d'arrestation ou de détention
- l'assistance aux victimes de violences
- l'aide et le rapatriement des citoyens européens en cas de difficulté

Sauf cas d'extrême urgence, aucune avance et aide financière ou dépense ne peut être allouée ou engagée en faveur d'un citoyen européen sans l'autorisation des autorités compétentes de l'Etat membre dont il est le ressortissant.

Il est intéressant de remarquer que telle que définie par la décision de 1995, la protection accordée ne comprend pas la possibilité pour un citoyen de l'Union de demander à un Etat membre autre que le sien de présenter à un Etat une réclamation fondée sur un dommage subi par une personne physique ou morale et qui n'a pu être réparé par les moyens de droit interne de l'Etat à qui le dommage est imputable.

L'explication de cette omission tient au fait que l'exercice de cette protection ne nécessite pas l'existence d'une représentation sur place car elle est exercée, en règle générale, à l'initiative du ministre des affaires étrangères de l'Etat dont la personne est le ressortissant. Par ailleurs, selon une règle coutumière internationale, l'exercice de cette protection est conditionné par l'existence d'un lien de nationalité entre la personne lésée et l'Etat demandeur (pour les

personnes physiques : CIJ, 6 avril 1955, affaire NOTTEBOHM ; pour les personnes morales, CIJ, 5 fév. 1970, Affaire BARCELONA TRACTION)

#### **4. Le droit de pétition et le recours à un médiateur**

L'article 21 CE prévoit que tout citoyen de l'Union a le droit de pétition devant le Parlement européen conformément aux dispositions de l'article 138D. Il peut, par ailleurs, s'adresser au médiateur ( art. 195 CE ).

##### **a) le droit de pétition :**

Le droit de pétition n'est pas une innovation puisqu'il était déjà prévu et réglementé par le règlement intérieur du Parlement. Le traité ne fait donc, en quelque sorte, que « constitutionnaliser » ce droit. Toute modification le concernant relève, par conséquent, désormais, d'une révision du traité.

Ce droit voit néanmoins son champ d'application étendu (art. 138D CE ; 20C CECA ; 107C CEEA) : si des pétitions peuvent toujours être présentées à titre individuel ou en association avec d'autres personnes citoyennes de l'Union, ce droit est également accordé à toute personne physique ou morale résidante seulement ou ayant seulement son siège dans un Etat membre.

Par contre, ce droit est limité à des sujets « relevant des domaines d'activité de la Communauté ou qui la concerne(nt) directement ». A défaut, les demandes ne sont pas recevables devant le Parlement. Pour le surplus, le droit de pétition reste régi par le règlement intérieur du Parlement.

**b) le recours au médiateur :**

Le médiateur est une innovation du traité de Maastricht, inspirée par la pratique de plusieurs Etats membres dont la France. L'institution d'un médiateur ou « ombudsman » est due à une initiative danoise.

Selon les articles 195 CE, 20D CECA et 107D CEEA, c'est le Parlement européen qui nomme un médiateur. Son statut et les conditions générales d'exercice de la fonction sont fixés par le Parlement, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée. Cette décision est intervenue le 9 mars 1994 (JO. L.113 du 4/5/1994).

Un médiateur est nommé après chaque élection du Parlement pour la durée de la législature. La procédure de nomination a lieu à bulletins secrets et à la majorité des suffrage exprimés. Le mandat est renouvelable.

Le médiateur est choisi parmi les personnalités qui sont des citoyens de l'Union qui :

- jouissent de leurs droits civils et politiques
- offrent des garanties d'indépendance et réunissent dans leurs pays les conditions pour exercer les plus hautes fonctions juridictionnelles ou possèdent une expérience ou compétence notoire pour l'exercice des fonctions de médiateur.

Il a été nommé pour la première fois le 12 juillet 1995. Il s'agissait de M. Söderamn (qui a été renouvelé dans ses fonctions lors des dernières élections parlementaires).

Au moment d'entrer en fonction, le médiateur prend l'engagement solennel devant la Cour de justice d'exercer ses fonctions en pleine indépendance et impartialité et de respecter, pendant toute la durée de son mandat et après sa cessation, les obligations découlant de sa charge c'est à dire notamment :



- ne pas divulguer les informations et pièces dont il a eu connaissance dans le cadre des enquêtes auxquelles il procède.
- une obligation de réserve pour toute information qui pourrait porter préjudice au plaignant ou toute personne concernée (sauf faits relevant du droit pénal)
- l'obligation d'informer les autorités compétentes de faits relevant du droit pénal.

Le médiateur exerce ses fonctions en toute indépendance : il ne peut solliciter, ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni autre organisme. Cette indépendance est notamment garantie par :

- l'incompatibilité de sa fonction avec toute autre fonction ou activité ( il ne peut pas exercer pendant son mandat une fonction politique ou administrative ou une activité professionnelle, rémunérée ou non).
- Son statut financier (il est assimilé à un juge de la CJCE)

S'il ne remplit pas les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il commet une faute grave, il peut être déclaré démissionnaire d'office par la Cour de justice à la demande du Parlement européen.

Il est assisté d'un secrétariat dont il nomme le principal responsable. Son budget de fonctionnement est annexé à celui du Parlement européen.

Pour remplir sa mission, il procède aux enquêtes qu'il juge nécessaire, soit de sa propre initiative (il peut donc s'autosaisir), soit sur la base de plaintes reçues directement ou par l'intermédiaire d'un parlementaire européen. La personne dont émane la plainte est informée des résultats de l'enquête.

Le médiateur est habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège

statutaire dans un Etat membre. Ces plaintes doivent être relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organismes communautaires, à l'exclusion de celle de la CJCE et du TPI et elles doivent être déposées dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle les plaignants ont eu connaissance des faits les justifiant.

Le médiateur doit informer immédiatement l'institution ou l'organe concerné par la plainte. Sauf si l'auteur de la plainte demande la confidentialité, celle-ci doit faire apparaître l'identité du plaignant.

Les plaintes n'ont pas d'effet suspensif : elles n'interrompent pas les délais de recours des procédures administratives ou juridictionnelles.

Elles sont irrecevables lorsqu'une procédure juridictionnelle est en cours ou achevée sur les faits allégués. Les plaintes des fonctionnaires sont recevables seulement s'ils ont épuisé toutes les possibilités de demandes administratives internes et si les délais de réponse des autorités sont expirés.

Pour mener à bien ses enquêtes, le médiateur bénéficie d'un certains nombres d'obligations :

- Les institutions et organes communautaires doivent lui communiquer tous les renseignements et les dossiers qu'il demande. Toutefois, si les documents visés émanent d'un Etat membre, ils ne peuvent le faire qu'avec l'accord de celui-ci, ces documents étant protégés par le secret. Si les documents concernent un Etat sans en émaner, celui-ci doit être averti de leur communication au médiateur.
- les fonctionnaires européens doivent répondre aux convocations du médiateurs. Ils s'expriment au nom et sur instructions de leur administration. Ils restent tenus par le secret professionnel.
- Les autorités des Etats membres doivent également fournir au médiateur les informations demandées pour établir les cas de maladministration.

Lorsqu'elles sont couvertes par le secret, elles peuvent toutefois lui en refuser l'accès.

En cas de non respect de ces obligations, le médiateur informe le Parlement qui doit alors prendre toutes mesures appropriées.

Lorsque, à la suite des enquêtes menées, il constate un cas de « maladministration », le médiateur saisit l'institution ou l'organe concerné et lui soumet éventuellement des projets de recommandations. Celui-ci dispose d'un délai de trois mois pour lui faire parvenir son avis. Un rapport lui est ensuite transmis ainsi qu'au Parlement européen. Le plaignant est informé des résultats de l'enquête, de l'avis rendu par l'organe ou l'institution concernée et des recommandations présentées par le médiateur. Le médiateur peut informer également les autorités compétentes de faits portant sur le comportement d'un de leur agent susceptibles de fait l'objet de mesures disciplinaires.

Chaque année, le médiateur présente un rapport au Parlement européen sur les résultats de ses enquêtes. Le médiateur est donc un instrument d'information pour le Parlement européen, en plus d'être un organe de contrôle.

### **Conclusion sur la citoyenneté européenne : la clause d'extension**

Le traité prévoit une clause d'extension des droits attachés à la citoyenneté européenne. Selon l'article 22 §2 CE, la Commission doit faire un rapport au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social tous les trois ans sur l'application des dispositions relatives à la citoyenneté de l'Union. Sur la base de ce rapport et sans préjudice des autres dispositions du traité, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut arrêter des dispositions visant à compléter les droits attachés à la citoyenneté européenne. Ces dispositions doivent ensuite être

adoptées par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives (car il s'agit de compléter le traité donc parallélisme des formes et ce d'autant plus, si cela atteint la souveraineté des Etats).

**PREMIERE PARTIE :**  
**LES INSTITUTIONS DE L'UNION**  
**ET DES COMMUNAUTES EUROPEENNES**

**INTRODUCTION :**

**§1. L'unité institutionnelle des trois Communautés :**

S'agissant l'unification institutionnelle du pilier communautaire, rappelons par ailleurs que dans les traités originaires CEE, CECA, et Euratom, seuls le Parlement et la Cour de justice apparaissaient comme des institutions communes aux trois Communautés européennes. Le Conseil et la Commission ne le sont devenues qu'en 1965 avec le traité dit de « fusion des exécutifs » (Traité du 8 avril 1965 instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes). Tout en maintenant le principe d'unité institutionnelle des communautés, l'article 9 du Traité d'Amsterdam a abrogé le traité de 1965.

A ces institutions principales, doivent être ajoutés d'autres organes, soit prévus dès l'origine par les traités constitutifs (comme par exemple, le conseil consultatif économique et social CECA et le Comité économique et social CEE, et Euratom), soit créés ultérieurement à la suite de modification de ces traités (Cour des comptes) ou en vertu de décisions des institutions liées à des modifications des traités (TPI créé à la suite de l'Acte unique par une décision du Conseil de 1988). D'autres organes, de nombreux comités, existent par ailleurs, sans avoir été préalablement prévus.

Le Traité sur l'UE a apporté quelques changements aux institutions :

- il a transformé la Cour des comptes en une institution à part entière
- il a modifié le statut du TPI qui n'est plus un organe subsidiaire créé par une décision du Conseil mais dont l'existence a été constitutionnalisée (elle repose désormais sur les traités constitutifs )
- il a institué de nouveaux organismes en matière monétaire et créé un comité des régions.
- Les compétences communautaires ont été étendues à de nouveaux domaines.
- Le vote à la majorité du Conseil a été étendu
- L'accroissement des pouvoirs du Parlement européen du fait de sa participation à la nomination de la Commission, l'extension de la procédure de concertation, l'instauration dans certains domaines de la procédure de codécision et l'augmentation des cas où l'avis conforme du parlement est exigé.

### **§1. L'unification institutionnelle de l'Union européenne :**

La construction européenne a été marquée jusqu'à l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993 du traité UE par la juxtaposition, d'une part, des institutions communautaires, chargées des questions économiques dans la mise en œuvre des trois traités constitutifs, et d'autre part, des mécanismes de coopération politique de nature interétatique qui ont émergé progressivement à partir du début des années soixante-dix. Seules quelques passerelles existaient entre l'économique et le politique, le Conseil européen apparaissant à partir de 1974 comme une instance de superposition ayant vocation à traiter dans leur globalité des affaires européennes, sous réserve de la tendance croissante du Parlement européen à ne plus se limiter aux affaires relevant des Communautés mais à étendre ses interventions aux affaires relevant de la coopération politique.

L'Acte unique européen n'a pas mis fin à cette juxtaposition, bien qu'il ait accentué les liens entre la construction communautaire et la coopération politique européenne.

Le traité UE, tout en réalisant quelques progrès dans la voie de l'unification institutionnelle du communautaire et du politique, a maintenu une certaine juxtaposition.

Certaines de ses dispositions témoignent du progrès réalisé dans l'unification institutionnelle, tout en maintenant la coexistence des modes de fonctionnement communautaire et intergouvernemental.

Ainsi, dans l'article 3 TUE, il est dit que : « *L'Union dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tous en respectant et en développant l'acquis communautaire.*

*L'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relation extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence. Ils assurent, chacun selon ses compétence la mise en œuvre de ces politiques ».*

Cet article est complété par :

- L'article 4 TUE qui souligne l'importance de rôle du Conseil européen dans les différents volets de la construction européenne.
- L'article 5 TUE qui rappelle que « *le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la Cour de justice exercent leurs attributions dans les conditions et aux fins prévues, d'une part, par les dispositions des traités instituant les CE et actes subséquents qui les ont modifiés, et d'autre part, par les autres dispositions du présent traité ».*

Toutefois, l'unification institutionnelle reste limitée dans la mesure où :

- toutes les institutions et organes communautaires n'interviennent pas dans les deux derniers piliers de l'UE. Ce fut le cas notamment de la CJCE, largement écartée à l'origine des piliers non communautaires. Toutefois, avec le Traité d'Amsterdam, son rôle a été étendue dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Cependant les voies de droit ouvertes devant elle dans le cadre du troisième pilier restent dérogatoires par rapport aux voies de droit communautaires.
- Certains organes sont propres à la PESC et à la coopération judiciaire et policière en matière pénale.

Nous allons étudier concrètement le panorama institutionnel de l'Union et des Communautés européennes en voyant successivement :

- le Conseil européen (Chapitre I)
- Le Parlement européen (Chapitre II)
- le Conseil des ministres (Chapitre III)
- La Commission (Chapitre IV)
- Les juridictions communautaires (Chapitre V)
- Les autres organes (Chapitre VI)



## **CHAPITRE I : LE CONSEIL EUROPEEN**

Au sommet du cadre institutionnel unique de l'Union se trouve le Conseil européen. Apparue sous forme de « conférences au sommet » assez exceptionnelles, la réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement s'est transformée en Conseil à périodicité fixe.

Ces conférences au sommet avaient comme fondement juridique la volonté de confronter les positions des plus hauts responsables de chacun des Etats membres et, le cas échéant, de constater des accords qui pouvaient, ensuite, être mis en œuvre par les organes habituels des Communautés. Elles répondent donc à une conception intergouvernementale de l'Europe, défendue par le général De Gaulle et étaient destinées à repousser à l'arrière plan les institutions communautaires créées par le traité de Rome.

C'est en 1974 au sommet de Paris, à l'initiative de Valéry Giscard d'Estaing et de Helmut Schmidt, que ces sommets ont été institutionnalisés sous le nom de « Conseils européens » : « les chefs de gouvernements ont décidé de se réunir trois fois par an et chaque fois que nécessaire en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique ». Il s'agissait à la fois d'une instance de coopération intergouvernementale, notamment dans le domaine de la politique étrangère et d'une formation suprême des Communautés. En effet, il devait à la fois jouer un rôle d'impulsion de l'action communautaire, laissant au Conseil des ministres le soin de décider formellement sur proposition de la Commission, et servir de cadre à la coopération politique extérieure alors qu'aucune référence à une telle coopération ne figurait encore dans les traités. Dans l'un et l'autre cas, le Conseil européen se déterminait par consensus, sans voter formellement.

La seule exception est la décision de Conseil européen de Milan de juin 1985 de réunir la conférence intergouvernementale qui a adopté l'AUE.

Si l'article 2 de l'Acte Unique européen a consacré l'existence et la dénomination de Conseil européen, l'article 4 du traité sur l'UE consacre le Conseil européen comme l'organe qui donne à l'Union européenne « les impulsions nécessaires à son développement et définit ses orientations politiques générales ».

La question de la qualification juridique du Conseil s'est posée. Devait-il ou non être considéré comme une institution au sens des traités ? Il semblerait que ce ne soit pas le cas dans la mesure où, n'adoptant pas d'actes juridiques (directives, décisions, règlements), il n'est pas soumis comme toute institution au contrôle juridique de la Cour de justice. En outre, il n'est pas soumis aux procédures communautaires classiques qui veulent, par exemple, que le Conseil des ministres ne puisse, la plupart du temps, agir que sur proposition de la Commission.

Aujourd'hui, la question tend à perdre de sa pertinence du fait de certaines attributions précises qu'il se voit conférer par le traité d'Amsterdam (ex : possibilité pour un Etat de saisir le Conseil européen en vue d'une décision si, pour des raisons de politique nationale importantes, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à l'unanimité dans le domaine de la PESC et tout Etat membre peut en faire de même à l'encontre de l'autorisation, adoptée à la majorité qualifiée par le Conseil des ministres, donnée à certains Etats membres désireux d'établir entre eux une coopération renforcée.

## **§1. La composition et le fonctionnement du Conseil européen**

### **A- La composition :**

Le Conseil européen « réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres, ainsi que le Président de la Commission », selon la pratique instituée par la décision de 1974.

La Commission est donc de droit représentée au Conseil européen par son président, alors que, dans les premiers temps de l'existence de celui-ci, il était seulement convié à ses réunions et ne participait qu'aux discussions concernant les questions communautaires.

Le fait qu'un Etat soit représenté par le chef de l'Etat ou le chef de gouvernement dépend du régime constitutionnel. En général, dans les démocraties européennes, le chef de l'Etat n'ayant que des pouvoirs restreints, il ne siège pas au Conseil européen. Ce sont les chefs des gouvernements, assistés par les ministres des affaires étrangères. Par contre, en France, étant donné l'importance de ses pouvoirs, c'est le Président de la République qui représente la France. Dans les périodes de cohabitation, il est souvent accompagné du premier ministre. Toutefois, ce dernier ne fait que l'assister en lieu et place du ministre des affaires étrangères.

Le Président de la Commission est, quant à lui, assisté par un membre de la Commission.

Qu'il s'agisse des ministres des affaires étrangères ou du membre de la commission, ils ne participent pas à la prise des décisions dans la mesure où ils ne sont pas membres du Conseil.

Lors de l'accord sur le traité de l'UE à Maastricht en décembre 1991, il a été convenu que le Président de Conseil européen invitait les ministres des Affaires économiques et des finances à participer aux sessions du Conseil

européen lorsque ce dernier examinait des questions relatives à l'Union économique et monétaire. Certains ministres des affaires étrangères n'étaient pas très favorables à cette disposition, estimant qu'elle présentait le risque de voir d'autres ministres demander à assister les chefs d'Etat et de gouvernement lorsque seraient évoquées des questions relevant de leurs ministères (ex : justice, défense, agriculture ...).

Le Conseil est dit « en formation plénière », lorsqu'il réunit chef d'Etat et de gouvernement, président de la Commission, ministres des affaires étrangères ou des finances et membre de la Commission.

Chaque membre du Conseil s'exprime dans sa langue nationale. C'est la raison pour laquelle sont présents des interprètes dans des cabines vitrées d'interprétation simultanée qui rapportent les débats dans chacune des onze langues officielles.

## **B- Le fonctionnement du Conseil européen**

Le fonctionnement du Conseil européen est régi par :

- la déclaration de Londres adoptée lors du Conseil européen de Londres des 29-30 juin 1977. Sorte de règlement intérieur, elle prévoit ses modalités spécifiques de fonctionnement.
- Le rapport dit des « trois sages » sur les institutions européennes (Octobre 1980)
- Le rapport de Londres sur la CPE (octobre 1981)

Le président de Conseil européen est le chef d'Etat ou de gouvernement dont le pays exerce la présidence du Conseil des ministres. Celle-ci est exercée à

tour de rôle pour une durée de six mois selon un ordre préétabli par le Conseil européen.

Le Conseil européen se réunit au moins deux fois par an. Il clôture, en fait, le semestre pendant lequel chaque présidence est chargée d'animer les travaux de l'Union. Toutefois, la présidence peut convoquer des réunions supplémentaires. On parle alors de Conseils européens extraordinaires.

Le président définit, en collaboration avec les autres membres du Conseil, les questions à examiner : dans les semaines qui le précèdent, le président rencontre chacun de ses collègues ainsi que le président de la Commission au cours d'entretiens bilatéraux. Chacun lui expose son point de vue, voire ses griefs et revendications. Le Président écoute, envisage et teste certaines solutions de compromis. Quelques jours avant le Conseil, il écrit à ses collègues pour leur présenter l'ordre d'examen des questions soumises aux chefs d'Etat et de gouvernement en distinguant les questions communautaires et les questions intergouvernementales.

Pendant le Conseil européen, le Président anime les travaux, donne la parole aux Etats membres et à la Commission et tire des conclusions en fin de session.

Les réunions du Conseil européen sont préparées aux niveaux national, interétatique et communautaire. Au niveau national, cette préparation dépend, dans chaque Etat, de l'organisation des pouvoirs. En règle générale, elle fait intervenir les chefs d'Etat ou de gouvernement mais aussi le ministre des affaires étrangères ou le ministre de l'économie et des finances (si question relative à ce domaine). Les réunions sont également souvent précédées de rencontres bilatérales. Enfin, au niveau communautaire, interviennent plusieurs organes ou institutions : le Conseil, la Commission, le Comité des représentants permanents (COREPER) et le secrétariat du Conseil. Ainsi l'ordre du jour est

préparé par le COREPER pour les questions communautaires et le Secrétariat du Conseil pour la PESC.

Les réunions du Conseil européen ont lieu en principe sur le territoire de l'Etat qui exerce la présidence de l'UE et des Communautés. Avant l'ouverture des travaux, le Conseil européen entend le Président du Parlement européen.

En principe, les Ministres des affaires étrangères et le membre de la Commission se rencontrent sans les chefs d'Etat et de gouvernement et le Président de la Commission afin de tenter de conduire les négociations aussi loin que possible et délimiter les questions sur lesquelles les chefs d'Etat ou de gouvernements auront à se prononcer. Le Conseil européen se réunit en formation plénière pour discuter les questions à l'ordre du jour et les solutions proposées par les ministres des affaires étrangères et le membre de la Commission.

Le Conseil ne prend pas de décisions juridiques, c'est à dire qu'il n'adopte pas d'acte créateur de droits et d'obligations par lui-même mais seulement des décisions politiques ( c'est à dire des décisions de principe ) qui sont ensuite retranscrites juridiquement par le Conseil des ministres. Toutefois, il peut arriver très exceptionnellement que le Conseil européen adopte des décisions juridiques. La jurisprudence du TPI et la CJCE confirme le caractère essentiellement politique des décisions du Conseil européen dans la mesure où elle exclut tout contrôle de légalité de ces actes (TPI, ord. 14 juillet 1994, Roujanski / Conseil, aff. T-584/93, Rec. p. II-585 et CJCE, ord. 13 janvier 1996, Roujanski, aff. C-235/94 P, Rec. p. I-7).

Sur la base de la pratique suivie, jusqu'à présent, il apparaît qu'une décision de Conseil est considérée comme arrêtée lorsqu'elle recueille le consensus (absence d'opposition) de ses membres. Le recours au vote est néanmoins possible.

Les réunions donnent lieu généralement à l'adoption par la présidence de conclusions (lorsque ces conclusions font état d'un accord au sein du Conseil, elles servent ensuite à l'élaboration des actes communautaires) et de déclarations ( ce sont des prises de position du Conseil sur des problèmes relevant de la politique étrangère) qui sont publiées.

Elles font l'objet d'un rapport présenté au Parlement européen. Il existe également un rapport écrit annuel faisant état des progrès réalisés par l'Union.

### **§3. Le rôle du Conseil européen :**

Il a un rôle d'impulsion et d'arbitrage. Selon l'article 4 TUE, le Conseil européen doit donner à l'Union européenne « les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations générales ». Le Conseil est, en quelque sorte, consacré comme un organe suprême de l'Union dans la mesure où il doit arrêter, au niveau du principe, les éléments essentiels de son action. Certaines articles du Traité sur l'Union européenne évoque ce rôle d'impulsion :

- selon l'article 99 TCE §2, il est chargé de débattre, sur la base d'un rapport du Conseil des ministres, d'une conclusion sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres, à partir de laquelle le Conseil des ministres doit adopter une recommandation fixant ces grandes orientations.
- Selon l'article 128 §1 CE, sur la base d'un rapport annuel conjoint de la Commission et du Conseil des ministres, il doit examiner chaque année la situation de l'emploi dans la Communauté et adopter des conclusions à ce sujet dans lesquelles il fixe des lignes directrices.
- Selon l'article 13 TUE, le Conseil européen doit définir les principes et orientations générales de la PESC, décider des stratégies communes mises en oeuvre par l'Union dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants.

Le Conseil européen a également un rôle d'arbitre lorsque les ministres, au sein du Conseil des ministres, ne réussissent pas à se mettre d'accord sur certaines questions. Il permet donc le déblocage de nombreux dossiers. Ainsi, par exemple, il peut être amené à intervenir pour lever à l'unanimité le veto opposé par un Etat membre à l'adoption à la majorité qualifiée d'une coopération renforcée.

C'est l'autorité politique des membres du Conseil européen qui explique ce rôle d'impulsion et d'arbitrage. Elle donne force aux décisions politiques qu'il adopte.

**Conclusion :** Le Conseil européen, né d'une simple conversation au coin du feu, a permis de débloquer de nombreux dossiers embourbés et surtout de donner les impulsions nécessaires à la relance de l'intégration européenne lorsque cela fut nécessaire. Il est devenu indispensable et rares sont ceux qui contestent l'utilité des rencontres régulières des dirigeants politiques de l'Union européenne.



<b>CHAPITRE II :</b> <b>Le Parlement européen</b>
--

Désigné sous le nom d'Assemblée commune par le Traité de Paris, puis d'Assemblée dans Tes traités de Rome, l'instance incarnant la légitimité démocratique dans le système institutionnel s'est d'abord autodénommée « Assemblée parlementaire européenne » (résolution du 20 mars 1958), puis « Parlement européen » (résolution du 30 mars 1962), cette dernière appellation ayant été officialisée par l'Acte unique européen et confirmée par le Traité sur l'Union européenne.

### **SECTION I :**

#### La composition du Parlement européen

##### **§1. La répartition des sièges**

Le Parlement européen est composé de «représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté » (Art. 189 CE). Il ne représente donc pas le « peuple de la Communauté » comme c'est le cas dans les Etats fédéraux pour l'une des chambres, mais les peuples des Etats membres.

La formule justifie l'attribution de contingents de représentants à chaque Etat membre et explique la répartition des sièges entre Etats en fonction de leur importance relative.

La répartition du nombre de sièges par Etat membre tient compte seulement partiellement du poids démographique de chaque Etat en procédant à des

égalisations entre Etats à peu près comparables. Elle aboutit à une sur-représentation des petits Etats (ex : Allemagne avant réunification : 1 sièges pour 500 000hbts ; Luxembourg : 1 siège pour environ 35 000 hbts).

En cas d'élargissement, l'accord d'adhésion prévoit le nombre de représentants attribué au nouveau membre et modifie le nombre total des membres du Parlement.

Depuis les accords d'adhésion de 1995, le nombre de sièges au Parlement est de 626 ainsi réparti :

- f) Allemagne : 99
- g) France, Italie, RU : 87 chacun
- h) Espagne :64
- i) Pays-Bas : 31
- j) Belgique, Grèce, Portugal : 25 chacun
- k) Suède : 22
- l) Autriche : 21
- m) Danemark et Finlande : 16 chacun
- n) Irlande : 15
- o) Luxembourg : 6

Si la Norvège n'avait pas renoncé à adhérer, l'effectif du parlement européen s'élèverait à 639 membres.

Le Traité d'Amsterdam prévoit que, nonobstant les futurs élargissements, le nombre des membres du Parlement européen ne devra pas dépasser 700 (article 189 CE). Il faudra donc, à partir d'un certain stade diminuer le nombre des représentants des membres pour faire de la place aux nouveaux. A défaut d'une telle limitation, les nouveaux élargissements conduisant à une augmentation totale du nombre des sièges feraient du Parlement une assemblée

trop nombreuse pour délibérer utilement. D'où la nécessité du plafonnement du nombre des députés.

Le Traité de Nice modifie l'article 189 CE : dans la perspective des prochaines adhésions, il plafonne le nombre de parlementaires à 732. L'article 2 du protocole sur l'élargissement fixe également une nouvelle répartition des sièges au Parlement entre les quinze tenant davantage compte de leur poids démographique et prenant effet à partir de la législature 2004-2009 si le traité est ratifié : Allemagne : 99 ; France, Italie, Royaume-Uni : 72 chacun ; Espagne : 50 ; Grèce, Belgique et Portugal : 22 chacun ; Suède : 18 ; Autriche : 17 ; Danemark et Finlande : 13 chacun ; Irlande : 12 et Luxembourg : 6 (soit un total de 535 députés). Il prévoit également le nombre de sièges des futurs Etats membres qui s'ajoutera au nombre total des parlementaires au fur et à mesure des adhésions.

## **§2. La désignation et le statut des membres du Parlement :**

### **A- désignation :**

A l'origine, les parlementaires européens étaient des délégués désignés en leur sein par les Parlements nationaux selon la procédure fixée par chaque Etat membres (ancien article 138 CEE). Mais il était néanmoins prévu que le Parlement européen devait élaborer des projets en vue de permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres. En raison des oppositions (de la France notamment), ce n'est qu'en 1974, au Conseil de Paris, que le principe de l'élection au suffrage universel direct a été décidé. Après des négociations difficiles, a été adopté par le Conseil européen, le 20 septembre 1976, une décision accompagnée d'un « acte portant élection des représentants au parlement européen au suffrage universel direct ». Conformément à l'article 138

CEE, ces dispositions ont été soumises à l'approbation des Etats membres. L'approbation unanime des Etats a permis l'entrée en vigueur de l'Acte le 1<sup>er</sup> juillet 1978. Les premières élections ont eu lieu en juin 1979. Les parlementaires européens ont donc désormais une légitimité démocratique.

L'adoption d'une procédure électorale uniforme dans tous les Etats membres devait les investir d'une légitimité communautaire car elle impliquait l'existence d'un véritable corps électoral, propre aux Communautés. Pourtant l'Acte de 1976 ne respecte pas les termes de l'article 138 CEE qui prévoyait l'adoption d'une telle procédure, tout en invitant le Parlement européen à continuer à y travailler. En effet, cet Acte a décidé que, sous réserve de ses propres dispositions, la procédure électorale serait régie dans chaque Etat membre par les dispositions nationales. L'acte fixe donc des exigences communes et le régime électoral des parlementaires européens se présente comme une combinaison de règles communautaires et de règles nationales.

Les exigences communautaires sont les suivantes :

- 1) le principe du vote unique : nul ne peut voter plus d'une fois (art. 8)
- 2) le calendrier électoral : « l'élection a lieu à la date fixé par chaque Etat, cette date se situant pour tous les Etats au cours d'une même période débutant le jeudi matin et s'achevant le dimanche immédiatement suivant. Les opérations de dépouillements des bulletins de vote ne peuvent commencer qu'après la clôture du scrutin dans l'Etat membre où les électeurs voteront les derniers au cours de la période prévue. L'application de la règle du mandat de cinq ans détermine la période des élections suivantes.
- 3) La compétence du Parlement pour statuer sur les contestations relatives à l'élection de ses membres mais seulement si elles sont fondées sur l'application des dispositions de l'Acte (art. 11).
- 4) L'âge du droit de vote est fixé à 18 ans dans tous les Etats membres

Pour tout le reste, c'est à dire l'essentiel, la procédure électorale est régie par les dispositions nationales. Tous les Etats membres ont adopté des dispositions législatives pour déterminer les conditions de l'élection de leurs parlementaires européens (France : Loi du 30 juin 1977).

Concernant les règles électorales nationales :

- 1) l'éligibilité varie de 18 à 25 ans. Certains Etats réservent aux partis politiques le droit de déposer des candidatures.
- 2) Le mode de scrutin : mis à part le R.U fidèle au scrutin uninominal majoritaire à un tour, le mode de scrutin retenu dans tous les Etats membres est la représentation proportionnelle ( mais selon différentes modalités). Les effets de ces deux types de scrutin sont totalement opposés : la représentation proportionnelle ménage les petites formations alors que le scrutin majoritaire à un tour les élimine. L'un tend à rapprocher les électeurs des candidats (scrutin majo) contrairement à l'autre. En France, la loi de 1977 prévoit la représentation proportionnelle dans le cadre national (donc circonscription électorale unique), des listes bloquées et un seuil de 5% pour participer à la répartition des restes à la plus forte moyenne. Ce système a pour inconvénient majeur d'éloigner les plus possible les élus des électeurs car il ne favorise pas le contact du corps électoral français avec ses députés européens. C'est pourquoi le 11 mars 1997, le ministre des affaires européennes avait présenté un projet de scrutin de liste régional.
- 3) En cas de vacance de siège en cours de mandat, le remplacement s'opère également selon des modalités très différentes suivant les Etats : suppléant, remplacement suivant la liste, élection partielle ... Le problème de la déchéance du mandat à la suite d'une condamnation par un tribunal national s'est posé pour la première fois en 1997 à propos de M. Bernard Tapie. Celui-ci ayant été mis en faillite personnelle par une décision du tribunal de commerce en 1994 confirmé par la Cour d'appel et Cour de cassation, il était frappé de l'incapacité d'exercer une fonction publique élective pour une

durée de 5 ans. Un décret constatant celle-ci a été pris par le 1<sup>er</sup> ministre en octobre 1996 et transmis au Parlement européen. M. Tapie ayant démissionné entre temps, la vacance de son siège a été constaté et il a été remplacé suivant la liste.

- 4) Les contestations électorales, mettant en cause les dispositions nationales, relèvent, selon les Etats, du Parlement national, d'un organe juridictionnel ou d'un organe ad hoc.

Rappel : désormais, tout citoyen de l'UE résident dans un Etat membre dont il n'est pas le ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen de l'Etat membre où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.

L'adoption de dispositions relatives à la procédure uniforme de désignation du Parlement suppose le recours à la procédure prévue par l'article 190 CE selon laquelle :

- 1) il faut une décision prise à l'unanimité du Conseil après avis conforme du Parlement européen se prononçant à la majorité des membres le composant
- 2) cette décision doit être prise sur la base d'un projet établi par le Parlement européen. Ce projet, selon les dispositions de Traité d'Amsterdam, doit permettre « l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres ou conformément à des principes communs à tous les Etats membres ». dans cette dernière hypothèse, le projet débouchera non plus sur une procédure harmonisé, pas forcément uniforme.
- 3) Le décision doit être adoptée par l'ensemble des Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

### **Conclusion : Les partis politiques européens**

Selon l'article 191 CE « les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens ». cette disposition indique que les Etats membres sont d'accord pour admettre qu'il serait souhaitable que se constituent de véritables partis transnationaux ou, tout du moins, des groupements transnationaux de partis qui pourraient, au moment de l'élection du Parlement européen, provoquer de véritables campagnes électorales « européennes ». Cela n'a pas été le cas jusqu'à présent. En effet, en l'absence de procédure électorale uniforme, les partis ne sont pas incités à s'organiser aux dimensions de la Communauté en vue de la conquête des sièges au Parlement (exception peut-être actuellement des verts avec la présidence de liste de Cohn Bendit) et les élections européennes se déroulent donc sur des enjeux essentiellement nationaux. Ceci ne prépare pas à des prises de position harmonisées une fois l'Assemblée européenne élue. Les parlementaires européens ne sont pas, par ailleurs, amenés à répondre politiquement de leurs votes devant l'électorat. Ainsi le jeu démocratique tant espéré par la mise en place du suffrage universel direct n'est pas pleinement joué.

Ce qui est fondamentalement en cause est la formation d'une « nation européenne » c'est à dire la conscience de l'appartenance à un ensemble matérialisé par des institutions ainsi que des relais tels que les partis politiques. Comme le remarque P. Manin, si l'on se base sur l'expérience des Etats fédéraux les plus anciens (E.U, Suisse), on remarque que cette conscience d'appartenance à un ensemble supérieur peut coexister avec un très fort « localisme » (concrétisé par un bicaméralisme notamment). L'auteur remarque à cet égard que c'est souvent l'assemblée représentative des Etats (Sénat aux

E.U) qui est la plus prestigieuse et importante par rapport à celle représentative du peuple (chambre des représentants aux E.U.).

### **B-** Le statut des parlementaires européens.

La durée du mandat est de cinq ans. Ce mandat est représentatif dans la mesure où « les représentants votent individuellement et ne peuvent être liés par des instructions ni recevoir de mandat impératif ». Les parlementaires européens ne peuvent donc pas recevoir d'instructions de leurs électeurs.

En l'absence de règles uniformes, ce sont les règles nationales qui s'appliquent en matière d'inéligibilité, de cumul de mandat ou, comme on l'a vu, de vacance d'un siège. Par contre, **les incompatibilités** résultent à la fois des règles communautaires et des règles nationales :

Le droit communautaire pose le principe de l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions de membre du gouvernement d'un Etat membre et les fonctions de membre d'une autre institution ou organe communautaire, y compris la fonction d'agent ou fonctionnaire communautaires.

L'incompatibilité avec la fonction gouvernementale nationale paraît logique dans la mesure où cette qualité donne vocation à siéger au Conseil des ministres et au Conseil européen.

Par contre, sauf si une règle nationale s'y oppose, les mandats parlementaire européen et national sont compatibles. Dans les faits, l'utilisation de cette possibilité varie selon les Etats. Toutefois l'emploi du cumul tend à décliner car il est très difficile, voire impossible de remplir correctement à la fois les obligations d'un mandat national et celles d'un mandat européen. Il en découle la formation d'un corps politique spécifique et autonome qui tend à s'affirmer par rapport aux parlements nationaux.



A cette liste communautaire s'ajoutent les incompatibilités fixées par les Etats membres. En France, les incompatibilités des parlementaires nationaux ont été étendues aux parlementaires européens. Ex : incompatibilité, en principe, avec la qualité de membre du Conseil constitutionnel.

L'incompatibilité contraint le parlementaire à opter entre son mandat et la fonction incompatible. L'acceptation d'une fonction incompatible, en cas d'absence de démission volontaire, provoque le remplacement d'office.

### **Le régime des immunités :**

- 1) la libre circulation : aucune restriction administrative ou autre ne peut être apportée au déplacement des membres du Parlement européen se rendant ou revenant de lieux de réunion.
- 2) L'immunité liée aux fonctions : les membres du Parlement européen ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison d'opinion ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions
- 3) L'immunité personnelle : elle est liée au mandat et est souvent considérée comme conférant au profit du parlementaire une véritable « impunité ». Si cette protection est large, elle ne permet toutefois pas au parlementaire de commettre des délits et crimes sans risquer d'être poursuivi.

Ainsi, cette immunité suppose une immunité de juridiction en vertu de laquelle, sur le territoire d'un Etat membre autre que le sien, le parlementaire protégé ne peut faire l'objet de poursuites ni de mesure de détention. Toutefois ces deux immunités ne sont pas invocables en cas de flagrant délit. Sur son territoire national, le parlementaire européen bénéficie des mêmes immunités que celles reconnues aux parlementaires nationaux, d'où des disparités importantes selon les Etats membres. C'est pourquoi le Parlement européen a déjà demandé l'adoption d'un statut communautaire du parlementaire.

Dans tous les Etats membres, la protection spéciale des parlementaires tombe en cas d'une « levée d'immunité » qui peut être décidée par le Parlement lui-même selon une procédure codifiée.

**Le régime des indemnités :** Le montant des indemnités dépend des règles nationales. En général, c'est le régime des parlementaires nationaux qui est étendu aux parlementaires européens.

## **SECTION II :**

### **L'organisation et le fonctionnement du Parlement européen**

L'organisation et le fonctionnement du Parlement européen sont régis par les dispositions du traité, l'Acte de 1976 et le pouvoir d'auto-organisation qui lui est reconnu et qui se traduit par l'adoption d'un règlement intérieur.

Ce pouvoir d'auto-organisation a été consacré par la CJCE en 1983 : « le Parlement a le pouvoir de régler son organisation interne et de prendre les mesures appropriées en vue d'assurer son bon fonctionnement et les déroulement de ses procédures ».

#### **§1. L'organisation :**

Le Parlement comprend un certain nombre d'organes et de formations :

##### **A- Les organes :**

Les organes sont le Bureau, la Conférence des présidents, la Conférence des présidents des commissions et la Conférence des présidents des délégations :

### 1) le bureau :

Il est composé du président, quatorze vice-présidents et cinq questeurs élus par l'Assemblée pour une durée de deux ans et demi.

Le président est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés aux trois premiers tours. A l'issue du troisième tour, lors d'un quatrième tour, est élu celui des deux candidats restants (c'est à dire ayant obtenu le plus de voix lors du troisième tour) qui a obtenu le plus de voix. L'élection des vice-président se déroule, en principe, sur un même bulletin en trois tours : majorité absolue au deux premiers tours et majorité relative au troisième.

Cinq questeurs sont également élus dans les mêmes conditions que les vice-présidents. Ils sont membres du bureau avec voix consultative.

Le président du Parlement dirige l'ensemble des activités du Parlement et de ses organes. A ce titre, il a une fonction disciplinaire. Il préside les séances plénières ( il dirige les débats). Il représente également l'institution, y compris à l'étranger et intervient en dernier lieu dans la procédure budgétaire. Actuellement, le Président du Parlement est Mme Nicole Fontaine.

Le Bureau est compétent pour tout ce qui a trait au fonctionnement interne du Parlement.

### 2) La conférence des présidents :

Elle est composée du Président du Parlement et des présidents des groupes politiques ainsi que de deux représentants des non-inscrits qui participent à ses réunions sans droit de vote. Elle est compétente pour les relations avec :

- les autres institutions et organes communautaires
- les Parlements nationaux.

- Les institutions et organisations extra-communautaires.

C'est elle qui détermine la composition des commissions et des délégations parlementaires. Elle est également compétente pour tout ce qui concerne le travail législatif : établissement de l'ordre du jour des période de sessions, répartition des compétences entre les commissions ...

### 3) La conférence des présidents des commissions

Elle est composée des présidents des commissions permanentes ou temporaires. Elle élit un président. Elle peut faire des recommandations à la conférence des présidents concernant les travaux des commissions et l'établissement de l'ordre du jour des sessions.

### 3) La conférence des président des délégations :

Elle est composée des présidents de toutes les délégations interparlementaires permanentes. Elle élit un président et peut faire des recommandations à la conférence des présidents sur les travaux des délégations.

## **B- Les formations :**

Il s'agit des groupes politiques, des commissions et des délégations :

### 1) Les groupes politiques :

Les membres du parlement peuvent s'organiser en groupes politiques en fonction de leurs affinités politiques. Les non-inscrits sont les députés qui n'adhèrent à aucun groupe.

Les groupes politiques sont constitués par la remise au président du Parlement d'une déclaration comportant la dénomination du groupe, la signature de ses membres et la composition de son bureau. Les déclarations sont publiées au JOCE. Le nouvel article 30 du règlement du Parlement modifié début 1999, exclut désormais la constitution de groupes formés par des députés d'un seul Etat membre. Le nombre minimum de députés nécessaire à la constitution d'un groupe est fixé à 23 membres si les représentants appartiennent à deux Etats membres, 18 s'ils appartiennent à trois Etats membres et 14 lorsqu'ils appartiennent à quatre Etats membres ou plus.

Huit groupes politiques se sont constitués après les élections de juin 1999 : le Parti populaire européen (PPE) : 223 ; le Parti des socialistes européens (PSE) : 180 ; le Parti européen des libéraux démocrates et réformateurs (ELDR) : 50 ; les Verts –alliance libre européenne (Verts-ALE) : 48 ; La Gauche unitaire européenne- Gauche verte nordique (GUE-NGL) : 42 ; L'Union pour l'Europe des Nations (UEN) : 30 ; Le Groupe technique des députés indépendants (TDI) ; L'Europe des démocraties et des différences (EDD). Il y a 8 députés non-inscrits.

Parmi ces groupes, trois sont des fédérations de partis nationaux : PSE ; PPE et ELDR.

Les groupes politiques ont, comme dans les parlements nationaux, des avantages matériels. Ils participent au travail parlementaire (participation à la fixation de l'ordre du jour ; temps de parole attribués aux groupes).

Il existe également des intergroupes qui rassemblent des parlementaires de différentes tendances sur des sujets d'intérêt commun.

## 2) Les Commissions parlementaires :

Il peut s'agir de commissions permanentes ou temporaires auxquelles s'ajoutent les commissions d'enquêtes. Il peut également exister des commissions parlementaires mixtes avec les parlements d'Etats associés à la Communauté ou d'Etats engagés dans des négociations d'adhésion.

### - les commissions permanentes :

Elles comportent chacune un président, un bureau et un secrétariat. Elles sont actuellement au nombre de 17 : 1) Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité et de la politique de défense ; 2) Commission des budgets ; 3) Commission économique et monétaire ; 4) Commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie ; 5) Commission de l'agriculture et du développement rural ; 6) Commission juridique et du marché intérieur ; 7) Commission de l'emploi et des affaires sociales ; 7) Commission de la politique régionale, des transports et du tourisme ; 8) Commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs ; 9) Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures ; 10) Commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports ; 11) Commission du développement et de la coopération ; 12) Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures ; 13) Commission du contrôle budgétaire ; 14) Commission des affaires constitutionnelles ; 15) Commission de la pêche ; 16) Commission des droits de la femme et de l'égalité des chances ; 17) Commission des pétitions.

Les Commissions parlementaires ont un rôle de préparation du travail du Parlement en séance plénière. A cette fin, elles entretiennent des relations avec la Commission et le Conseil et établissent des rapports. Le Règlement intérieur

du Parlement prévoit qu'un certain pouvoir de décision peut leur être délégué. Dans ce cas, elles se substituent à la séance plénière (art. 52 du Règlement).

- **Les Commissions temporaires :**

Elles peuvent être constituées à tout moment par le Parlement. Leur mandat est de douze mois maximum. Il peut toutefois être prolongé sur décision du Parlement. Leur composition, la durée de leur mandat et leurs attributions sont déterminées par la décision qui les instituent.

- **Les Commissions d'enquêtes :**

A l'origine, elles étaient prévues par le Règlement du Parlement européen. Elles ont été ensuite « constitutionnalisées » par le Traité sur l'Union européenne (art. 195 CE ; 20 B CECA et 107 B CEEA). Ce sont des commissions temporaires. Exemple : la Commission temporaire d'enquête sur le traitement par la Communauté de la maladie de la vache folle créée en 1996.

Toute Commission, après avoir obtenu l'accord préalable de la Conférence des présidents, peut nommer en son sein une ou plusieurs sous-commission dont elle détermine la composition et la compétence.

3) Les délégations interparlementaires :

Le Règlement du Parlement prévoit la possibilité de créer des délégations interparlementaires qui jouent un rôle important dans les relations extérieurs du Parlement et dans la coopération entre Parlements.

## **§2. Fonctionnement :**

En vertu d'une décision du Conseil européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992, le Parlement européen a son siège à Strasbourg. La durée de la législature est de cinq ans. Lors de sa réélection, le Parlement se réunit de plein droit le premier mardi qui suit le mois de son élection.

Durant la législature, le Parlement se réunit en session annuelle qui commencent de plein droit le deuxième mardi du mois de mars. Les sessions annuelles du Parlement se subdivisent en « période de session » qui sont les réunions d'une semaine tenues chaque mois par le Parlement (sauf au mois d'Août) et qui se décomposent en séances.

Il peut être convoqué exceptionnellement par son président à la demande d'une majorité de ses membres, du Conseil ou de la Commission ou, avec l'accord de la conférence des présidents, à la demande d'un tiers des députés.

Les Commissions se réunissent au moins une fois entre les sessions parlementaires à Bruxelles.

Avant chaque période de session, un projet d'ordre du jour établi par la Conférence des présidents qui tient compte non seulement du programme législatif annuel convenu mais aussi des recommandations de la conférences des présidents des Commissions parlementaires. Le Conseil et la Commission peuvent, à l'invitation du président, assister aux délibérations de la conférence des présidents portant sur l'ordre du jour. L'ordre du jour définitif est voté par le Parlement. Il peut alors seulement être modifié en cas d'urgence, de vote d'une question préalable, de renvoi en commission, de clôture du débat ou de proposition du Président.

La discussion et le vote sont précédés d'un examen par la ou les commissions compétentes. Les débats parlementaires sont publics, sauf si le Parlement en décide autrement à la majorité des deux tiers.



En principe, le parlement statue à la majorité absolue des membres qui le composent (Art. 141 CE, 111 Euratom). Le quorum est fixé au tiers des membres composant le Parlement (art. 126 du Règlement du Parlement).

Le droit de vote est personnel : il ne peut être ni délégué, ni exercé par procuration. Il a lieu soit à main levée, soit par assis et levé, soit par appel nominal, soit par vote électronique, soit par scrutin secret. Le Scrutin secret est de droit dans les procédure de nomination ou si 1/5 au moins des membres composant le Parlement le demandent avant l'ouverture du vote.

Le Parlement est assisté par un secrétariat général dirigé par un Secrétaire général. Il est implanté à Luxembourg.

### **SECTION III :**

#### **Le rôle du Parlement européen**

#### **§1. les pouvoirs normatifs et budgétaire du Parlement européen :**

##### **A- les pouvoirs normatifs :**

le Parlement européen dispose d'un certain pouvoir d'initiative . Il participe également au processus de décision normative.

##### **1- le pouvoir d'initiative du Parlement européen :**

Il s'agit seulement d'un pouvoir d'initiative indirect. Ainsi le Parlement européen, en dépit de ses demandes en ce sens, n'a pas le pouvoir de faire lui-même des propositions au Conseil. C'est la Commission qui a le monopole en la

matière. Il peut seulement, à la majorité de ses membres, demander à la Commission de faire des propositions sur les questions qui lui semblent nécessiter l'adoption d'un acte communautaire (art. 192 TCE). Il peut donc, en quelque sorte, avoir l'initiative de l'initiative.

## **2- La participation du Parlement européen au processus de décisionnel :**

Le Parlement européen n'est pas le titulaire du pouvoir décisionnel. Ce pouvoir appartient, en principe, au Conseil. L'Assemblée y est néanmoins associée.

Au départ, son intervention dans la procédure d'adoption des actes communautaires était limitée à la consultation : le Conseil, dans ce cas, ne peut statuer qu'après avoir reçu l'avis du Parlement, sans, toutefois, être lié par celui-ci. Puis, L'Acte unique européen a ajouté à la procédure de consultation, les procédures de coopération et d'avis conforme. La procédure de coopération (art. 252 TCE) repose sur un système de navette entre le Conseil et le Parlement dans lequel le Conseil a le dernier mot. Le Parlement n'a donc pas de pouvoir de décision. Il peut seulement amender le texte et donner son avis. La procédure de l'avis conforme, confère, par contre, au Parlement, un véritable droit de veto dans la mesure où le Conseil ne peut pas adopter un texte sans son approbation. C'est le Traité de Maastricht, en introduisant la procédure de co-décision (art. 251 Amsterdam TCE), qui donne, pour la première fois, un véritable pouvoir décisionnel au Parlement européen. Dans le cadre de cette procédure, les textes sont adoptés s'ils sont approuvés par le Conseil et le Parlement ou si le parlement ne s'oppose pas à leur adoption par le Conseil. Les actes communautaires ainsi adoptés sont considérés comme des actes du Conseil et du Parlement et sont revêtus de la signature des présidents des deux institutions.

Si le Traité d'Amsterdam réduit la place des procédures de consultation et de coopération dans le processus décisionnel, augmente, au contraire, les cas de recours à la procédure de co-décision.

Le Traité de Nice accroît le pouvoir de décision du Parlement en étendant la procédure de co-décision à plusieurs domaines (coopération judiciaire civile, hormi le droit de la famille ; mesures spécifiques d'appui dans le domaine industriel ; actions en matière de cohésion économique et sociale en dehors des fonds structurels ; statut et règles du financement des partis politiques ; mesures d'encouragement pour combattre les discriminations ; mesures relatives aux visas, à l'asile et à l'immigration ;). Par ailleurs, il est toujours associé au processus de décision par le maintien des procédures de consultation, d'avis conforme et de coopération.

#### **B- les pouvoirs budgétaires :**

Dans le cadre de la fonction budgétaire, le Parlement européen fixe, en dernier ressort, le montant des dépenses non obligatoires en respectant un taux maximum annuel d'augmentation. Il lui appartient également, au terme d'une procédure de navette avec le Conseil, d'arrêter le budget. Il détient donc le pouvoir de le rejeter dans son ensemble.

### **§2. les pouvoirs de contrôle du Parlement européen :**

#### **A- les pouvoirs de contrôle politique :**

Depuis l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, le Parlement dispose d'un véritable pouvoir d'investiture à l'égard des membres de la Commission.

Il dispose, par ailleurs, de différents moyens pour surveiller l'activité des institutions et organes communautaires et notamment, l'activité de la Commission :

- les débats de politique générale portant sur le rapport annuel de l'activité des Communautés présenté par la Commission ou sur des rapports particuliers sollicités par le Parlement et lui permettant d'exercer un droit de regard sur la gestion de l'exécutif. L'examen de ces documents donne lieu, le cas échéant, au vote de résolutions.
- La pratique en vertu de laquelle les Etats accédant à la présidence du Conseil présentent au Parlement le programme qu'ils entendent réaliser pendant son mandat.
- Les questions parlementaires écrites ou orales avec débat ou sans débat qui sont adressées tant à la Commission qu'au Conseil et qui permettent le suivi de leur action législative et administrative. Elles les obligent à se justifier devant le Parlement.
- Les commissions d'enquête
- L'instruction des pétitions des personnes physiques ou morales résidant ou ayant leur siège statutaire dans un Etat membre
- Le médiateur
- La possibilité d'adopter une motion de censure à l'égard de la Commission.

Le Traité de Nice lui donne le pouvoir de déclencher la procédure d'alerte en cas de menace de violation des droits fondamentaux par un Etats membre.

#### **B-** les pouvoirs de contrôle juridique :

Le Parlement peut veiller à la bonne application du droit communautaire par les Etats membres ou les autres institutions :

- vis à vis des Etats membres, il peut constituer, à la demande d'un quart de ses membres, une commission d'enquête afin de vérifier « les allégations d'infractions ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire » (art. 160 CE). Les faits en cause ne doivent toutefois pas faire l'objet d'un recours juridictionnel.
- vis à vis des autres institutions, le Parlement peut, sous certaines conditions déclencher le recours en annulation et le recours en carence devant la Cour de justice des Communautés.

Le Traité de Nice lui donne également la possibilité de saisir pour avis la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord international avec le traité.

## **CHAPITRE III : LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE**

Le Conseil de l'Union européenne est fréquemment appelé également Conseil des ministres (le Conseil a décidé qu'il serait dénommé «Conseil de l'Union européenne» par une décision du 8 novembre 1993). En dépit de l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen, il demeure le principal titulaire du pouvoir de décision dans la Communauté.

### **SECTION I :**

#### La composition du Conseil

En vertu de l'article 203 al.1 CE, « le Conseil est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre ». Cette disposition se substitue à la suivante : « le Conseil est formé des représentants des gouvernements des Etats membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres » (art.2 alinéa 1 du Traité de fusion des exécutifs).

Le Conseil n'est donc pas composé de responsables nationaux qui se réunissent périodiquement pour traiter de problèmes communautaires. En effet, on considère que la formulation actuelle permet de faire siéger au Conseil des « ministres » qui ne proviennent pas du gouvernement central, mais d'un gouvernement régional. Ceci est indispensable pour les Etats fédéraux dans lesquels certaines compétences sont détenues à titre exclusif par les Etats fédérés

et non l'Etat fédéral (ainsi les membres du gouvernement fédéral allemand sont incompétents pour traiter des questions relatives à l'éducation qui relèvent exclusivement des länders).

Les dispositions des traités auraient pu être interprétées comme signifiant que chaque gouvernement devait toujours être représenté par le même ministre (donc interprétation en faveur d'un monopole de représentation de l'Etat au sein du Conseil). Les ministres des Affaires étrangères ont, au départ, prétendu qu'il devait en être ainsi et ce, à leur profit. Cette thèse s'est opposée à la volonté des ministres techniciens (et notamment les ministres des finances) faisant valoir que le traitement de toutes les questions communautaires ne faisaient pas partie des « relations extérieures » de l'Etat. C'est donc **le système de la « pluralité de formations »** qui s'est mis progressivement en place, tout en respectant le principe d'une certaine prééminence des ministres des Affaires étrangères qui représentent leur Etat dans la formation « affaires générales ».

**La formation « affaires générales »** traite de toutes les affaires qui n'ont pas un caractère assez technique pour être dévolues à une autre formation. Elle coordonne également les autres formations. Ce rôle de coordination s'opère par une procédure d'information permanente, sans pour autant établir une hiérarchie entre les formations. C'est la formation normale du Conseil. **Les formations techniques** sont multiples et elles réunissent les ministres compétents pour un secteur donné (agriculture, finance et éco, transport ...). Enfin, **la formation « jumbo »**, créée récemment, réunit plusieurs ministres (affaires étrangères et agriculture, par exemple) pour traiter des questions considérées comme difficiles et ayant à la fois un aspect technique et général.

**L'unité du Conseil** n'est pas altérée par la spécialisation qui découle de l'existence de formations techniques dans la mesure où la règle est qu'une mesure relevant d'une formation technique déterminée peut toujours être arrêtée

par n'importe quelle autre formation. Ainsi, une décision proposée dans un Conseil sectoriel peut finalement être adoptée formellement dans un Conseil ayant une autre composition.

Dans le cadre de la PESC, le Conseil est composé des ministres des affaires étrangères. Dans le cadre de la coopération judiciaire et policière en matière pénale, il est composé des ministres de l'intérieur et de la justice.

Par ailleurs, depuis le Traité sur l'UE, il semblerait que le Conseil puisse dans certains cas se réunir au niveau des « chefs d'Etat et de gouvernements ». Pourtant, cette composition ne semble pas justifiée par l'article 203 TCE (art. 116 al.1 Euratom et art. 27 al.1 CECA) dans la mesure où les chefs d'Etat (actuellement seul le président français est concerné) ne sont pas des autorités ministérielles. C'est pourquoi, certains auteurs tendent à considérer que le Traité sur l'UE ne fait pas référence au Conseil des ministres mais au Conseil européen. Cette approche est mise en cause par le fait que les règles de fonctionnement applicables à cette formation, très différentes de celles dont relève le Conseil européen, sont identiques aux règles de fonctionnement du Conseil des ministres.

Cette formation est prévue par le traité de Maastricht dans deux hypothèses relatives à la politique monétaires : la décision de passage à la troisième phase de l'UEM (art.121 CE) et la décision de mettre fin à la situation dérogatoire d'un Etat membre qui ne participait pas à la monnaie unique (art. 122 CE). Le Traité d'Amsterdam a ajouté deux nouveaux cas :

- La constatation à l'unanimité dans le cadre de la procédure de l'article 7 TUE de l'existence d'une violation des droits fondamentaux par un Etat membre et la détermination de la sanction appliquée à cet Etat.



- La décision (prise à l'unanimité) de surmonter le veto opposé par un Etat membre pour des raisons de politique nationale importante à l'adoption d'une coopération renforcée. (art. 11 CE).

**La question de l'existence d'un ministre des affaires européennes :**

Confier l'ensemble des affaires européennes à un ministre spécialisé a été envisagé. Toutefois ceux-ci seraient devenus de véritables permanents communautaires, ce qui aurait changé la nature même du Conseil. De plus, compte tenu de la grande diversification des compétences communautaires, cette solution difficile est à mettre en œuvre. La tâche pour ce ministre serait délicate dans la mesure où il ne pourrait prendre une position au nom de l'Etat qu'après avoir obtenu l'accord de son collègue au sein du gouvernement chargé de la question traitée. Il existe toutefois des ministres ou délégués chargés des affaires européennes qui aident les ministres des affaires étrangères et les déchargent d'un certain nombre de tâches. Ils n'ont donc pas de compétence générale et ne se substituent pas aux ministres techniques.

Pour terminer, il faut remarquer et rappeler que le fait que tous les Etats membres ne soient pas également engagés par le traité sur l'Union européenne a pour conséquence la non participation des Etats aux réunions du Conseil portant sur des questions relevant de domaines qui ne les lient pas.

## **SECTION II :**

### Le fonctionnement du Conseil

#### **§1. La présidence et les sessions :**

##### **A- La présidence du Conseil :**

#### **1. La désignation du président du Conseil :**

La présidence est tournante : elle est assurée par chaque Etat membre pour une durée de six mois suivant un ordre fixé par les traités. Cet ordre de rotation peut être modifié dans la perspective de nouvelles adhésions afin de respecter l'équilibre entre grands et petits Etats. A moins de circonstances exceptionnelles, la présidence change donc chaque premier janvier et chaque premier juillet.

L'Etat qui exerce la présidence doit faire présider par ses représentants tous les organes communautaires de nature intergouvernementale (Conseil, Conseil européen, le COPERER, les groupes d'experts ainsi que les organes propres aux deuxième et troisième piliers). L'ordre actuel est le suivant : 1995 : France ; Espagne ; 1996 : Italie- Irlande ; 1997 : Pays-Bas, Luxembourg ; 1998 : Royaume-Unis, Autriche ; 1999 : Allemagne, Finlande ; 2000 : Portugal, France ; 2001 : Suède, Belgique ; 2002 : Espagne, Danemark ; 2003 : Grèce.

#### **2. Le rôle du président du Conseil :**

Le Président (c'est à dire le ministre dont l'Etat assure la présidence) prépare et dirige les travaux des différentes formations du Conseil. Il établit le calendrier de la présidence ; il doit convoquer le Conseil et définir l'ordre du jour provisoire. Lors des réunions du Conseil, le président joue un rôle d'arbitre

afin de permettre le dégagement de consensus. Il joue un rôle important dans les relations du Conseil avec les autres institutions communautaires. Il exprime le point de vue de la Communauté dans les organisations et conférences internationales (sauf lorsqu'il s'agit de négocier un accord, ce rôle étant dévolu à la Commission).

Selon l'article 18 TUE, dans le cadre de la PESC, il représente l'Union et a la responsabilité de la mise en œuvre des décisions prises. Il exprime le point de vue de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales. Il est assisté par le secrétaire général du Conseil qui est le Haut représentant de la PESC ainsi que, le cas échéant, par la présidence suivante et la Commission. C'est le système de la Troïka qui est composée du président de la Commission, du Haut représentant et éventuellement du président suivant.

Compte tenu de l'alourdissement de ses tâches, la durée de la présidence est en général jugée trop courte sans que jusqu'à présent les Etats membres aient pu se mettre d'accord sur une modification du système mis en place. Ils ont peur, en effet, d'en être éloignés pendant trop longtemps.

## **B- Les sessions du Conseil**

Le Conseil se réunit sur convocation de son président, à l'initiative de celui-ci, de l'un de ses membres ou de la Commission. Le règlement intérieur ne prévoit plus de périodicité déterminée, le président devant seulement faire connaître les dates qu'il envisage pour les sessions pendant sa présidence avant le début de celle-ci.

Pour chaque session, le président établit un ordre du jour provisoire qui est adressé aux membres du Conseil et à la Commission au moins quatorze jours avant le début de la session. La présidence a donc une grande maîtrise de l'ordre

du jour qui lui permet, en six mois, de mettre l'accent sur certains points ou d'en retarder d'autres. L'ordre du jour est ensuite fixé par le Conseil lorsqu'il se réunit. L'unanimité est requise pour l'inscription d'un point ne figurant pas à l'ordre du jour provisoire.

L'ordre du jour est divisé en points A et B. Les premiers sont destinés à être soumis au vote sans débat préalable (sauf demande expresse). Les seconds font l'objet d'un débat. Dans la pratique, sont inscrites au point A les questions qui ont déjà fait l'objet d'un consensus au sein du COPERER.

En principe, les sessions ne sont pas publiques.

## **§2. Les organes de préparation de la décision**

Le Conseil n'est que l'étape finale d'un processus de négociation qui commence au niveau des fonctionnaires des différents Etats siégeant dans le cadre de comités à compétence plus ou moins étendue, chargés soit de préparer les travaux du Conseil, soit de faciliter la formation d'une position commune aux Etats membres et parmi lesquels le COREPER a une place exceptionnelle.

### **A- Le Comité des représentants permanents (COREPER).**

A l'origine, il n'était prévu que dans le règlement intérieur du Conseil. Aujourd'hui son existence, après avoir été confirmée par le Traité de fusion des exécutifs, l'a été par le Traité sur l'UE (art 207 CE).

Il est composé des chefs de la mission que chaque Etat a à Bruxelles et qui a pour rôle d'établir et maintenir les liens entre l'Etat et la Communauté. Chaque délégation comprend un représentant permanent qui a le rang d'ambassadeur, un représentant adjoint qui a le rang de ministre et un certain nombre d'experts.

Le COPERER est un organe qui peut se constituer en deux formations :

- Le COPERER «en formation I » est composé des représentants titulaires chargés des questions dites « politiques »
- Le COPERER «en formation II » est composé des représentants adjoints pour les questions dites « techniques ».

En matière agricole, les compétences du COREPER sont exercées par le Comité spécial agricole.

Le COREPER assure la représentation permanente des Etats dans le système communautaire. En son sein, chaque représentant permanent défend auprès des autres Etats et de la Commission la politique de leur Etats. Ils informent également leur gouvernement des points de vue des autres Etats et des positions et projets de la Commission.

Il a pour mission la préparation des travaux du Conseil et l'exécution des mandats que celui-ci lui assigne. Il coordonne et supervise également l'activité des autres comités. Son rôle n'est plus limité au domaine communautaire mais s'étend à la politique étrangère et à la coopération en matière pénale.

**Le COREPER** constitue des **groupes d'experts ou de travail** auxquels il renvoie pour étude les propositions de la Commission. Les groupes d'experts ou de travail sont composés de fonctionnaires des missions permanentes à Bruxelles ou envoyés par les gouvernements et dont la compétence est spécialisée.

Ces groupes d'experts constituent un premier cadre d'examen et de négociation. Ils font un rapport au COPERER.

Si un consensus est établi au stade des groupes d'experts entre toutes les délégations avec l'accord du représentant de la Commission, on peut considérer que le texte est potentiellement adopté, même si son adoption formelle requiert la décision du Conseil . Par contre, en l'absence d'un tel consensus, c'est au COPERER de tenter de l'établir.

La Commission est représentée au COPERER et dans chaque groupe de travail. Son accord est indispensable pour que le consensus soit considéré comme établi. Il peut arriver que la difficulté d'adoption d'un texte aboutisse à l'établissement d'une navette entre le COPERER et le Conseil.

Le COPERER apparaît donc comme un cadre d'arbitrage et de négociation essentiel.

#### **B- Les autres comités :**

Ils contribuent au travail de préparation. L'intervention de ces comités n'exclut pas celle du COPERER car leurs délibérations doivent transiter par le COPERER pour être inscrites à l'ordre du jour du Conseil.

Exemples :

- le Comité économique et financier assiste le Conseil dans la préparation de ses délibérations sur les questions relevant de la politique économique et financière et doit, au surplus, surveiller l'évolution des paramètres économiques des Etats membres pour faire un rapport au Conseil.
- Le Comité de coordination composé de hauts fonctionnaires qui intervient dans le cadre du troisième pilier. Il est notamment chargé de formuler des avis à l'intention du Conseil soit de sa propre initiative, soit à la demande de celui-ci et de préparer les travaux du Conseil dans les domaines relevant de la coopération.
- Le Comité politique chargé de suivre la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de la sécurité commune et contribuant à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, soit à la demande de celui-ci, soit de sa propre initiative. Il surveille également la mise en œuvre de politiques convenues.

Par ailleurs, le Conseil crée également des comités composés de représentants des Etats membres lorsqu'il fait des délégations de pouvoirs à la Commission. Ils sont chargés de contrôler l'utilisation de ces pouvoirs et doivent avertir le Conseil des difficultés rencontrées.

#### C- Le secrétariat général :

Il est placé sous la direction d'un secrétaire général nommé à l'unanimité par le Conseil (art. 207 CE ; art. 121 §1 Euratom ; art. 30 §2 CECA ; art. 20 du Règlement intérieur du Conseil).

Le secrétaire général est assisté d'un cabinet. Il soumet notamment au Conseil un projet d'état prévisionnel des dépenses de l'institution. Depuis le Traité d'Amsterdam, le Secrétaire général est le Haut représentant de la PESC. Est donc actuellement nommé à ce poste une personnalité ayant une stature politique importante : M. Javier Solana.

### **§3. Le vote au sein du Conseil**

Les ministres ne statuent que sur la base de textes qui ont été préparés et débattus, souvent longuement, entre la Commission et les administrations nationales dans le cadre des groupes de travail et des différents comités (avec la fréquente intervention de groupes de pression privés). Très souvent, cette discussion initiale fait du Conseil un simple organe d'entérinement. Néanmoins, souvent aussi, l'ajustement final ne peut se faire qu'au niveau politique, c'est à dire au Conseil.

Tous les Etats membres ne participent pas toujours à l'adoption des décisions du Conseil soit parce qu'ils ont fait le choix de ne pas participer à

certaines politiques ou actions communautaires, soit parce que la mesure les concerne (ex : mesure de sanction en cas de violation des principes fondamentaux de l'Union).

Les délibérations du Conseil ne sont pas publiques. Dans la mesure où les ministres « représentent » leur Etat, en règle générale les positions qu'ils défendent au sein du Conseil ont été pré-délibérées au sein de l'Etat lui-même. On constate notamment le développement de la pratique consistant à consulter le parlement national avant de fixer celles-ci. Par ailleurs, certains ministres s'expriment « sous réserve » de confirmation par leur gouvernement ou de la consultation de leur parlement. En France, la consultation a lieu avant les délibérations du Conseil dans la mesure où l'article 88-4 inséré dans la Constitution en vue de la ratification du traité de Maastricht dispose que « le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des ministres, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législatives ». Il arrive donc au représentant de la France, lors des délibérations du Conseil, d'invoquer la « réserve parlementaire ». L'intervention du parlement ne donne lieu qu'à un avis visant à orienter la position adoptée par le ministre au sein du Conseil.

Il arrive souvent que des suspensions de séance ou des renvois à une séance ultérieure soient ordonnés pour permettre aux ministres de rendre compte et prendre de nouvelles instructions.

En principe, le Conseil arrête ses décisions par un vote. Toutefois, le recours à un vote formel peut être évité par l'existence d'un consensus. Le vote est personnel sauf procuration donnée à un autre membre du Conseil.

Le vote a lieu, en principe, à main levée par ordre alphabétique des délégations. Le recours à une procédure de vote par écrit est toutefois possible soit pour des affaires urgentes soit à la demande du président si des circonstances particulières



l'exigent. Dans les deux cas, l'usage de cette procédure doit être acceptée à l'unanimité par le Conseil ou le COREPER. Si le vote concerne une question soumise au Conseil par la Commission, l'acceptation de cette dernière est également exigée. Si la condition d'unanimité n'est pas respectée, l'acte adopté peut être annulé pour violation des formes substantielles ( CJCE 23 février 1988, Royaume-Uni / Conseil, aff. 68/86, Rec. p. 892).

La présence de huit membres du Conseil est requise pour pouvoir procéder à un vote. Le vote à lieu à l'initiative du président du Conseil.

Ce sont les dispositions des Traités qui, selon les domaines concernés, détermine les modes de votation (unanimité, majorité simple, majorité qualifié).

#### A- La majorité simple :

L'article 205 CE prévoit, sauf dispositions contraires, que les délibérations du Conseil sont acquises **à la majorité des membres qui le composent**. En pratique toutefois, les hypothèses de vote à la majorité simple sont rares : en dehors des décisions de procédure, le vote à la majorité simple n'intervient que dans des cas limités ( art. 207 §3 : adoption du Règlement intérieur ; art. 208 CE : demande d'étude et de proposition à la Commission ; art. 209 CE : fixation du statut des comités ; art. 48 al. 2 : avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres ; art. 284 CE : fixation des conditions et des limites du recueil des informations par la Commission). Ainsi, le plus souvent, il est prévu que le vote interviendra à la majorité qualifiée ou à l'unanimité :

## B- L'unanimité :

C'est la procédure qui respecte les techniques habituelles du droit international, permettant à un Etat de ne pas être tenu par une règle qu'il n'a pas voulu. Elle confère, en effet, à chaque Etat un droit de veto.

Il y a unanimité en l'absence d'un vote négatif. L'abstention ne fait donc pas obstacle à la réalisation de l'unanimité et donc n'empêche pas la décision (art. 205 §3 : les abstentions des membres présents ou représentés ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil qui requièrent l'unanimité ». Idem art. 118 §3 Euratom et art. 28 CECA). Ainsi, un Etat qui s'abstient, devra en principe appliquer la décision adoptée.

L'AUE et le TUE ont déjà remplacé dans plusieurs cas l'exigence d'unanimité par la majorité qualifiée. Si le traité d'Amsterdam poursuit cette évolution en réduisant les cas existants de vote à l'unanimité, il en introduit de nouveaux tant dans le traité sur l'UE que dans le traité CE .

Le recours à l'unanimité marque le caractère « intergouvernemental » de la Communauté et de l'Union. L'unanimité est donc le mode de votation adopté en principe dans le cadre de la PESC et de la coopération pénale. Le Traité d'Amsterdam y a apporté néanmoins certains aménagements. Ainsi :

- dans le cadre de la PESC, le Traité d'Amsterdam a assoupli la règle de l'unanimité dans la mesure où il prévoit que :

~~le~~ l'abstention d'un membre du Conseil peut désormais rendre une décision inapplicable à son encontre sans empêcher l'adoption de cette décision par les autres Etats membres. C'est le mécanisme de l'abstention constructive en vertu duquel « tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut assortir son abstention d'une déclaration

formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais accepte que la décision engage l'Union ». En contrepartie, « dans un esprit de solidarité mutuelle », il doit s'engager « à s'abstenir de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle ». Les autres Etats doivent respecter également sa position. L'abstention constructive permet de faciliter l'adoption de décisions en permettant aux Etats qui auraient voté négativement et bloqué la décision de s'abstenir. Ces Etats sont, en effet, placés dans la même position en s'abstenant qu'en votant négativement. Néanmoins, pour que la règle de l'unanimité soit respectée, une décision ne pourra être adoptée qu'à la condition que les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle déclaration ne représentent pas plus du tiers des voix affectées à la pondération prévue par l'article 205 §2 du traité CE.

~~Les~~ Les décisions de mise en œuvre des actions et des positions communes et les décisions prises sur la base d'une stratégie commune peuvent, sur décision unanime du Conseil, être prises à la majorité qualifiée. Un Etat peut néanmoins toujours invoquer des raisons de politique nationale importante. Dans ce cas, le processus de décision doit être arrêté et les Etats représentant une majorité qualifiée ne peuvent débloquent la situation qu'en saisissant le Conseil européen qui devra alors statuer à l'unanimité (art. 23 §2 TUE).

- Dans le cadre de la coopération pénale, le Traité d'Amsterdam introduit pour certaines décisions le recours à la majorité.

Plus généralement, sont également prises à l'unanimité, les autorisations de coopérations renforcées dans le cadre des 1<sup>er</sup> et troisième piliers ; les décisions structurelles (c'est à dire des décisions ayant une incidence globale sur les

Communautés et l'Union telles que la révision des traités ou l'adhésion de nouveaux Etats), la constatation d'une violation par un Etat des droits et libertés fondamentaux (art. 7 §1 TUE) et la suspension de son droit de vote (art. 309 §1 et §4 CE)

Dans le cadre du 1<sup>er</sup> pilier, les Etats membres ont recours à l'unanimité pour :

- les questions touchant des « secteurs sensibles » tels que le secteur fiscal, la libre circulation des personnes (les décisions concernant la libre circulation des personnes, les visas et le droit d'asile (art. 67 §1 CE), sauf celles visées par l'art. 67 §3 CE. Il est toutefois prévu que certaines de ces décisions puissent, dans cinq ans, être prises à la majorité soit automatiquement (art. 67 §4) soit sur décision unanime du Conseil (art. 67 §2)), la sécurité sociale, la discrimination fondée sur le sexe, la race, l'origine ethnique, la religion, ou les conviction, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, la culture, la définition des missions, objectifs prioritaire et l'organisation des fonds structurels, les modalités de l'association des pays et territoire d'outre-mer à la Communauté.
- les aspects fondamentaux de l'Union économique et monétaire (par exemple : la conclusion d'accords portant sur un système de taux de change pour l'euro vis à vis des monnaies non communautaires, la représentation de la Communauté au niveau international ; l'attribution de missions spécifique à la BCE en matière de contrôle prudentiel des établissement de crédit)

**D-** La majorité qualifiée :

### **1. Les conditions actuelles du vote à la majorité qualifiée :**

C'est la modalité la plus prévue. Chaque Etat dispose d'un nombre de voix pondéré en fonction de critères multiples (superficie, population, importance politique et économique dans la Communauté). La pondération des voix vise à

assurer un équilibre entre les différentes catégories d'Etats. Elle est prévue par l'article 205 TCE et est mise à jour après chaque nouvelle adhésion. Actuellement, elle est la suivante : Allemagne., Italie, France, RU : 10 ; Espagne : 8 ; Belgique, Grèce, Pays-Bas, Portugal : 5 ; Autriche, Suède : 4 ; Danemark, Finlande, Irlande : 3 et Luxembourg : 2, soit un total de 87.

Remarque : La pondération prévue par le Traité CECA est différente dans la mesure où elle prend en compte la production d'acier et de charbon de chaque Etat.

Un vote favorable est acquis par :

- 62 voix sur 87 si proposition de la Commission (cas normal dans le pilier communautaire).
- 62 voix sur 87 exprimant le vote favorable d'au moins dix Etats membres dans les autres cas. C'est l'hypothèse, dans le cadre du pilier communautaire, où le Conseil peut statuer sans proposition de la Commission (il s'agit de protéger les petits Etats en l'absence d'intervention de la Commission en empêchant les grands Etats de leur imposer, par leur alliance, leur points de vues. Aujourd'hui le risque d'être mis en minorité par une coalition de petits et moyens Etats existe plutôt pour les grands). Pour la PESC et la coopération pénale, dans les cas limités où la majorité qualifiée est requise pour l'adoption des décisions, c'est la règle dans la mesure où la Commission n'a pas, comme dans le premier pilier, le monopole de l'initiative.

La minorité de blocage est donc actuellement de 26 voix contre 23 avant l'adhésion de l'Autriche, la Finlande et la Suède. Toutefois, selon le compromis de Iaonnina (décision du Conseil du 29 mars 1994 concernant la prise de décision du Conseil à la majorité qualifiée modifiée en 1995), « si des membres du Conseil représentant un total de 23 à 25 voix indiquent leur intention de

s'opposer à la prise d'une décision par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable ... à une solution satisfaisante qui puisse être adoptée par 65 voix au moins ». Ainsi, une minorité de 23 à 25 voix peut inviter les autres Etats à poursuivre les négociations pour parvenir à un texte pouvant être adopté par au moins 65 voix. Toutefois, il est précisé que cette règle ne doit pas aller à l'encontre des délais imposés dans le cadre des procédures de décision (notamment coopération et codécision). Une déclaration annexée au Traité d'Amsterdam prévoit que le compromis de Iaonnina soit prorogé jusqu'à l'entrée en vigueur du prochain élargissement.

Ce compromis reflète la crainte des Etats de se voir minorisés trop facilement.

Parallèlement, il existe des majorités qualifiées spéciales prévues par les traités. Ainsi :

- dans le cadre de la coopération pénale, les mesures d'application des conventions sont adoptées à la majorité des deux tiers des parties contractantes (art. 34 §2 d) TUE)
- dans le cadre de la politique économique, les décisions concernant le déficit excessif d'un Etat sont prises à la majorité des deux tiers des voix pondérées mais sans celles du représentant de l'Etat concerné (art. 104 § 13 CE).
- Dans le cadre de l'Union économique et monétaire, certaines décisions sont prises, soit à la majorité des deux tiers des voix pondérées, soit à l'unanimité par les Etats participant à l'UEM ( art. 122 §5 CE).

Le Traité d'Amsterdam étend les cas de vote à la majorité qualifiée. Si le Traité de Nice poursuit cette évolution, il modifie la pondération des voix au sein du Conseil et les conditions du vote à la majorité qualifiée.

## 2. Les modifications apportées par le Traité de Nice :

### a) La nouvelle pondération des voix au sein du Conseil :

La nouvelle pondération des voix prévue par le Traité de Nice est la contrepartie de la perte par les grands Etats de leur deuxième commissaire. Elle vise également à assurer une nouvelle légitimité démocratique aux décisions de l'Union européenne en attribuant aux Etats membres un nombre de voix différent selon l'importance de leur population respective et à favoriser dès lors l'extension de la majorité qualifiée.

L'article 3 du protocole sur l'élargissement de l'Union prévoit une nouvelle pondération des voix au sein du Conseil qui entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 . Les Etats membres ou candidats sont répartis en 9 groupes :

- 1<sup>er</sup> groupe : Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie : 29 voix chacun
- 2<sup>e</sup> groupe : Espagne, Pologne : 27 voix chacun
- 3<sup>e</sup> groupe : Roumanie : 14 voix
- 4<sup>e</sup> groupe : Pays-Bas : 13 voix
- 5<sup>e</sup> groupe : Grèce, République tchèque, Belgique, Hongrie, Portugal : 12 voix chacun
- 6<sup>e</sup> groupe : Suède, Bulgarie, Autriche : 10 voix chacun
- 7<sup>e</sup> groupe : Slovaquie, Danemark, Finlande, Irlande et Lituanie : 7 voix chacun
- 8<sup>e</sup> groupe : Lettonie, Slovaquie, Estonie, Chypre, Luxembourg : 4 voix chacun
- 9<sup>e</sup> groupe : Malte : 3 voix

b) Les nouvelles conditions du vote à la majorité qualifiée :

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, la majorité qualifiée est soumise à de nouvelles conditions qui ne se limitent plus à l'obtention d'un seuil.

Trois conditions doivent être remplies :

~~1~~ l'obtention d'un nombre de voix déterminé :

- Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, le seuil de la majorité qualifiée est fixé à 169 voix sur 237 ( soit 71.26 % des voix) si l'Union compte encore 15 Etats membres. Jusqu'à l'adhésion des douze pays candidats, il évoluera en fonction du rythme des élargissements dans une fourchette comprise entre 71,26% et 73,91% des voix.
- Lorsque l'Union comptera 27 membres, le seuil de la majorité qualifiée sera porté à 255 voix sur 345 (soit 73.91% des voix).

~~2~~ le vote favorable d'une majorité d'Etats :

S'il y a une proposition de la Commission, le nombre de voix requis doit exprimer le vote favorable de la majorité des Etats membres. En l'absence d'une telle proposition, il doit exprimer le vote favorable d'au moins les 2/3 des Etats membres.

~~3~~ la clause de vérification démographique en vertu de laquelle les voix obtenues doivent représenter au moins 62% de la population totale de l'Union. Toutefois, la vérification de cette clause n'est pas automatique. Elle est faite à la demande d'un membre du Conseil avant l'adoption d'une décision.

c) L'extension du vote à la majorité qualifiée :



Un certain nombre de mesures devront désormais être prises à la majorité qualifiée soit à l'entrée en vigueur du traité (la conclusion de certains accords internationaux dans les deuxième et troisième piliers ; les mesures d'encouragement pour combattre les discriminations ; certaines mesures adoptées pour faciliter le droit de circulation et de séjour des citoyens ; la définition des conditions de circulation des ressortissants des Etats tiers pendant une durée inférieure à 3 mois ; la coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontalière, à l'exception des aspects touchant le droit de la famille ; la coopération économique, financière et technique avec les Etats tiers ; le statut des parlementaires européens sauf dispositions fiscales; le statut des partis politiques européens ; l'assistance financière exceptionnelle à un Etat membre ; les mesures nécessaires à l'introduction rapide de l'euro ; les mesures spécifiques d'appui dans le domaine industriel ...) ; soit de manière différée ou/et conditionnelle (le régime des fonds structurels ; certaines mesures de politique sociale et de politique commerciale; la lutte contre l'immigration clandestine ; la coopération entre les Etats membres en matière de libre circulation des personnes, d'asile et d'immigration ; les modalités des contrôles des personnes aux frontières extérieures ...). L'unanimité reste la règle, notamment pour les décisions essentielles affectant l'équilibre institutionnel et celles intervenant dans les domaines de la fiscalité et de la sécurité sociale non liées au bon fonctionnement du marché commun.

### **Conclusion sur le vote à la majorité qualifiée :**

On remarque que la pratique du Conseil le conduit à rechercher le « consensus » même dans les cas où la majorité qualifiée est requise. Tant que le président ne décide pas le passage au vote, des discussions de type diplomatiques se poursuivent, dénaturant quelque peu la procédure prévue par le Traité.

La question de la validité d'une telle technique s'est posée. C'est en 1966 qu'elle s'est imposée : la France, en 1965, s'était opposée au passage à la majorité qualifiée en matière agricole alors que le traité le prévoyait expressément. Ce n'est qu'après l'adoption d'un compromis en janvier 1966, le compromis de Luxembourg, que la France a mis fin à six mois de politique de la « chaise vide ». Les partenaires de la France acceptèrent, en effet, que, dans un cas où un vote à la majorité qualifiée était prévu, si un Etat membre indiquait que des « intérêts très importants étaient en jeu », la discussion se poursuive de façon à aboutir. Le compromis du Luxembourg conduit, en fait, à conférer au Etat un droit de veto fondé sur l'existence d'un intérêt vital qui ne peut être surmonté que par la recherche d'une certaine unanimité.

Cette formule de recherche d'un consensus a été appliquée plusieurs fois à la demande d'Etats, bien que critiquée car non conforme à l'esprit du Traité.

Si cette pratique qui ne relève d'aucune règle juridique n'a jamais été abolie, elle a toutefois été aménagée pour respecter les procédures de décision prévues par les traités. Ainsi, le règlement du Conseil prévoit que si la majorité des membres qui composent le Conseil exige un vote, malgré l'invocabilité par un Etat de ses intérêts fondamentaux et donc malgré sa demande de recherche d'un consensus, le président du Conseil est tenu d'ouvrir le vote (art. 9 §1 al. 2). Ainsi l'invocabilité des intérêts fondamentaux ne doit plus être perçue comme « un droit de veto » des Etats dans la mesure où tout dépend de la bonne volonté de ses partenaires. L'Etat demandeur n'a plus, dès lors, aucun droit à la procédure de consensus.

Le Traité d'Amsterdam a néanmoins réactualisé l'existence d'un veto fondé sur l'existence d'un intérêt national important dans le cadre de la PESC mais aussi dans le cadre des deux autres piliers. S'agissant de ces deux derniers, il confère un tel droit de veto aux Etats pour qu'ils puissent s'opposer soit dans

le cadre de la coopération pénale, à l'adoption à la majorité qualifiée par le Conseil des ministres d'une décision d'autorisation de mise en place d'une coopération renforcée (art. 23 TUE), soit dans le cadre du traité CE, à l'adoption à la majorité qualifiée par le Conseil des ministres de décisions relatives à des coopérations renforcées (art. 11 § 1 CE). Dans les deux cas, le vote n'a pas lieu. Ce veto peut toutefois être contourné par l'intervention du Conseil européen statuant à l'unanimité à la demande du Conseil de l'Union européenne dans le cadre de la coopération pénale (art. 40 TUE) ou par l'intervention du Conseil composé des chefs d'Etat et de gouvernement dans le cadre du traité CE (art. 11 §2 CE).

Le Traité de Nice ouvre aux Etats membres la possibilité de recourir à des coopérations renforcées dans le cadre de la PESC alors que le traité d'Amsterdam réservait cette possibilité au pilier communautaire et à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Toutefois, s'il lève le droit de veto conféré par le Traité d'Amsterdam à tout Etat membre désirant s'opposer à la mise en place d'une coopération renforcée dans le premier et le troisième pilier (Un Etat peut seulement demander un simple débat au Conseil européen, la décision finale appartenant ensuite au Conseil qui statue à la majorité qualifiée), il le maintient dans la PESC.

## **SECTION II :**

### **Le Rôle du Conseil**

#### **§1. Les compétences du Conseil dans le cadre de la Communauté :**

Dans le cadre de la Communauté, le Conseil est l'organe de décision normative soit seul, soit conjointement avec le Parlement européen. Il est

également investi de la fonction exécutive qu'il peut soit exercer seul en prenant les mesures d'exécution des actes qu'il adopte, soit déléguer à la Commission. Il est aussi, avec le Parlement européen, une des branches de l'autorité budgétaire : il établit le projet de budget et intervient dans son adoption.

Le Conseil a, par ailleurs, des attributions internationales :

- il représente, conjointement avec la Commission, la Communauté.
- il autorise les négociations d'actes internationaux par la Commission et est le seul, en principe, à pouvoir conclure de tels accords.

## **§2. Les compétences du Conseil dans le cadre de la PESC et de la coopération :**

Dans le cadre de la PESC, le Conseil est également le principal détenteur du pouvoir de décision : il définit les positions et les actions communes ainsi que toutes les décisions de mise en œuvre.

Dans le cadre du troisième pilier, le Conseil peut prendre certaines mesures (positions communes, décisions cadre et décisions, conventions dont l'adoption est recommandée aux Etats membres) et il doit favoriser la coopération. membres.

## **CHAPITRE IV : LA COMMISSION EUROPEENNE**

L'appellation officielle de cette institution selon l'article 9, non abrogé, du traité de Maastricht est « Commission des Communautés européennes » depuis le traité de fusion des exécutifs. Cependant dans le cadre de l'Union, elle exerce des compétences en dehors du cadre des Communautés. C'est pourquoi il a été indiqué par une simple déclaration de son président que l'appellation de « Commission européenne » devait dorénavant être utilisée.

C'est l'institution qui, dans l'esprit des auteurs des traités institutifs, était destinée à représenter chaque Communauté en tant que telle et promouvoir l'intérêt commun indépendamment des composantes étatiques de ces organisations.

### **SECTION I :**

#### La composition la Commission

##### **§1. Le nombre des commissaires :**

Selon l'article 213 CE :

- seuls les nationaux des Etats membres peuvent être membres de la Commission
- la Commission doit comprendre au moins un national de chacun des Etats membres, sans que le nombre des membres ayant la nationalité d'un seul Etat soit supérieur à deux (deux pour les grands Etats c'est à dire la

France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne et un pour les moyens et petits)

Dans la perspective des adhésions de l'Autriche, la Finlande, la Suède et la Norvège, l'effectif de la Commission avait été révisé à 21, soit un nouveau membre par Etat. La défection de la Norvège a ramené cet effectif à 20. Cet effectif peut être modifié par le Conseil statuant à l'unanimité.

Dans la déclaration n°15 insérée dans l'Acte final annexé au traité sur l'Union européenne, les Etats membres avaient convenus de réexaminer la question du nombre des membres de la Commission. Lors de la Conférence intergouvernementale de 1996-1997, la délégation française avait proposé d'abandonner la règle selon laquelle il devait y avoir au moins un commissaire par Etat membre afin que, même après un ou plusieurs élargissements portant le nombre d'Etats membres à plus de 20, la Commission conserve une « taille raisonnable ».

Cette proposition s'est principalement heurtée à l'opposition des petits et moyens Etats et, de ce fait, le traité d'Amsterdam, ne modifie pas cette règle. Toutefois, un protocole annexé au Traité prévoit qu'à la date d'entrée en vigueur du premier élargissement de l'Union, la Commission se composera d'un national de chacun des Etats membres, à condition qu'à cette date les règles de vote au sein du Conseil aient été modifiées, notamment par une nouvelle pondération des voix. Il est également prévu qu'un an au moins avant que l'UE compte plus de 20 Etats, une conférence intergouvernementale soit convoquée pour revoir les dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions.

En fait, pour éviter l'augmentation excessive du nombre de membres de la Commission, il faudrait abandonner la règle selon laquelle il doit y avoir au

moins un commissaire par Etat. Selon certains auteurs, il faudrait établir un système de rotation entre les petits et moyens Etats ou il pourrait être envisagé de laisser le soin, d'un commun accord, au président de la Commission, de constituer son équipe sans être limité par des conditions de nationalité, tout en veillant à un certain équilibre.

Le Traité de Nice n'adopte pas ces solutions. Il se conforme à ce qui avait été prévu par le traité d'Amsterdam en prévision des futures adhésions : dans la perspective d'une Union à 27 Etats, afin de préserver l'efficacité de l'institution, l'article 4 du protocole sur l'élargissement prévoit un plafonnement du nombre de commissaires en deux étapes :

- 1) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, dès l'entrée en fonction de la première commission formée après cette date, la règle d'au moins un commissaire par Etat membre est abandonnée. Les cinq Etats les plus peuplés (Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, Espagne) renoncent donc à leur second commissaire. Tout Etat qui adhère à l'Union a le droit d'être représenté par un commissaire et le nombre de commissaires est donc égal au nombre d'Etats membres. Jusqu'à cette date, le statu quo est maintenu.
- 2) Lorsque l'Union comptera 27 Etats membres, la composition de la Commission devra être organisée sur la base d'un système de rotation fixé à l'unanimité par le Conseil après la signature du traité d'adhésion par le vingt-septième Etat membre de l'Union. Ce système devra garantir une stricte égalité entre les Etats membres tant dans la détermination de l'ordre de passage que dans le temps de présence de leurs nationaux. Il devra également permettre la constitution de collèges représentatifs de la configuration démographique et géographique de l'ensemble des Etats membres.

## §2. Désignation et statut des membres :

### A- La procédure de désignation des commissaires :

En vertu des traités originaires, les commissaires étaient désignés d'un commun accord par les Etats membres. En pratique, chaque Etat membre proposait ses candidats pour les sièges occupés par ses nationaux, sous réserve du droit de veto des autres Etats membres. Pendant un temps, le Président était désigné au sein du Collège des commissaires. Puis, il a été désigné par les Etats avant les autres commissaires de façon à lui donner un poids plus grand et à lui permettre d'être consulté sur la désignation des autres membres.

La procédure de désignation des commissaires a été modifiée dans un premier temps par le Traité de Maastricht puis par le Traité d'Amsterdam pour répondre aux demandes du Parlement européen qui souhaitait y être associé. Ainsi, désormais, la nomination des membres de la Commission est soumise à un vote d'approbation du Parlement. On a donc parlé de « **parlementarisation de la Commission** ».

Selon l'article 214 CE (ex. art. 158 CE modifié), la procédure comprend trois étapes :

- 1) les gouvernements des Etats membres désignent d'un commun accord, après consultation du Parlement européen, la personnalité qu'ils envisagent de nommer président de la Commission. La désignation du Président exige souvent dès lors des négociations délicates entre les gouvernements. Ce « commun accord » des gouvernements se fait, en principe, dans le cadre du Conseil européen.

Selon le Traité de Maastricht (art 158 CE), la désignation du Président devait être précédée d'une « consultation » du Parlement européen. Le Traité



d'Amsterdam renforce davantage le rôle du Parlement en instituant non plus une simple consultation mais une approbation du Parlement (art. 214 CE, ex. art 158 modifié). Selon l'article 32 du Règlement du Parlement établi en mars 1999 et fixant les modalités de la procédure d'approbation, le candidat à la présidence proposé par les Etats est invité à faire une déclaration devant le Parlement dans laquelle il présente ses orientations politiques. Cette déclaration est suivie d'un débat auquel est invité à participer le Conseil. Le Parlement doit approuver ou rejeter la proposition à la majorité des suffrages exprimés. Le résultat du vote est transmis au Conseil européen et aux gouvernements des Etats membres. En cas de vote négatif, ils sont invités par le Président du Parlement à retirer leur proposition et à en présenter une nouvelle.

C'est ainsi que M. Romano Prodi, président de l'actuelle Commission a été désigné le 5 mai 1999. En pratique, une certaine rotation de la présidence en fonction des nationalités est assurée.

- 2) Si le Parlement entérine leur choix, les Etats membres désignent les personnalités qu'ils envisagent de nommer membres de la Commission. Depuis le Traité d'Amsterdam, Cette désignation doit être faite d'un commun accord avec le président nommé. Ensuite, le président et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collègue, à un vote d'approbation du Parlement européen. En fait, afin de contrôler l'adéquation du commissaire à sa tâche, la répartition des « portefeuilles » doit être faite par la Commission avant que les commissaires ne se présentent devant le Parlement européen. Ensuite, les membres de la Commission peuvent être invités à se présenter devant une ou plusieurs commissions du Parlement pour faire une déclaration ou répondre à des questions. Ce qui permet au Parlement de se faire une idée précise des compétences des commissaires. Si à ce stade la personnalité d'un commissaire ne convient pas, les

gouvernements ont la faculté de modifier la composition de la Commission avant le vote d'approbation.

C'est seulement après la présentation par le président de la Commission désigné du programme de la Commission devant lui que le Parlement, à la suite d'un débat, procède au vote à la majorité des suffrages exprimés. Ce vote concerne la Commission en bloc : il ne peut pas y avoir de vote séparé sur la personne d'un commissaire. Toutefois, le Parlement peut fonder un vote de rejet sur son hostilité à l'égard de tel ou tel commissaire. Le vote de rejet peut également être fondé sur le fait que la composition de la Commission ne reflète pas un certain équilibre sociologique (parité homme-femme) ou politique (représentation des tendances politiques principales au Parlement. Ce dernier argument a du poids dans la mesure où le renouvellement de la Commission suit, en général, celui du Parlement européen, son mandat étant égal à celui de Parlement.

L'intervention décisive du Parlement dans la procédure de désignation des commissaires conduit inévitablement à comparer la Commission à un « gouvernement de législature » tel qu'il existe notamment dans les régimes parlementaires qui suppose une certaine correspondance politique entre la Parlement et la Commission.

- 3) après le vote d'approbation du Parlement, le Président et les commissaires sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres. La décision de nomination est un acte intergouvernemental qui ne relève pas de la compétence de la Cour de justice.

La composition actuelle de la Commission est la suivante :

- Président : **Romano Prodi**
- **Neil Kinnock (Réforme administrative) et Loyola de Palacio (Relations avec le Parlement européen, transports et énergie)**

- Concurrence : **Mario Monti**
- Agriculture, développement rural et pêche : **Franz Fischler**
- Entreprises et société de l'information : **Erkki Liikanen**
- Marché intérieur : **Frits Bolkestein**
- Recherche : **Philippe Busquin**
- Affaires économiques et monétaires : **Pedro Solbes Mira**
- Développement et aide humanitaire : **Poul Nielson**
- Elargissement : **Günter Verheugen**
- Relations extérieures : **Chris Patten**
- Commerce : **Pascal Lamy**
- Santé et protection des consommateurs : **David Byrne**
- Politique régionale : **Michel Barnier**
- Education et Culture : **Viviane Reding**
- Budget : **Michael Schreyer**
- Environnement : **Margot Wallström**
- Justice et affaires intérieures : **Antonio Vitorino**
- Emploi et affaires sociales : **Anna Diamantopoulou**

## **2. statut des membres :**

Leur mandat est de cinq ans (art. 214 §1 CE). Indépendamment du décès , ce mandat peut être écourté soit collectivement par l'adoption d'une motion de censure par le Parlement (art. 201 CE) ou le renouvellement de la Commission, soit individuellement à la suite d'une démission volontaire ou d'une démission d'office prononcée par la Cour de justice lorsque le membre ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou en cas de faute grave (art. 215 CE).

Selon l'article 201 CE, lorsqu'une motion de censure a été votée, le mandat des membres de la nouvelle commission s'achève à la date à laquelle se serait normalement achevé le mandat des membres de la commission renvoyée.

Les membres de la Commission exercent leur mission en pleine indépendance dans l'intérêt exclusif de la Communauté (art. 213 CE). Dès lors :

- la fonction de membre de la Commission est incompatible avec l'exercice de toute autre fonction publique ou élective, communautaire ou nationale ainsi qu'avec toute activité professionnelle rémunérée ou non.
- Les commissaires ne peuvent recevoir d'instruction d'aucun gouvernement ni organisme.

Les Commissaires doivent s'abstenir de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. Après cessation de celles-ci, ils sont tenus par une obligation d'honnêteté et de délicatesse « quant à l'acceptation de certaines fonctions ou de certains avantages » (art. 213 §2 CE). La violation de leur engagement peut être sanctionnée par la démission d'office prononcée par la Cour de justice (art. 216 CE) .

Les commissaires bénéficient des privilèges et immunités prévus aux articles 12 à 15 et 18 du protocoles sur les privilèges et immunités des Communautés européennes.

## **SECTION II :**

### **Organisation et fonctionnement :**

L'organisation et le fonctionnement de la Commission sont régis par les règles des traités constitutifs et son nouveau règlement intérieur adopté le 17 février 1993.

#### **§1. Organisation :**

##### **A- le président et les vice-présidents :**

La Commission peut nommer un ou deux vices présidents parmi ses membres. Jusqu'à présent le fait d'être vice-président ne se traduisait pas par la prise en charge de responsabilités particulières, sauf celle, le cas échéant de remplacer le président en cas d'absence. Le Traité de Nice retire à la Commission toute entière le soin de désigner les vice-présidents : s'il est ratifié, il appartiendra au Président seul de procéder à ces nominations.

Le rôle du président de la Commission a évolué. Il a progressivement été renforcé non seulement en raison de l'intervention décisive du Parlement dans sa désignation et de sa participation dans le choix des autres membres de la Commission mais aussi des pouvoirs qui lui ont été conférés et en vertu desquels :

- 1) il a autorité sur les autres commissaires :
- il répartit les portefeuilles entre les commissaires : Chaque membre de la Commission est responsable d'un ou de plusieurs domaines de compétences communautaires. Il lui incombe dans ces domaines, d'instruire les projets de

propositions de la Commission, de les défendre devant le Conseil et de veiller ensuite à leur application. S'il appartient en principe au Président de procéder à la répartition des responsabilités entre les commissaires, on a toutefois constaté une tendance des Etats à s'immiscer dans cette répartition, lors des discussions précédant l'entrée en fonction d'une nouvelle Commission, afin d'obtenir que les commissaires qu'ils proposent aient les attributions les plus importantes possibles. C'est pourquoi, le Traité de Nice précise qu'il revient au Président seul de décider de cette répartition afin d'assurer « *la cohérence, l'efficacité et la collégialité* » de l'action de l'institution et qu'il est libre, le cas échéant, de procéder à tous les remaniements qui lui sembleront nécessaires à cette fin en cours de mandat.

En raison de l'augmentation de nombre de commissaires, certaines attributions sont parfois partagées entre plusieurs commissaires et des « groupes de commissaires » sont constitués présidés par l'un d'eux.

- Depuis le traité d'Amsterdam, l'article 163 TCE précise que « la Commission remplit sa mission dans le respect des orientations politiques définies par son président ». Il tend donc à devenir l'équivalent d'un « chef de gouvernement ». Le Traité de Nice rappelle que toute action d'un commissaire est réalisée sous son autorité et lui confère la possibilité de demander et d'obtenir, après approbation du collège, la démission d'un membre de la Commission.

2) il coordonne le travail de la Commission et préside les séances

3) Il participe au Conseil européen et a un rôle important de représentation internationale (y compris la participation aux « sommets » des pays les plus industrialisés).

Le prestige et l'efficacité de la Commission sont incontestablement liés à sa personnalité.

**B-** Le Secrétariat général et les services de la Commission :

1. Le secrétariat général :

Le secrétariat général comprend six directions (greffe ; coordination I chargée des questions institutionnelles, du droit communautaire, de l'informatique et des publications et coordination II chargée de la coordination intérieure, de la programmation, de l'organisation des services et des subventions ; relations avec le Conseil ; Relations avec le Parlement européen, le Comité économique et social, le Comité des régions et les milieux professionnels ; coordination de la lutte anti-fraudes).

Il est dirigée par un secrétaire général qui assiste, sauf décision contraire, aux réunions de la Commission et est chargé de :

- assister le Président dans la préparation des travaux et réunions de la Commission.
- veiller à la mise en œuvre des procédures décisionnelles et à l'exécution des décisions.
- assurer la coordination entre les services de la Commission
- notifier et publier les actes et transmettre des documents aux autres institutions
- assurer les relations officielles de la Commission avec les autres institutions, sous réserve toutefois des tâches assurées par la Commission elle-même ou de celles déléguées à certains de ses membres ou services.

- suivre les travaux des autres institutions et en informer la Commission.

## 2. Les services :

Un certain nombre de services installés à Bruxelles ou à Luxembourg ont pour mission de préparer et mettre en œuvre l'action de la Commission. Ils sont, en principe, répartis en directions générales et placés à la disposition du commissaire responsable du domaine concerné. Chaque commissaire a également auprès de lui un «cabinet» d'effectif limité (6 personnes) dont les membres sont recrutés discrétionnairement par lui et qui ne sont pas intégrés dans les cadres de la fonction publique communautaire (sauf s'ils y appartiennent déjà). Les réunions de la Commission sont normalement précédées et préparées par une réunion des chefs de cabinets.

Peuvent également être créés par la Commission des services temporaires chargés d'une mission précise.

Une inspection générale des services de la Commission (IGS) créée le 6 février 1991 contrôle l'utilisation qui est faite des ressources de la Commission.

## C- Les Comités et les Fonds :

Les Comités sont soit prévus ou créés par les traités soit créés par la Commission ou le Conseil. Il s'agit de comités d'étude ou de comités consultatifs chargés d'assister la Commission dans l'accomplissement de ses missions (notamment pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques communautaires). Leurs composition, organisation et fonctions sont variables.



Les fonds structurels ne sont pas des organes de la Commission mais constituent des instruments financiers créés pour soutenir certaines actions de la Commission. Ils prennent la forme de directions rattachées à des directions générales de la Commission.

Il existe actuellement plusieurs fonds européens :

- le Fond social européen (FSE) prévu par les articles 146 à 148 du traité CE et qui est chargé notamment de promouvoir à l'intérieur de la Communauté, par des interventions financières, l'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs. Il relève de la direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales.
- Le Fond européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) qui gère les dépenses de la PAC et relève de la Direction générale Agriculture.
- L'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) qui intervient dans le domaine de la pêche.
- Le Fond européen de développement régionale (FEDER) créé en 1975 pour soutenir la politique régionale qui vise à réduire les déséquilibres régionaux au sein de la Communauté en aidant les régions en retard de développement ou en déclin. Il est rattaché à la Direction générale Politique régionale
- Le Fonds européen de développement (FED) géré par la Direction générale Développement est lié aux conventions de Lomé avec les pays de l'ACP ( Afrique, Caraïbe ; Pacifique) qui accordent des préférences tarifaires pour l'accès de leurs produits au marché européen. .
- Le Fonds de cohésion, créé en 1994, qui contribue à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et de projets transeuropéens en matière d'infrastructure des transports.

- Le Fonds de garantie pour les prêts communautaires à des pays tiers créé en 1994 et destiné à couvrir les risques des prêts et garanties de prêts accordés aux pays tiers ou pour des projets réalisés dans des pays tiers.

C'est au Conseil qu'il appartient de définir à l'unanimité, sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement européen et après consultation du Comité économique et social, les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds structurels (art. 161 CE).

## **§2. Fonctionnement :**

**A-** Le principe de collégialité :

### **1. définition du principe :**

Selon l'article 219 CE et l'article 1<sup>er</sup> du règlement intérieur, la Commission « agit en collège ». Ce qui signifie que chaque commissaire n'a, en principe, aucun pouvoir de décision propre et que toute décision, prise de position ou déclaration d'un membre de la Commission est l'expression de la volonté du collège des commissaires et engage l'institution tout entière (et ce même si la décision n'a pas réuni un consensus et a été prise à la majorité simple). Ainsi tous les membres du collège sont collectivement responsables tant sur le plan politique que juridique de l'ensemble des décisions arrêtées.

Le juge communautaire a plusieurs fois souligné l'importance de ce principe, allant jusqu'à considérer que sa violation entachait l'acte d'inexistence. Ce principe implique, dès lors que la Commission ne puisse adopter d'actes qu'en séances, lors de ses réunions hebdomadaires ou supplémentaires.

## 2. Les aménagements du principe de collégialité :

Le principe de collégialité a été atténué par certains aménagements destinés à faciliter le fonctionnement pratique de la Commission sans le remettre en cause :

- L'institution d'une procédure écrite reposant sur le principe d'adoption de la décision par non-opposition des membres (art 10 de règlement intérieur) : un délai est imparti pour faire connaître les réserves ou amendements suscités par la proposition ; Tout les membres de la Commission peuvent demander, au cours de la procédure écrite, que la proposition fasse l'objet d'un débat. La question est alors inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion. Une proposition n'ayant fait l'objet d'aucune réserve à l'issue du délai imparti est réputée adoptée par la Commission. Cette procédure est utilisée pour plus de la moitié des décisions arrêtées.
- La prévision d'une procédure de suppléance d'un commissaire absent par un membre de son cabinet qui participe aux débats, sans prendre part au vote (art 8 de règlement intérieur).
- La mise en place d'un système de délégations interne et externe.

~~Les~~ Délégations internes : Ce sont les délégations faites par la Commission à ses membres. Ces délégations ne peuvent pas autoriser les bénéficiaires à prendre des décisions de principe (CJCE 15 juin 1994, Commission / BASF, aff. C-137/92 P, Rec. p. I-2555). La Commission peut ainsi seulement habiliter un ou plusieurs de ses membres à prendre, en son nom et sous son contrôle, des mesures de gestion et d'administration clairement définies (art 11 du règlement). Elles peut également

habiliter un ou plusieurs de ses membres à adopter le texte définitif d'une décision dont « elle a défini la substance lors de ses délibérations ». Cette « habilitation » ne peut donner lieu à subdélégation sauf autorisation expresse dans l'acte de base.

Les délégations externes : la Commission semble également pouvoir faire des délégations de signature au profit de ses hauts fonctionnaires les habilitant à prendre en son nom et sous son contrôle des mesures de gestion et d'administration clairement définies.

#### **B- les réunions et procédures de décision :**

La Commission se réunit, en règle générale, un fois par semaine et chaque fois que nécessaire. Elle est convoquée par son président et le nombre de membres nécessaires pour les délibérations est égal à la majorité du nombre des membres prévu par le traité. En cas d'absence d'un commissaire, son chef de cabinet peut assister à la réunion et, à l'invitation du président, exposer l'opinion du membre absent. A titre exceptionnel, la Commission peut décider d'entendre toute autre personne.

La Commission adopte chaque année son programme de travail annuel, sur la base duquel elle fixe un programme trimestriel « glissant ». Ce programme est dit « glissant » car peuvent y être insérés les points nécessitant une décision de la Commission ou dont l'inscription est demandée par un membre de la Commission. C'est sur la base du programme trimestriel que le président fixe l'ordre du jour de chaque réunion.

La Commission peut décider à la majorité de délibérer sur une question non inscrite à l'ordre du jour ou, au contraire, décider à la majorité de ne pas délibérer sur une question inscrite à l'ordre du jour.

Les réunions ne sont pas publiques et les débats sont confidentiels. Elles sont précédées par des réunions préparatoires des chefs de cabinets des commissaires, présidées par le secrétaire général de la Commission ou le chef de cabinet du président de la Commission. Sont également invités à ces réunions préparatoires, les fonctionnaires des directions générales intéressées par les questions traitées. Il s'agit essentiellement de faciliter le travail de la Commission en réglant les questions purement techniques (points A de l'ordre du jour) pour lui permettre de débattre seulement sur les questions importantes ou controversées (points B de l'ordre du jour).

Les décisions sont prises sur proposition d'un ou plusieurs membres de la Commission. Celle-ci procède à un vote sur demande d'un de ses membres. Ce vote porte sur la proposition initiale ou sur une proposition modifiée par le ou les membres responsables ou le président. Les décisions sont acquises à la majorité simple de ses membres (art. 219 CE).

Deux autres procédures sont prévues par le règlement intérieur : la procédure écrite et les délégations.

### **SECTION III :**

#### **Le rôle de la Commission**

Le rôle de la Commission est très important dans le cadre du pilier communautaire. Il est beaucoup plus réduit dans le cadre de la PESC et de la coopération pénale.

#### **§1. La Commission est la garante de l'application du droit communautaire :**

Elle doit veiller à l'application du traité et des actes pris par les institutions ( art. 211 CE). Elle est obligée d'utiliser tous les moyens qui sont mis à sa disposition pour faire en sorte que le droit communautaire soit respecté et appliqué. A ce titre, plusieurs pouvoirs lui ont été conférés :

- un pouvoir d'information : pour vérifier la bonne application du droit communautaire par les autorités nationales, elle est en droit d'exiger de la part des Etats membres tous les renseignements nécessaires à son contrôle.
- Des pouvoirs d'investigation et d'enquête : la Commission peut procéder à des vérifications sur pièces et sur place notamment dans les entreprises pour s'assurer qu'elles respectent bien les règles de la concurrence.
- Le pouvoir d'émettre des recommandations et des avis pour éclairer les autorités nationales sur certaines dispositions du droit communautaire ou les inciter à adopter un comportement déterminé.
- Le pouvoir d'autoriser des dérogations : la Commission peut autoriser, temporairement et à titre exceptionnel, les Etats membres à déroger aux obligations découlant des traités ou des actes des institutions par l'adoption de mesures de sauvegarde.

- Le pouvoir de répression : pour réprimer les infractions au droit communautaire, la Commission peut engager des poursuites tant à l'égard des autres institutions (introduction d'un recours en carence ou en annulation) qu'à l'égard des Etats membres (déclenchement de la procédure en constatation de manquement) et des entreprises (prononcé de sanctions administratives et pécuniaires)

## **§2. Le rôle d'impulsion de la Commission dans la construction communautaire :**

### **A- Le pilier communautaire :**

La Commission a un « mission générale d'initiative » qui se traduit par :

- la définition d'objectifs à atteindre ou d'actions à entreprendre dans divers actes (mémorandums, communications, livres blancs ...)
- l'élaboration de propositions d'actes communautaires : en principe, tant en matière législative qu'en matière budgétaire, la Commission détient le monopole de l'initiative.

### **B- La PESC et la coopération pénale :**

Dans le cadre des deux autres piliers, la Commission a également un droit d'initiative. Toutefois, elle ne dispose pas du monopole de l'initiative dont elle bénéficie dans le pilier communautaire. Ainsi,

- selon l'art. 22 §1 TUE, elle peut saisir, comme tout Etat membre, le Conseil de toute question concernant la PESC et lui faire des propositions.
- Selon l'art. 34 TUE, elle dispose avec les Etats membres d'un droit d'initiative dans le cadre de la coopération judiciaire et policière en matière pénale.

### **§3. La fonction d'exécution et de gestion de la Commission:**

Dans le cadre du pilier communautaire, les traités donnent compétence à la Commission pour prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre de certaines de leurs dispositions (mise en œuvre des règles de concurrence applicables aux entreprises et aux Etats membres ; exécution du budget et gestion opérationnelle des fonds structurels; mise en œuvre des politiques communes)

La Commission a également un pouvoir de décision et de réglementation délégué par le Conseil pour l'exécution des règles qu'il établit (article 155 CE). Toutefois, ce pouvoir est encadré par l'intervention de comités (comité consultatif, comité de gestion et comité de réglementation) composés de représentants des Etats membres dont les avis lient plus ou moins la Commission (pratique de la « comitologie »).

### **§4. La Commission a des fonctions internationales :**

La Commission participe à l'exercice du droit de légation actif et passif de la Communauté :

- elle désigne les délégations qui sont envoyées auprès des Etats tiers ou des organisations internationales pour représenter la Communauté
- son président reçoit conjointement avec le Président du Conseil des ministres les lettres de créances des délégations des Etats tiers.

Mandatée par le Conseil et les Etats (dans l'hypothèse, d'actes mixtes), la Commission négocie les accords internationaux en liaison avec des comités désignés par le Conseil (ils sont en général composés de fonctionnaires des Etats membres).



La Commission est compétente, par ailleurs, pour conclure certains accords soit de sa propre initiative (l'article 300 CE mentionne, en effet, que les accords sont conclus par le Conseil « sous réserve des compétences reconnues à la Commission en ce domaine »), soit sur délégation du Conseil de l'Union européenne.

La Commission est également chargée de représenter la Communauté dans les organes de gestion des accords auxquelles celle-ci est partie.

Dans le cadre de la PESC, elle est associée, selon l'article 18 §4 TUE, aux tâches de la présidence de l'Union et ses délégations participent dans les pays tiers et les conférences internationales aux concertations.

<p style="text-align: center;"><b>CHAPITRE V :</b> <b>LES JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES</b></p>
---

La Cour de justice est la quatrième institution créée par les Traités constitutifs des Communautés. Elle était le seul organe juridictionnel du système communautaire jusqu'à ce que l'Acte Unique, à sa demande, prévoit la faculté pour le Conseil de créer une juridiction de première instance. Le tribunal a été institué par une décision de Conseil du 24 octobre 1988. Il est entré en fonction le 1<sup>er</sup> septembre 1989. L'existence du Tribunal de première instance a été, par la suite, constitutionnalisée par le Traité sur l'Union européenne. Contrairement à la Cour de justice, le statut d'institution communautaire à part entière ne lui a pas été reconnu.

Le Traité de Nice réforme en profondeur le système juridictionnel communautaire. Il prévoit notamment :

- la mise en place de chambres juridictionnelles spécialisées afin d'alléger la charge de travail du TPI. Ces nouvelles juridictions de première instance seront chargées de connaître les recours formés dans des matières spécifiques tels que le contentieux de la fonction publique communautaire. Leur composition sera précisée par la décision qui les institue. Si le Traité est ratifié, leur création aura des incidences sur les compétences du TPI et de la CJCE.
- Une revalorisation du rôle du TPI pour remédier à l'encombrement de la Cour de justice.
- Une réorganisation des formations de jugements

## **SECTION I :**

### **Les membres des juridictions communautaires**

#### **§1. La Cour de justice :**

##### **A- Composition**

Elle est composée de juges et d'avocats généraux. Elle dispose également d'un greffier assisté par des adjoints, qui est nommé pour six ans.

Les juges et les avocats généraux sont nommés d'un commun accord par les gouvernements nationaux (articles 223 CE, 32 ter CECA et 138 Euratom). Leur nombre est fixé par les traités. Il peut être augmenté par une décision du Conseil prise à l'unanimité à la demande de la Cour de justice. Aucune condition de nationalité n'est exigée. Toutefois, dans la pratique, chaque Etat membre a un juge de sa nationalité dont il propose la nomination. Dès lors, à chaque élargissement, la Cour de justice voit le nombre de ses membres augmenter. En cas de nombre pair, un juge supplémentaire est nommé dont la nationalité change selon un système de rotation entre les Etats. Il y a actuellement quinze juges.

Cette règle non écrite est officialisée par le traité de Nice (nouvel article 220 CE) afin de permettre une représentation de chaque tradition juridique nationale. Ainsi, à terme, la CJCE sera composé de 27 juges.

Par contre, elle reste inappliquée pour les avocats généraux dont le nombre est inférieur à celui des Etats ( 8 actuellement). Traditionnellement, les cinq grands Etats (Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume- Uni) en ont un en permanence tandis que les postes restant tournent entre les moyens et les petits Etats. Le Traité de Nice prévoit toutefois que le nombre des avocats généraux

puisse être augmenté à la demande de la CJCE par le Conseil statuant à l'unanimité.

Les juges et les avocats généraux sont choisis parmi les personnalités, offrant toutes les garanties d'indépendance, qui réunissent les conditions requises dans leurs pays respectifs pour l'exercice des plus hautes fonctions juridictionnelles ou qui sont des jurisconsultes ayant des compétences notoires.

### **B- Statut des membres**

Leur mandat est de six ans renouvelable. Pour favoriser la continuité de la jurisprudence, leur renouvellement intervient, par moitié, tous les trois ans. Avant leur entrée en fonction, ils prêtent serment en séance publique. Ils sont soumis à l'obligation de résidence au siège de la Cour, c'est à dire à Luxembourg.

Les fonctions de juge et d'avocat général sont incompatibles avec toute fonction politique ou administrative ainsi que, sauf dérogation exceptionnelle, avec toute activité professionnelle.

Ils jouissent des privilèges et immunités prévus par le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés. Ils bénéficient également d'une immunité de juridiction qui peut être levée par la Cour. Cette immunité continue à leur être applicable, après cessation de leurs fonctions, pour les actes qu'ils ont accomplis en leur qualité de membres de la Cour.

Ils ne peuvent être relevés de leurs fonctions ou déclarés déchus de leur droit à pension que par un jugement unanime des autres juges et avocats généraux s'ils ont cessés de répondre aux conditions requises par leur fonction ou de satisfaire aux obligations de leurs charge.

Chaque juge et avocat général est assisté par trois référendaires.

## **§2. Le tribunal de première instance :**

### **A- Composition :**

Le tribunal de première instance n'est composé que de juges. Il n'y a pas d'avocats généraux. Néanmoins, un juge, à l'exception du Président du tribunal, peut être désigné, si nécessaire, pour exercer cette fonction dans une affaire déterminée. Le Tribunal a également un greffier qui lui est propre.

Les juges du Tribunal de première instance sont également nommés d'un commun accord par les gouvernement nationaux. Chaque Etat membre a « son juge ». Par contre, en cas de nombre impair, il n'y a pas nomination d'un juge supplémentaire. Le nombre de juge s'élève donc à quinze depuis le dernier élargissement de l'Union. Ils sont choisis parmi les personnalités offrant toutes les garanties d'indépendance et possédant la capacité requises pour l'exercice de fonctions juridictionnelles.

Depuis 1994, chaque juge est assisté par deux référendaires.

Le Traité de Nice modifie la composition du TPI :

- il autorise l'institution permanente d'avocats généraux.
- Il pose la règle « au moins un juge par Etat membre » (art. 224 CE). Le nombre de juges au TPI pourra donc être supérieur au nombre d'Etats membres.

### **B- Statut des membres :**

Ils ont le même mandat que les membres de la Cour. Le renouvellement se fait également partiellement tous les trois ans. Avant leur entrée en fonction, ils

doivent prêter serment devant la Cour et leur démission d'office ne peut être prononcée que par elle. C'est à la Cour qu'il appartient également, après consultation du Tribunal, de prendre les décisions de levée d'immunité. Pour le reste, leur statut est identique à celui des membres de la Cour.

## **SECTION II :**

### **Le fonctionnement des juridictions communautaires**

#### **§1. Les règles générales d'organisation et fonctionnement :**

La Cour et le Tribunal jouissent d'une large indépendance : ils ne dépendent d'aucune autre institution communautaire tant pour leur organisation que pour leur fonctionnement.

La Cour de justice gère la partie du budget qui lui est alloué et elle a ses propres services administratifs. Outre ses fonctions juridictionnelles, c'est le greffier qui, sous l'autorité de son président, est responsable de l'administration des services administratifs de la Cour, de sa gestion financière et de sa comptabilité. Par ailleurs, les juridictions communautaires peuvent, sous réserve de l'approbation du Conseil, établir leur propre règlement de procédure.

Le Tribunal de première instance, s'il a son propre greffier, ne dispose pas d'une administration autonome : il utilise ceux de la Cour de justice. Ce sont donc les services de la Cour qui assurent sa gestion financière et s'occupent de sa comptabilité.

La Cour et le Tribunal fonctionnent sous l'autorité d'un Président. Chaque juridiction élit son président parmi ses juges pour une durée de trois ans renouvelable. Le corps électoral du président ne comprend pas les avocats généraux. Le président intervient dans le déroulement des procédures : il lui appartient notamment de prendre des mesures provisoires et de désigner le juge rapporteur pour chaque affaire.

La Cour désigne également un premier avocat général qui est chargé de répartir les affaires entre les avocats généraux. La fonction d'avocat général s'apparente à celle de commissaire du gouvernement devant les juridictions administratives françaises : il a pour rôle de présenter publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions sur les affaires et il ne participe pas au délibéré.

La Cour et le Tribunal peuvent siéger en formation plénière ou en chambres composées de trois ou cinq juges. Le nombre de chambres est actuellement de six à la Cour (quatre de trois juges et deux de cinq) et de huit au Tribunal (une de trois juges, trois de quatre juges et quatre chambres élargies de six et sept juges ). Le TPI peut également statuer à juge unique.

Les présidents et les membres des chambres sont désignés, chaque année, par la Cour et le Tribunal. Les chambres ne sont pas spécialisées. Les affaires sont réparties entre elles selon des critères fixés par la Cour et le Tribunal. Les présidents des chambres exercent pour les affaires attribuées à leur formation les pouvoirs du président de la Cour et du Tribunal.

En règle générale, le recours aux chambres est la règle et la formation plénière est l'exception. La Cour est tenue de siéger en séance plénière lorsqu'un Etat membre ou une institution communautaire, partie à l'instance, le demande.

La Cour et le Tribunal ont leur siège à Luxembourg. Ils siègent en permanence sous réserve des vacances judiciaires.

Le Traité de Nice réorganise les formations de jugement. Il prévoit que la CJCE comme le TPI siège en chambres de trois ou cinq juges ou en grande chambre de onze juges. Le TPI conserve la possibilité de statuer à juge unique. Si l'assemblée plénière est maintenue, son intervention est réduite. La CJCE siègera désormais en grande chambre et non plus en assemblée plénière lorsqu'un Etat ou une institution de la Communauté partie à l'instance le demandera. L'assemblée plénière sera saisie lorsqu'il s'agira de mettre fin aux fonctions du médiateur, des commissaires et des membres de la Cour des comptes. Elle pourra également être saisie d'une affaire d'une importance exceptionnelle.

Il assouplit également la procédure de révision des règles d'organisation interne des juridictions communautaires. A l'exception de sa partie I relative aux statuts des avocats généraux et des juges, le statut de la CJCE pourra être modifié par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la CJCE ou sur proposition de la Commission, après avis de la Cour et du Parlement européen. Par ailleurs, les règlements de procédures devront être approuvés non plus à l'unanimité mais à la majorité qualifiée par le Conseil.

## **§2. Le déroulement de l'instance :**

La procédure comporte deux phases : une phase écrite et une phase orale.

### **A- la phase écrite :**

Dans le cadre des actions directes, elle est ouverte par l'introduction de la requête adressée au greffe par les plaignants et dépôts des mémoires. Dans le cadre particulier des recours préjudiciels, elle est ouverte par l'envoi de la question par un tribunal national à la Cour, seule compétente en la matière.



Les parties doivent être représentées : les institutions communautaires et les Etats sont représentés par un de leurs fonctionnaires ; les particuliers sont représentés par un avocat inscrit à l'un des barreaux de la Communauté.

Un juge rapporteur est désigné. Il suit l'affaire et propose notamment des mesures d'instructions (comparution personnelle des parties, production de documents, témoins, expertise ...). Les parties peuvent demander le prononcé de mesures provisoires ou le sursis à exécution de l'acte attaqué. Les mesures d'instruction, les mesures provisoires et les sursis à exécution sont décidées par la juridiction par voie d'ordonnances. A la Cour, le juge rapporteur rédige un rapport d'audience. Un avocat général est également désigné.

#### **B- la phase orale :**

Elle commence après la clôture de la procédure écrite. Elle est, en principe, publique. Elle comprend la lecture du rapport d'audience du juge rapporteur (uniquement devant la Cour), les plaidoiries qui peuvent être suivies de questions des juges aux agents ou avocats et la présentation des conclusions de l'avocat général (l'intervention d'un avocat général est exceptionnelle devant le Tribunal). L'affaire est ensuite mise en délibéré. Le délibéré est secret. Les avocats généraux n'y participent pas. Le délibéré donne lieu à l'adoption d'un arrêt ou d'une ordonnance. Les arrêts et les ordonnances sont motivés et publiés dans un recueil. Ils sont rendus unanimement par la formation de jugement : aucun juge ne peut donc y faire état d'une opinion dissidente.

Les arrêts de la Cour ont, en principe, un caractère définitif. Toutefois, certaines voies de droit ouvertes devant elle permettent de les remettre en cause (sauf dans l'hypothèse où il s'agit d'un arrêt préjudiciel) : l'opposition, la tierce opposition le recours en interprétation et le recours en révision. Ces voies de droit sont également ouvertes devant le Tribunal à l'égard de ses arrêts qui peuvent aussi faire l'objet, dans un délai de deux mois à compter de leur notification, d'un

pourvoi devant la Cour de justice. Ce pourvoi ne peut être fondé que sur des moyens tirés de l'incompétence du tribunal, d'irrégularités de procédure ayant porté atteinte aux intérêts du requérant ou de la violation du droit communautaire. La Cour de justice juge uniquement en droit. Elle agit comme un véritable juge de cassation. Lorsqu'elle casse un arrêt du Tribunal, elle peut soit renvoyer l'affaire devant ce dernier qui est lié par les points de droit qu'elle a tranché, soit statuer elle-même, ce qu'elle fait dans la quasi totalité des cas.

Les arrêts et ordonnances de la Cour et du Tribunal ont force exécutoire. L'exécution forcée ne s'applique pas aux Etats qui peuvent seulement, depuis le Traité de Maastricht, se voir infliger des sanctions pécuniaires en cas de manquement. Par contre, elle est applicable aux institutions communautaires à condition d'être autorisée par la Cour de justice.

### **SECTION III :**

#### **Les attributions des juridictions communautaires :**

Les juridictions communautaires doivent veiller au respect du droit communautaire par les institutions, les Etats membres et leurs ressortissants en utilisant l'ensemble des instruments juridictionnels qui sont mis à leur disposition. Les Traités précisent que la Cour de justice est tenue d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités (art. 220 CE, art.139 Euratom, art. 31 CECA).

#### **§1. Le Tribunal de première instance :**

Les compétences du Tribunal sont exclusivement contentieuses. Le Tribunal n'est pas un juge de droit commun mais un juge d'attribution dans la

mesure où, selon l'article 225 TCE, il ne peut connaître que de certaines catégories de recours. C'est le Conseil, statuant à l'unanimité sur demande de la Cour de justice et après consultation du Parlement européen et de la Commission, qui détermine la compétence du Tribunal. Une décision du 24 octobre 1988 modifiée par une décision du 8 juin 1993 le reconnaît compétent pour connaître :

- l'ensemble du contentieux de la fonction publique c'est à dire les litiges entre les Communautés et leurs agents.
- les recours en annulation et en carence introduits par des personnes physiques ou morales
- les recours en réparation formés par les personnes physiques ou morales pour les dommages causés par les institutions communautaires
- les recours en responsabilité contractuelle des Communautés. Dans cette dernière hypothèse, il faut, toutefois, qu'une clause compromissaire donne compétence au juge communautaire.

Par contre le Tribunal n'a pas compétence pour connaître des questions préjudicielles (art. 225 TCE).

Pour remédier notamment à l'encombrement de la Cour de justice, le Traité de Nice revalorise le rôle du TPI. Il est promu au même titre que la Cour de justice au rang de juridiction qui assure, dans le cadre de ses compétences, le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité. A ce titre :

- il devient le juge de droit commun des recours directs « à l'exception de ceux attribués à une chambre juridictionnelle et de ceux que le statut réserve à la Cour de justice » (art 225 CE). En fait, le nouveau protocole sur le statut de la CJCE qui est adjoint au Traité de Nice réserve toujours à la compétence de la Cour les contentieux directs dont les requérants sont les institutions

communautaires et les Etats membres. La compétence du TPI en matière de recours directs reste donc inchangée : il ne peut connaître que des contentieux directs introduits par les particuliers.

- Il est compétent pour connaître des recours qui sont formés contre les décisions des chambres juridictionnelles. Toutefois, c'est à la décision créant ces chambres de déterminer de quel type de recours il s'agit : un pourvoi ou un appel.
- Il se voit reconnaître une compétence préjudicielle dans des matières spécifiques à déterminer par le statut de la CJCE. Toutefois, si le TPI estime que l'affaire appelle une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit communautaire, il peut renvoyer l'affaire devant la Cour de justice afin qu'elle statue.

## **§2. La Cour de justice :**

La Cour de justice a une triple fonction consultative, contentieuse et préjudicielle :

### **A- La fonction consultative :**

La Cour doit être consultée pour certaines révisions des traités, notamment celles concernant son statut.

Elle peut également être consultée par le Conseil, la Commission ou un Etat membre sur la compatibilité d'un accord international avec le traité ( art. 300 §6 TCE). Si la Cour rend un avis négatif, l'accord ne peut entrer en vigueur qu'après révision du Traité CE.

## **B-** La fonction contentieuse :

La Cour est compétente pour connaître :

- les recours en manquement qui visent à faire constater par le juge communautaire que les Etats membres n'ont pas respecté leurs obligations communautaires.
- Les recours en annulation et en carence introduits par les Etats et les institutions communautaires.
- Les recours en réparation formés par les Etats membres pour les dommages causés par les institutions communautaires
- Les pourvois contre les arrêts du Tribunal de première instance.

Depuis le Traité d'Amsterdam, le rôle de la Cour de justice a été renforcé dans le cadre de la coopération en matière pénale. Elle est compétente pour statuer sur :

- Les recours portant sur la légalité d'une décision cadre ou d'une décision, formés par la Commission ou un Etat.
- Tout différend entre Etats membres concernant l'interprétation ou l'exécution des actes adoptés par le Conseil, y compris les conventions, si ce différend n'a pas pu être réglé au sein du Conseil dans les six mois qui suivent sa saisine par un Etat membre.
- Tout différent entre les Etats membres et la Commission portant sur l'application des conventions.

## **C-** La fonction préjudicielle :

La Cour de justice est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation :

- du droit communautaire (droit dérivé ou originaire, décisions des juridictions communautaires, accords internationaux conclus par la Communauté)
- des décisions cadres, des décisions, des conventions et leurs mesures d'application intervenues dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, à condition toutefois, que les Etats membres aient préalablement accepté la compétence de la Cour.
- de certaines conventions dites paracommunautaires telles que la convention de Bruxelles de 1968 relative à la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale et la convention de Rome de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles.
- Des dispositions du nouveau Traité CE relatives à la libre circulation des personnes, au droit d'asile, à l'immigration ainsi qu'à la coopération policière et judiciaire en matière civile et des actes pris par le Conseil sur leur fondement (à l'exception de celles concernant le maintien de l'ordre public et la sécurité intérieure). S'agissant de ces dispositions et mesures, la Cour peut également être directement interrogée, à titre préventif, par la Commission, le Conseil et les Etats membres.

Elle est également compétente pour connaître les recours préjudiciels des juridictions nationales concernant la validité d'une norme communautaire.

La réforme du système juridictionnel communautaire prévue par le protocole annexé au Traité de Nice maintient la Cour de justice au rang de juridiction suprême en instituant, devant elle, deux procédures de réexamen en cas de risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire :

- Le réexamen des arrêts du TPI relatifs aux décisions des chambres juridictionnelles
- Le réexamen des arrêts du TPI rendus en matière préjudicielle

Dans les deux cas, c'est au premier avocat général qu'il appartiendra de proposer à la CJCE de réexaminer la décision du Tribunal lorsqu'il existe un risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire et dans un délai d'un mois à compter du prononcé de la décision. La Cour devra décider dans un délai d'un mois à compter de la proposition s'il y a lieu ou non de réexaminer la décision.

## **CHAPITRE VI :**

### **LES AUTRES INSTITUTIONS ET ORGANES COMMUNAUTAIRES**

#### **SECTION I :**

##### Les organes de l'Union monétaire

La création de l'Union économique et monétaire (UEM) a conduit à la mise en place d'organes et de structures spécifiques provisoires (l'institut Monétaire Européen) et définitifs (le Système européen de banques centrales et la banque centrale européenne).

#### **§1. L'institut Monétaire Européen (I.M.E.) :**

Sa création était prévue par le Traité sur l'Union européenne dès la 2<sup>me</sup> phase de l'UEM (1<sup>er</sup> janvier 1994) et il a fonctionné jusqu'à la mise en place définitive de l'UEM.

Il avait la personnalité juridique ainsi que des ressources propres (contributions des banques centrales des Etats membres). Sa gestion était assurée par un Conseil composé d'un président, nommé d'un commun accord par les chefs de gouvernements nationaux, et des gouverneurs des banques centrales nationales. Ses décisions étaient prises soit à la majorité, soit à la majorité qualifiée, soit à l'unanimité, chaque membre de Conseil ayant une voix. Il exerçait ses fonctions en toute indépendance.

Il était notamment chargé par l'article 109 F §2 CE de reprendre les fonctions assumées jusqu'alors par le Fonds européen de coopération économique et monétaire (FECOM) qui est dissous, de renforcer la coordination des politiques monétaires nationales, de préparer le passage à la troisième phase (avis et



recommandation aux Etats, examen de leur situation au regard des critères de passage à la troisième phase et établissement à ce titre, de rapport au Conseil).

## **§2. Le système européen de banques centrales (SEBC).**

Conformément à l'article 8 CE, il a été créé dès le passage à la troisième phase de l'UEM. Il ne s'agit pas d'un organe mais d'une structure devant permettre l'intégration des banques centrales nationales dans le système communautaire. Il est composé de la BCE et des banques centrales nationales. Les banques centrales doivent désormais agir conformément aux orientations et instructions de la BCE et elles ne peuvent pas lui opposer le secret bancaire. Elles ont, comme la BCE, un devoir d'indépendance par rapport à toute autorité politique. Le statut de leurs gouverneurs est, en partie, fixé par le droit communautaire ( leur mandat ne doit pas être inférieur à cinq ans ; ils ne sont plus révocables pendant la durée de leur mandat sauf s'ils ne remplissent plus les conditions nécessaires à leur fonction ou en cas de faute grave ; toute décision de révocation peut être déférée à la Cour de justice)

## **§3. La Banque Centrale Européenne (BCE)**

Créée en même temps que le SEBC, elle a la personnalité juridique et est investie d'un pouvoir de réglementation et de décision. Son personnel jouit de privilèges et immunités. Son capital est souscrit par les banques centrales selon un système de pondération. Elle a un devoir d'indépendance à l'égard de toute autorité politique.

**A-** organisation et fonctionnement :

Elle est gérée par deux organes :

- le Conseil des gouverneurs qui comprend les gouverneurs des banques centrales des Etats qui participent à la troisième phase de l'UEM et les dirigeants de la BCE (le Directoire). Il est présidé par le président du Directoire. C'est l'organe de direction de la BCE. Il se réunit au moins dix fois par an et prend ses décisions à la majorité simple des membres présents (une voix par personne).
- Le directoire est l'organe d'administration de la BCE. Il est composé d'un président, d'un vice-président et de quatre membres nommés d'un commun accord par les gouvernements nationaux participant à la troisième phase de l'UEM réunis au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. Ils doivent avoir la nationalité d'un Etat membre ne faisant pas l'objet d'une dérogation et une compétence reconnue dans le domaine de la banque. Leur mandat est de huit ans non renouvelable. Leur fonction est exclusive de tout autre et ils ne peuvent être révoqués que par la Cour de justice, à la demande du directoire ou du Conseil des gouverneurs.

A ces deux organes s'ajoute le Conseil général composé du président et vice-président du Directoire et des gouverneurs des banques centrales de tous les Etats membres. Il n'a aucun pouvoir de décision. Il est chargé d'examiner la situation des Etats en dérogation et d'en informer le Conseil afin qu'il puisse éventuellement les autoriser à participer à la troisième phase de l'UEM.

#### **B- Le rôle de la Banque centrale européenne :**

La BCE peut :

- prendre des règlements et des décisions et émettre des recommandations et des avis dans le cadre de ses missions (autorisation de l'émission de billets de banque dans la Communauté ; maintien de la stabilité des prix, mise en œuvre de la politique monétaire, gestion des réserves de change ).

- infliger des amendes et des astreintes aux entreprises en cas de non respect de ses règlements et décisions.

Elle est, par ailleurs, associée à l'exercice du pouvoir de décision du Conseil en matière monétaire puisque celui-ci doit la consulter avant d'adopter des actes ou réglementation communautaire intervenant dans ce domaine.

## **SECTION II :**

### **La Cour des Comptes**

Créée à la demande du Parlement européen par le traité du 22 juillet 1975 portant modification de certaines dispositions budgétaires, elle a été promue au rang d'institution par le Traité de Maastricht.

#### **A- Composition :**

Elle est composée de quinze membres (un par Etat membre) nommés par le Conseil, à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, parmi des personnalités « appartenant ou ayant appartenu dans leurs pays respectifs aux institutions de contrôle externe ou possédant une qualification particulière pour cette fonction ». Leur mandat est de six ans renouvelable et ils élisent parmi eux un président. Ils ont un devoir d'indépendance et leur démission d'office ne peut être prononcée que par la Cour de justice, à la demande de la Cour des comptes. Leurs fonctions sont exclusives de toute autre. Ils ont les mêmes privilèges et immunités que les juges de la Cour de justice.

Le Traité de Nice ne remet pas en cause la règle d'un national par Etat membre. Selon ses dispositions, la liste des membres de la Cour des comptes devra être établie conformément aux propositions faites par chaque

gouvernement national. Pour leur désignation, un vote unanime du Conseil pour ne sera plus exigé. Une décision adoptée à la majorité qualifiée, après consultation du Parlement européen, suffira.

Le Traité prévoit également la possibilité pour la Cour des comptes de créer, en son sein, des chambres spécialisées sur certaines questions et donc chargées de rendre certains avis ou rapport.

### **B- Le rôle de la Cour des comptes**

La Cour des comptes n'a pas de fonction judiciaire, elle est seulement chargée d'examiner la légalité et régularité des comptes de la Communauté et de contrôler l'exécution du budget. Pour exercer sa mission, elle a de larges pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place. Son contrôle peut concerner les autres institutions communautaires et les organismes gérant au nom de la Communauté des recettes ou des dépenses, mais aussi toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements provenant du budget communautaire. Ses investigations sont consignées dans des rapports (notamment un rapport annuel) qui sont transmis aux autres institutions et publiés au J.O.C.E. Le Parlement tient compte de ces rapports lorsqu'il donne décharge à la Commission pour l'exécution du budget.

La Cour des comptes peut, par ailleurs, émettre des avis à la demande des autres institutions communautaires (notamment dans le cadre de l'élaboration ou la modification de textes financiers) et présenter, à tout moment, les observations qu'elle juge nécessaires.

### **SECTION III :**

#### **Le Comité économique et social et le Comité des régions**

Ce sont des organes purement consultatifs qui représentent respectivement les différentes catégories de la vie économique et sociale et les collectivités régionales et locales. Leur membres (222) sont nommés par le Conseil sur des listes présentées par chaque Etat membre, chaque Etat disposant d'un contingent de membres de sa nationalité. Leur mandat est de quatre ans renouvelable. Les fonctions de membre du Comité des régions sont incompatibles avec celles de membre du Parlement européen.

Le Comité économique et social est divisé en sections spécialisées. Le Comité des régions, institué par la Traité de Maastricht, doit disposer de ses propres services administratifs depuis le Traité d'Amsterdam.

La consultation de ces Comités est imposée par les traités avant l'adoption de certains actes. Le traité d'Amsterdam augmente le nombre de cas où une telle obligation de consultation existe. Ainsi le Comité des régions doit-il être consulté plus particulièrement en matière de coopération transfrontalière. Par ailleurs, ces Comités peuvent être consultés par le Conseil, la Commission et le Parlement lorsqu'ils le jugent opportun. Ils peuvent également émettre des avis de leur propre initiative.

Le Traité de Nice prévoit :

- le plafonnement de leurs effectifs dans une Union de 27 Etats membres à 350.
- La nomination de leurs membres, sur proposition des Etats membres, pour une durée de quatre ans renouvelable, par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

- L'établissement de la liste de leurs membres conformément aux propositions faites par chaque Etat membre. S'agissant du Comité des Régions, il est précisé que ses membres doivent être, soit titulaires d'un mandat électoral d'une collectivité régionale ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue.

## **SECTION IV :**

### **La Banque européenne d'investissement**

La Banque européenne d'investissement a été créée par le Traité de Rome (art. 129 CE). Toutefois, bien que dotée de la personnalité juridique, elle n'a pas le statut d'institution communautaire. Son organisation et son fonctionnement sont prévus par un protocole annexé au traité CE.

Elle a une structure (Conseil des gouverneurs composé des ministres des Finances des Etats membres, Conseil d'administration, Comité de direction et Comité de vérification) et des ressources propres (elles ne relèvent pas du budget communautaire).

Les membres de la Banque sont les Etats membres qui ont souscrit à son capital social selon une clé de répartition. Outre son capital, ses ressources sont constituées par l'émission d'emprunts sur les places financières.

Elle contribue au financement d'un certain nombre de projets par l'octroi de prêts ou de garanties tant à l'intérieur de la Communauté (développement régional, modernisation ou conversion des entreprises, protection de l'environnement, amélioration des infrastructures et du cadre de vie ) qu'à l'extérieur de la Communauté (projets intéressants les Etats tiers dans le cadre

de la politique d'aide au développement menée par la Communauté). Son action est coordonnée aux interventions des Fonds structurels .

La Banque n'est pas soumise au contrôle de la Cour des comptes

**DEUXIEME PARTIE :  
LES COMPETENCES  
ET  
LE PROCESSUS DECISIONNEL**

**TITRE I :  
LES COMPETENCES DES COMMUNAUTES  
ET DE L'UNION EUROPEENNES**

La construction européenne suppose à des degrés variables selon les secteurs concernés des transferts ou des créations de compétences plus ou moins étendues des Etats membres au profit des institutions communautaires.

Le terme de « compétence » n'a pas le même sens selon qu'il s'agit des Communautés européennes ou des deuxième et troisième piliers :

- Dans le cadre du pilier communautaire, il s'agit de l'attribution de compétences à une personne juridique distincte des Etats. Le respect de cette répartition peut, le cas échéant, être sanctionné par la Cour de justice.
- S'agissant des deux autres piliers, le terme « compétence » fait essentiellement référence aux domaines ou objectifs ouverts à une action commune des Etats membres dans un cadre institutionnel spécial.

Dans ce titre, il n'est pas question de voir le champ matériel des compétences. Il s'agit d'examiner les principes qui régissent la répartition des



compétences entre les Communautés et l'Union européennes et les Etats membres.

Ces principes sont énoncés par l'article 5 CE (article inséré par le traité sur l'Union dans le Traité CE) en vertu duquel :

**« La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité »**

Ce texte énonce trois grands principes :

- le principe de spécialité
- le principe de subsidiarité
- le principe de proportionnalité

En fait, ces principes ne sont pas nouveaux, ce qui l'est c'est leur proclamation. Cette proclamation permet le contrôle juridictionnel de leur respect.

Les dispositions communes du Traité de Maastricht renvoyant à l'article 5 CE, on peut en déduire que les principes qu'il énonce sont applicables à l'Union et donc, aux autres Communautés dont les traités institutifs n'ont pas été identiquement modifiés.

<p>CHAPITRE I : LE PRINCIPE DE SPECIALITE</p>
---

Selon Art 5 CE, La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

S'applique donc aux Communautés et à l'Union européennes, comme aux organisations internationales et aux fédérations, le principe de « spécialité » en vertu duquel leurs compétences sont des **compétences d'attributions**

L'attribution de compétences aux institutions communautaires ne signifie pas qu'elles disposent des mêmes pouvoirs pour les exercer. Au contraire, à chaque domaine de compétence correspondent des dispositions qui déterminent les pouvoirs et conditions d'exercice de ceux-ci. Ainsi, les pouvoirs dont disposent les institutions communautaires, dans l'exercice de leurs attributions, peuvent être très variés. Il y a donc incompétence si :

- elles agissent dans un domaine non visé par les traités.
- elles vont au delà des moyens d'action qui leur sont attribués dans un domaine donné.

L'application de ce principe aux Communautés et à l'Union européennes suppose tout d'abord l'établissement d'un champ de compétences au profit des institutions communautaires. Dès lors, on peut s'interroger sur les modalités de cette attribution (SECTION I). Se pose ensuite la question de la nature des compétences attribuées qui, comme on le verra, n'est pas sans conséquence sur les compétences des Etats (SECTION II).

## **SECTION I :**

L'établissement du champ de compétences des Communautés  
et de l'Union européennes.

Aux termes de l'article 5 CE, en principe, ce sont les dispositions des traités et actes assimilés qui définissent le champ de compétences des Communautés et de l'Union européennes. Dès lors :

- toute compétence non attribuée par les traités relève de la compétence exclusive des Etats membres (§1). Le principe de spécialité est donc un principe protecteur des compétences nationales car il permet de faire annuler tout acte pris en dehors des compétences attribuées.
- toute modification de l'attribution des compétences suppose une révision préalable du Traité de l'Union européenne et des Traités constitutifs des Communautés européennes conforme à la procédure établie par l'article 48 TUE et soumise à une ratification de tous les Etats membres. Toutefois, compte tenu de la lourdeur de cette procédure et en raison du risque de lacunes ou contradictions inhérent à des textes complexes attributifs de compétences, cette règle a été assouplie soit par les traités eux-mêmes soit par le juge communautaire.

### **§1. L'existence de compétences exclusives des Etats membres.**

Si, en principe, l'existence de compétences exclusives des Etats membres se déduit de leur non-attribution à l'Union et aux Communautés européennes, l'exclusivité de certaines compétences est également reconnue aux Etats membres par les traités. Le traité CE confère ainsi aux Etats le droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les intérêts essentiels de leur sécurité (art. 296 CE), pour maintenir l'ordre public en cas de troubles intérieurs

graves et de menace de guerre ou pour respecter leurs engagements dans les domaines du maintien de la paix et de la sécurité internationale (art. 297 CE) ).

Une telle exclusivité ne signifie pas que les Etats membres peuvent adopter librement toutes les mesures qu'ils jugent nécessaires dans les domaines concernés. En effet, ils sont tenus de respecter dans l'exercice de leurs compétences les buts et objectifs du traité, conformément à l'obligation de coopération loyale définie par l'article 10 CE. L'exercice d'une compétence exclusive ne permet donc pas aux Etats membres de prendre unilatéralement des mesures interdites par le traité ou une réglementation communautaire (par exemple, CJCE, 10/12/69, Commission / France, aff. jtes 6/69 et 11/69, Rec. p. 523). A défaut, ils peuvent faire l'objet d'un recours en manquement devant la Cour de justice.

Le respect des buts et objectifs du traité peut justifier l'intervention des institutions communautaires dans des domaines réservés aux Etats membres. Ainsi, bien que la politique migratoire relevait de la compétence des autorités nationales, le juge communautaire a notamment autorisé la Communauté à légiférer sur les conditions de travail des travailleurs des pays tiers sur son territoire compte tenu de leur importance sur le marché commun du travail.

L'exercice de certaines compétences des Etats membres est encadré par les traités, c'est à dire soumis à conditions. Tel est le cas du droit reconnu aux Etats membres de prendre toutes mesures pour protéger la moralité publique, l'ordre public, la sécurité publique .... (art. 30 CE). Ils ne peuvent le faire qu'à la double condition que cette mesure soit justifiée par les circonstances et qu'elle n'aille pas au delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif recherché.

## §2. La modification des compétences attribués par les traités.

Certaines dispositions des traités originaires prévoient un mécanisme permettant d'étendre de façon sensible le champ de compétence des Communautés sans procéder à une révision formelle des traités (art. 305 CE, art. 203 Euratom, art. 95. Al1 CECA). Ces dispositions ont été maintenues inchangées dans le traité sur l'UE. Par ailleurs, l'interprétation constructive de juge communautaire permet également d'étendre le champ de compétences reconnu aux institutions communautaires par les traités.

**A-** Le recours à l'article 308 CE (art. 203 Euratom ; art. 95. al.1 CECA) :

Selon l'article 308 CE, « si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objectifs de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées ».

Cet article donne donc la **possibilité au Conseil d'attribuer des compétences nouvelles au profit des Communautés et de l'Union sans révision des traités.**

Néanmoins, l'art 308 CE faisant référence à la notion de « pouvoir » et non pas à celle de « compétence », on s'est demandé s'il pouvait réellement être utilisé pour corriger les compétences attribuées par les traités ou si, au contraire, son utilisation devait se limiter à attribuer de nouveaux pouvoirs aux institutions communautaires pour leur permettre d'intervenir, dans le cadre d'une compétence existante, dans des conditions non prévues par les traités.

Toutefois :

- la pratique a démontré que cet article pouvait servir de fondement pour conférer une base juridique à l'action des institutions communautaires.

- Le juge communautaire a interprété cet article en retenant le terme de « compétence » (CJCE 26 mars 1987, Commission / Conseil, aff. 45/86, Rec. p. 1493).

Quoiqu'il en soit, il s'agissait d'un faux débat dans la mesure où pouvoirs et compétences sont étroitement liés, l'attribution d'un pouvoir dans un domaine non attribué ayant pour conséquence de conférer aux institutions communautaires une compétence dans ce domaine.

Si cette procédure ne fait intervenir que les institutions communautaires, elle est cependant, comme pour toutes les questions structurelles, respectueuse de l'autonomie de décision des gouvernements des Etats membres dans la mesure où un vote unanime du Conseil est nécessaire.

Par ailleurs, l'extension des compétences doit être justifiée par l'existence d'une « nécessité communautaire ».

L'article 308 CE a notamment été utilisé dans le cadre CEE pour prendre des mesures dans des domaines importants et non couverts à ce moment là par le traité (aide régionale, protection de l'environnement, recherche et technologie).

## **B- L'interprétation constructive du juge communautaire :**

### **1. la théorie des compétence implicites**

Une compétence implicite est une compétence qui ne découle pas directement et expressément d'une ou plusieurs dispositions du traité (compétence explicite) mais d'une interprétation globale et finaliste du traité, c'est à dire une interprétation téléologique fondée sur l'objet et le but du traité. Cette « technique » a permis à la Cour de justice d'étendre les compétences des Communautés européennes.

Elle a notamment appliqué cette théorie dans le domaine des relations extérieures des Communautés européennes. Le traité CEE ne prévoyant de compétence expresse pour conclure des accords internationaux que dans quelques domaines (accords commerciaux, accords d'associations), la CJCE avait été saisie de la question de savoir si la Communauté était compétente pour passer de tels accords dans d'autres domaines. Elle a posé le principe du parallélisme des compétences internes et externes en vertu duquel l'existence dans un domaine donné de compétences internes emporte à titre de compétence implicite l'existence de compétences communautaires externes dans ce même domaine (voir notamment C.J.C.E. 14/7/76, Kramer, Aff. jtes 3, 4 et 6/76, Rec. p. 1279). Ce principe est aujourd'hui admis comme principe de définition des compétences extérieures de la Communauté.

La Cour de justice a eu également recours à la théorie des compétences implicites pour reconnaître certaines compétences internes aux Communautés (par exemple, dans les domaines de la libre circulation des marchandises et des personnes).

## 2. L'interprétation extensive du contenu du domaine de compétence attribué.

Les termes des dispositions attribuant un domaine de compétence à la Communauté peuvent souvent être interprétés de manière plus ou moins large. C'est à la Cour de justice qu'il appartient de se prononcer en faveur de l'une ou l'autre interprétation.

On peut citer à titre d'exemple la notion de « formation professionnelle » : dans le cadre du traité CEE, une disposition aujourd'hui abrogée attribuait compétence à la Communauté pour établir « les principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle ». La Cour a

entendu très largement cette notion puisqu'elle a considéré que les formations de l'enseignement supérieur faisaient partie, en règle générale, de celle-ci. Elle a donc décidé que les règles générales du traité, en particulier celle de non discrimination en fonction de la nationalité, étaient applicables à ce secteur. Ceci a eu des conséquences pratiques assez importantes, notamment en matière de droit d'inscription des ressortissants communautaires dans les universités.

## **SECTION II :**

### **La nature des compétences attribuées**

En principe, dans les Etats fédéraux, les Constitutions répartissent clairement les compétences entre fédération et Etats fédérés. Elles prévoient :

- la liste des matières dans lesquelles la fédération est exclusivement compétente (compétences exclusives de la Fédération). Dans ce cas, les Etats fédérés ne peuvent intervenir, en général, qu'à la condition d'y avoir été expressément autorisés par une loi fédérale.
- la liste des matières de compétences concurrentes dans lesquelles les Etats fédérés ne peuvent légiférer que tant que et dans la mesure où la fédération ne fait pas usage de son droit

Les Etats fédérés sont, dès lors, exclusivement compétents dans les matières ne figurant sur aucune de ces deux listes (compétences exclusives des Etats fédérés).

Les traités communautaires ne sont pas aussi précis. Il en résulte qu'en principe, l'attribution d'une compétence à l'Union et aux Communautés européennes n'entraîne pas la disparition de la compétence des Etats dans le



même domaine. Ainsi, les compétences de l'Union et des Communautés européennes sont essentiellement des compétences concurrentes. La Cour de justice a tout de même admis, à titre exceptionnel, l'existence de compétences exclusives des institutions communautaires .

Cette répartition des compétences est d'autant plus compliquée que les Etats interviennent au stade de la mise en œuvre sur leur territoire des mesures communautaires, soit pour les compléter (adoption de mesures d'application), soit pour en contrôler l'application.

### **§1. Le principe : l'existence de compétences communautaires et nationales concurrentes**

En principe, les compétences de l'Union et des Communautés européennes sont des compétences concurrentes dans la mesure où leur attribution ne fait pas disparaître la compétence des Etats membres dans le domaine concerné.

**A-** L'existence de compétences concurrentes dans le cadre du pilier communautaire :

Les autorités nationales peuvent intervenir dans deux hypothèses :

- Pour pallier la carence des institutions communautaires qui n'ont pas exercé leurs compétences.
- Pour compléter l'action des institutions communautaires soit parce qu'elle est insuffisante soit parce qu'elle intervient dans le cadre d'une compétence partagée. Ainsi, l'attribution d'une compétence aux institutions communautaires n'a pas obligatoirement pour conséquence la substitution de l'Union ou des Communautés européennes aux Etats membres. La compétence attribuée peut, en effet, être une compétence mixte dont

l'exercice suppose une coopération des institutions communautaires et des autorités nationales.

Quoiqu'il en soit, les Etats membres ne disposent plus d'une compétence autonome dans la mesure où ils sont liés, dans son exercice, par les règles du traité (notamment par le principe de coopération énoncé à l'article 10 CE) et plus généralement, par l'acquis communautaire. Ils sont donc tenus d'exercer leurs compétences en conformité avec l'ensemble du système

#### 1. L'intervention des autorités nationales en cas de carence des institutions communautaires :

La carence des institutions communautaires ne prive par l'Union ou la Communauté européenne de leurs compétences pour les restituer aux Etats membres et leur redonner, dès lors, toute liberté d'action ( CJCE, 14/12/71, Commission / France, aff. 7/71, Rec. p. 1003).

Si la Communauté s'abstient de légiférer, les Etats membres peuvent agir à condition de ne pas contrevenir à une quelconque règle communautaire et de ne pas rendre plus difficile la réalisation des buts du traité, conformément à l'obligation de coopération qui leur est faite.

Exemple des accords de Schengen : un certain nombre d'Etats constatant la carence de la Communauté dans les domaines concernés, ont utilisé les moyens du droit international pour renforcer entre eux la libre circulation des personnes dans un espace donné, l'espace dit de Schengen. Le Parlement européen considérant qu'une telle action relevait de la compétence de la Communauté, a fait un recours en carence contre la Commission fondé sur la violation de ses obligations découlant du traité car elle n'avait pas mis en œuvre le principe de libre circulation des personnes dans toutes ses implications (recours retiré à la suite de certaines initiatives de la Commission en ce sens). Néanmoins, l'action

des Etats est, quant à elle, tout à fait légale en raison de l'absence de législation communautaire et du fait qu'elle ne rend pas plus difficile la réalisation des buts du traité, c'est à dire, en l'espèce, l'objectif de libre circulation (au contraire, elle y contribue : cf traité d'Amsterdam).

## 2. L'intervention complémentaire des autorités nationales :

S'il ne s'agit pas d'une compétence mixte ou partagée, au fur et à mesure que la Communauté « exerce » sa compétence et développe donc sa propre législation, la marge d'action des Etats se réduit : ils ne peuvent plus légiférer qu'à l'intérieur du cadre tracé par la législation communautaire. La fixation d'un tel cadre, notamment pour la réalisation du marché intérieur, a permis à la Communauté, au moyen de directives, de favoriser l'harmonisation des législations nationales dans les domaines concernés, c'est à dire le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres.

Exemple : Les exigences de la libre circulation des marchandises fixées par le traité sont à l'origine d'un certain nombre de directives communautaires relatives aux conditions de fabrication et de distribution de certains produits. Les Etats sont tenus, moyennant certains aménagements autorisés, de respecter dans leurs législations les conditions ainsi définies.

Il en va de même pour la politique agricole commune : la CJCE a ainsi indiqué que lorsque la Communauté a adopté une réglementation portant organisation commune des marchés, les Etats doivent s'abstenir de toute mesure de nature à y déroger ou à y porter atteinte.

En fait, c'est ni plus ni moins **le principe de la primauté du droit communautaire** qui s'applique. Le maintien de la compétence des Etats membres s'exerce donc dans le respect de ce principe fondamental. Leur autonomie législative et réglementaire est, par conséquent, très diminuée.».

C'est la raison pour laquelle, comme nous le verrons, les Etats ont fait figurer **le principe de subsidiarité** dans le traité de Maastricht.

En cas de compétence partagée, les Etats doivent coopérer avec la Communauté. Les autorités nationales agissent soit parallèlement à l'action des institutions soit conjointement avec elles dans le respect du droit communautaire originaire et dérivé. On peut citer à titre d'exemple l'existence d'une compétence mixte pour la conclusion de certains accords internationaux tels que les accords OMC : la CJCE a estimé que la négociation, la conclusion et l'exécution de ces accords relevaient de la compétence des institutions communautaires et des Etats qui étaient, dès lors, tenus de coopérer (CJCE, avis 1/94 du 15/11/94, Rec. p. I-5267).

**B-** L'existence de compétences concurrentes dans le cadre de la PESC et de la coopération pénale :

Du fait de la nature intergouvernementale de ces deux piliers, les compétences conférées à l'Union européenne sont des compétences concurrentes :

- l'attribution de compétences à l'Union pour atteindre les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune définis à l'article 11 §1 TUE ne fait pas disparaître les compétences nationales. Toutefois, les positions et les actions communes adoptées par le Conseil des ministres lient les Etats membres.
- Dans le cadre de la coopération pénale, l'Union a compétence pour intervenir dans les domaines d'intérêt commun définis par les articles 30 et 31 TUE. Le degré de son intervention (définition d'orientations générales ; adoption de stratégies communes, de positions ou d'actions communes, de décisions

cadre ou de décisions ; l'établissement de conventions entre les Etats membres) délimite la marge d'intervention des autorités nationales.

## **§2. L'exception : la reconnaissance de compétences communautaires exclusives par le juge communautaire**

C'est le juge communautaire qui a reconnu l'existence de compétences exclusives au profit de la Communauté. En effet, les traités n'établissent pas de liste de ces compétences, tout comme ils n'établissent pas de liste des compétences étatiques exclusives. Toutefois, l'article 5 CE, en précisant que le principe de subsidiarité ne s'applique pas aux domaines de compétences exclusives, reconnaît implicitement l'existence de telles compétences.

Il y a compétence communautaire exclusive lorsque, dans une matière donnée, les Etats membres ne peuvent plus ni légiférer ni réglementer, sauf « en cas d'habilitation spécifique » de la part de l'Union et des Communautés européennes ou aménagements particuliers pour la mise en œuvre des dispositions adoptées (C.J.C.E. 15 déc. 1976, Donckerwolcke, aff. 41/76, Rec. p. 1921).

La CJCE, dans un arrêt du 31 mars 1971, A.E.T.R. (Commission c/ Conseil, aff.22/70, Rec. p. 263), a défini deux types de compétences exclusives :

- **les compétences exclusives par nature** qui, selon elle, sont des compétences qui s'imposent comme telles lorsque le fait de laisser une capacité d'initiative aux Etats membres dans un domaine est incompatible avec l'unité du marché commun et l'application uniforme du droit communautaire. Exemples : la politique commerciale commune ; la conservation des ressources biologiques
- **les compétences exclusives par exercice** qui sont, à l'origine, des compétences concurrentes dont l'exercice ne laisse plus aucune marge

d'action aux Etats membres les privant ainsi de toute compétence. C'est l'existence d'une législation communautaire « complète » qui permet de déterminer ou non le caractère exclusif de la compétence concerné. Ce critère est toutefois délicat à utiliser dans la mesure où il est difficile d'être sûr qu'une législation communautaire est totalement exhaustive.

**CHAPITRE II :**  
**LES PRINCIPES DE SUBSIDIARITE ET DE**  
**PROPORTIONNALITE**

**SECTION I :**

Le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité n'est pas un principe nouveau :

- Il a toujours été sous-jacent à la construction européenne : l'origine des Communautés repose sur la prise de conscience des Etats de leur impossibilité à traiter séparément de façon satisfaisante certaines questions et de la nécessité, dès lors, de les traiter ensemble dans le cadre d'une structure commune. C'est pourquoi, il était déjà sous-entendu dans certaines dispositions des traités constitutifs. A titre d'exemple, on peut citer l'article 308 CE (ex-art. 235) et ses équivalents Euratom et CECA qui permet aux institutions communautaires d'exercer une compétences non prévue **si elle est nécessaire** à la réalisation d'un objectif de la Communauté.
- Il apparaît explicitement dans l'Acte unique en matière d'environnement dans l'article 130 R (actuellement art. 174 CE) en vertu duquel « *la Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs fixés ... peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément ...* ».

Toutefois, l'accroissement des compétences communautaires et leur exercice ont suscité certaines inquiétudes de et dans les Etats membres soucieux de conserver leur souveraineté :

- contestations des Parlements nationaux privés d'une part importante de leur prérogatives législatives et refusant de devenir de simples boîtes enregistreuses de normes adoptées par des instances peu démocratiques
- réactions des Etats fédérés, tels que les länders allemands, craignants de voir leur autonomie réduite du fait de l'intervention des institutions communautaires dans des domaines relevant de leurs compétences dans la mesure où leurs interlocuteurs privilégiés restaient les autorités fédérales.
- Réactions des opinions publiques mécontentes de se voir appliquer des décisions émanant d'autorités lointaines et mal connues.

Dès lors, la **consécration générale** du principe de subsidiarité, principe protecteur des compétences des Etats membres, s'est imposée comme l'enjeu majeur de l'élaboration et la ratification du Traité sur l'Union européenne qui le consacre pleinement:

- dans son préambule où les Etats se déclarent « *résolus à poursuivre la processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens conformément au principe de subsidiarité* »
- dans son article 2 (ex-art. B) qui s'y réfère expressément (« *les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel que défini à l'article 3B (actuellement art. 5 TUE) du traité instituant la Communauté européenne* »).
- Dans l'article 5 TCE en vertu duquel , dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'est justifiée à agir « *que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire* ».



Par la suite, le contenu du principe a été précisé, le 25 octobre 1993, par un accord interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission repris et complété dans et par un protocole annexé au traité d'Amsterdam lui conférant valeur constitutionnelle.

### **§1. L'application du principe de subsidiarité :**

Il faut, tout d'abord rappeler que le principe de subsidiarité n'a aucune incidence sur les compétences exclusives de la Communauté puisqu'il ne peut être invoqué qu'en ce qui concerne les compétences concurrentes. Il permet de déterminer si une compétence concurrente doit être exercée par la Communauté ou par les Etats. Ainsi, a-t-il pour effet d'amener la Communauté ou l'Union à s'interroger systématiquement sur le point de savoir si une action communautaire envisagée doit être :

- totalement abandonnée aux Etats au motif qu'ils sont mieux placés pour réaliser l'action dans sa totalité
- conduite par des moyens laissant une plus ou moins grande marge d'autonomie aux Etats au motif qu'ils sont mieux placés pour réaliser seulement certains aspects de l'action en question.

Le protocole du Traité d'Amsterdam rappelle que pour être justifiée, l'action de la Communauté ou de l'Union doit répondre aux deux exigences inhérentes au principe de subsidiarité :

- les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par l'action des Etats membres dans le cadre de leur système constitutionnel national
- ils peuvent être mieux réalisés par une action de la Communauté ou de l'Union.

Dans cette dernière hypothèse, toutefois, les mesures prises par la Communauté ou l'Union devront si possible, c'est à dire si l'objectif de la mesure peut être atteint et les exigences du traité respectées, laisser le plus de place possible aux décisions nationales afin de respecter les systèmes nationaux. Elles doivent donc, prendre, de préférence, la forme de directives ou de décisions cadres plutôt que celle de mesures détaillées. Lorsqu'il s'agit de directives ou de décisions cadre, elles doivent offrir aux Etats membres des solutions différentes pour atteindre le résultat visé.

Exemple : une question ayant des aspects transnationaux

## **§2. Le contrôle du respect du principe de subsidiarité**

**A-** L'autocrontrôle et le contrôle réciproque des institutions communautaires :

Toutes les institutions communautaires se sont engagées à veiller à l'application du principe dans le cadre de leurs interventions :

- la Commission ne peut présenter au Conseil que des propositions comportant une justification du respect du principe.
- La conformité des propositions de la Commission au principe est vérifiée par le Parlement européen et par le Conseil. Ainsi, dans le cadre des procédures de codécision et de coopération, le Conseil doit informer le Parlement de son avis sur cette question dans l'exposé des motifs de la position commune et exposer, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il juge qu'une proposition est, en totalité ou en partie, non conforme au principe.

Il y a donc un autocontrôle et un contrôle réciproque des institutions communautaires dans la mise en œuvre du principe de subsidiarité.

## **B- Le contrôle juridictionnel du respect du principe de subsidiarité :**

Le respect du principe de subsidiarité doit être contrôlé juridictionnellement dans tous ses éléments.

### **1. Le contrôle des juridictions communautaires :**

Tous les recours directs devant les juridictions communautaires peuvent permettre de contrôler le respect du principe de subsidiarité. Ainsi, l'acte d'une institution pourra être annulé au motif que le principe n'est pas respecté.

Le principe de subsidiarité peut également être invoqué, dans le cadre d'un recours en carence, pour justifier l'inaction d'une institution communautaire.

De même, l'exception d'inégalité peut être utilisée pour soulever, incidemment, la conformité d'un acte communautaire au principe de subsidiarité.

En ce qui concerne l'étendue du contrôle, la Cour de justice a précisé, en décembre 1990, dans une communication que, bien que le principe est une « connotation largement politique », son contrôle juridictionnel « ne poserait pas de problèmes nouveaux » car elle pouvait s'inspirer de la pratique suivie pour l'application du principe de proportionnalité dans le cadre de laquelle elle « a toujours reconnu une large marge d'appréciation à l'institution en cause » en ne censurant la mesure qu'en cas d'erreur manifeste.

### **2. les contrôles nationaux :**

Lors des révisions constitutionnelles nécessaires à la ratification du Traité sur l'Union européenne, certains Etats membres ont inclus, dans les nouvelles dispositions, des références au principe de subsidiarité. C'est notamment le cas de l'Allemagne, du Portugal, du Danemark mais pas de la France. Dès lors, leurs

juridictions constitutionnelles peuvent, le cas échéant, contrôler au stade de la mise en œuvre des actes de l'Union et des Communautés en droit interne, le respect par les institutions communautaires de ce principe.

Par ailleurs, on peut supposer que toute personne puisse mettre en cause la validité d'un acte communautaire pour non conformité au principe de subsidiarité, à condition que lui soit reconnu un effet direct. Dès lors, le juge national, conformément au droit communautaire et à la jurisprudence de la Cour de justice, devra soulever devant la CJCE une question d'appréciation de validité.

## SECTION II :

### Le principe de proportionnalité

Selon l'article 5 CE, l'action de la Communauté ne doit pas excéder «*ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité*».

Bien que ce principe n'ait pas connu la même gloire que le principe de subsidiarité, il est pourtant de nature à influencer tout autant l'exercice des compétences communautaires.

Consacré par le Traité de Maastricht, il ne s'agit pas d'un principe nouveau puisqu'il a toujours constitué un élément de la légalité des actes des institutions communautaires. Il était donc déjà appliqué par la Cour comme principe général du droit.

Il implique que « les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché » (

voir notamment C.J.C.E., 17 mai 1984, *Denkavit Nederland*, aff. 15/83, Rec. p. 2171). L'insertion de ce principe dans l'article 5 CE, aux côtés des principes de spécialité et subsidiarité, lui confère une valeur constitutionnelle.

La censure d'un acte communautaire pour violation du principe de proportionnalité suppose une erreur manifeste d'appréciation (c'est à dire une erreur suffisamment importante de la part de son auteur) car la Cour ne doit pas, en principe, procéder à un contrôle d'opportunité (voir notamment C.J.C.E. 13 nov. 1990, *Fedesa*, Aff. C-331/88, Rec. p. I-4023).

**TITRE II :**  
**LA REPARTITION DES POUVOIRS**

**INTRODUCTION :**

**L'équilibre institutionnel au sein de l'Union  
et des Communautés européennes.**

La répartition des pouvoirs entre les institutions communautaires repose sur un équilibre institutionnel qui ne répond pas au principe de séparation des pouvoirs schématisé par Montesquieu et appliqué dans les démocraties libérales, du fait, notamment, de la confusion du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Cette différence trouve son fondement dans les spécificités de la structure institutionnelle des Communautés et de l'Union européennes qui vise à concilier les impératifs supranationaux, intergouvernementaux et démocratiques.

L'équilibre des pouvoirs entre les institutions communautaires résulte de la limitation et de l'exclusivité de leurs compétences :

- Une institution ne peut pas empiéter sur les compétences d'une autre institution. En d'autres termes, elle ne doit pas outrepasser les limites de ses compétences, limites qui sont fixées par les dispositions du traité.
- Les institutions sont seules responsables de l'exercice de leurs compétences et elles ne peuvent donc pas s'en dessaisir. Toutefois :

~~de~~ face à la carence ou l'inertie du Conseil et si la continuité de l'action communautaire l'exige, une intervention de la Commission provisoire et limitée à des mesures conservatoires n'est pas exclue

en cas d'urgence pour assurer le fonctionnement du marché commun.

~~des~~ des délégations de pouvoirs d'exécution et de gestion peuvent être consenties, sous certaines conditions, notamment par le Conseil à la Commission. Ces délégations peuvent conférer un véritable pouvoir discrétionnaire au bénéficiaire qui se substitue, dès lors, à l'autorité déléguante et par conséquent, opérer un transfert de responsabilité. Néanmoins, comme on le verra, en général, le Conseil soumet l'exercice des pouvoirs délégués à la Commission à certaines modalités d'encadrement regroupées sous le terme de « comitologie ».

Compte tenu des intérêts différents voire antagonistes représentés au sein de la construction européenne, l'équilibre institutionnel suppose une collaboration des pouvoirs. Cette collaboration se traduit par des procédures de consultation ou la recherche d'un commun accord. Elle peut également être plus informelle (lettres, pratiques concertées, déclarations ou accords interinstitutionnels, déclaration communes). Ce dialogue interinstitutionnel permet de surmonter certaines difficultés ou certaines crises.

C'est à la Cour de justice qu'il appartient de contrôler la répartition des pouvoirs entre les institutions et organes communautaires et donc de faire respecter le principe de l'équilibre institutionnel tel qu'il est établi par les traités. Son contrôle, s'il est facilité dans le cadre d'un traité loi (Traité CECA et Euratom) où les institutions apparaissent comme de simples exécutants, s'avère beaucoup plus difficile dans le cadre d'un traité (Traité CE) qui définit seulement des objectifs généraux et des principes en laissant aux institutions le soin de les mettre en œuvre. Dans ce cas, il lui appartient de délimiter, lorsque

les dispositions des traités ne le font pas, les limites des différents pouvoirs et de combler, en quelque sorte les lacunes des textes. En ce sens, la jurisprudence de la Cour de justice s'avère bien souvent constructive.

Il s'agit d'un contrôle de la base juridique : en raison du principe d'attribution qui conditionne leurs compétences, les institutions communautaires ne peuvent pas agir en l'absence de base juridique. Lorsqu'ils définissent une compétence, les traités prescrivent, en règle générale, non seulement le type d'acte que l'institution concernée devra prendre, mais aussi la procédure à suivre. Dès lors, la légalité de l'action d'une institution communautaire peut être mise en cause :

- si elle n'a aucune base juridique ou si elle est fondée sur une base juridique erronée
- si l'institution prend un autre acte ou bien, si elle ne respecte pas la procédure prévue.

Le choix d'une base juridique doit être justifié par des éléments objectifs, susceptibles d'un contrôle juridictionnel tels que le but et le contenu de l'acte ou le contexte du traité.

L'équilibre institutionnel prévu initialement dans les traités originaires a évolué. Cette évolution traduit l'évolution de la construction européenne et résulte soit de la révision des traités soit de la jurisprudence constructive du juge communautaire pour combler les lacunes des traités. Elle porte notamment sur l'attribution du pouvoir de décision qui, dans le pilier communautaire, est aujourd'hui davantage partagé, tout d'abord entre le Conseil et le Parlement (procédure budgétaire, procédure de codécision, avis conforme), ensuite, dans le cadre de l'Union monétaire, entre le Conseil et la Banque centrale européenne.

L'équilibre institutionnel du pilier communautaire n'a pas été étendu aux deux autres volets de l'Union européenne. C'est pourquoi nous verrons dans un



premier chapitre, la répartition des pouvoirs dans le pilier communautaire et dans un second chapitre, la répartition des pouvoirs dans le cadre de la PESC et de la Coopération pénale.

<p style="text-align: center;"><b>CHAPITRE I :</b> <b>La répartition des pouvoirs dans le pilier communautaire</b></p>
--

**SECTION I :**

La fonction législative

Dans les Communautés, ce n'est pas l'Assemblée (ou les Assemblées), élue par le peuple, qui, comme dans les Etats démocratiques, est compétente pour adopter les actes de portée générale, l'exécutif n'ayant qu'un droit d'initiative. La logique à la fois intergouvernementale et supranationale de la Construction européenne a naturellement conduit, au départ, à répartir la compétence législative entre le Conseil ( pouvoir d'adopter les actes normatifs) et la Commission (monopole de l'initiative) et à conférer au Parlement européen un simple pouvoir consultatif.

L'évolution des Communautés influencée par une logique plus démocratique a toutefois été marquée par un rééquilibrage des pouvoirs entre les trois institutions au profit du Parlement, du fait de l'accroissement de ses prérogatives dans l'adoption des actes communautaires.

Néanmoins, la répartition des compétences législatives communautaires reste très différente de celle des Etats membres dans la mesure où :

- le Parlement européen n'a pas de droit d'initiative direct, la Commission conservant son monopole en la matière
- le Conseil reste le principal détenteur du pouvoir décisionnel même s'il est amené à devoir le partager de plus en plus souvent avec le Parlement européen.

### **§1. Le rôle de la Commission**

En principe, la Commission n'a pas de pouvoir normatif propre sauf exceptions. Ainsi :

1) Dans le traité CECA, elle est titulaire du pouvoir de décision, le Conseil et la Parlement ne donnant que des avis. Toutefois, l'étendue de son pouvoir décisionnel doit être relativisée dans la mesure où :

- certaines décisions importantes ne peuvent être prises que sur avis conforme du Conseil
- le traité CECA est un traité-loi ( ses dispositions laissent donc une marge d'appréciation très réduite à la Commission et son pouvoir de décision s'apparente davantage à un pouvoir d'exécution et de gestion )
- en pratique, la Commission recherche toujours le consentement du Conseil avant de prendre une décision, ce qui conduit dans les faits à l'adoption de codécisions.

2) dans le cadre du traité CE, l'article 86 §3 prévoit que la Commission peut prendre des directives ou des décisions appropriées aux Etats membres concernant le régime des entreprises publiques ou des entreprises auxquelles les Etats accordent des droits spéciaux ou exclusifs. La Cour de justice a estimé qu'il s'agissait d'une compétence normative générale de la Commission.

Si elle n'a pas le pouvoir de décision, elle n'en a pas moins un rôle essentiel tout au long du processus législatif non seulement en raison de son

droit d'initiative exclusif mais aussi de son intervention constante pour le suivi de ses propositions.

#### A- Le droit d'initiative de la Commission

La Commission a, en principe, le monopole de l'initiative, les traités imposant généralement au Conseil de se prononcer sur proposition de la Commission. Il existe toutefois certaines exceptions à ce droit exclusif :

- dans le domaine de la politique monétaire, le Conseil peut se prononcer soit sur proposition de la Commission, après avis du Parlement et de la BCE, soit sur recommandation de la BCE, après consultation du Parlement et de la Commission (art. 107 CE).
- Dans le cadre du nouveau titre IV « Visas, asile immigration et autres politiques relatives à la libre circulation des personnes », l'article 67 CE prévoit une initiative partagée entre la Commission et les Etats membres pendant une période transitoire de cinq ans.

La Commission est maîtresse de l'initiative :

- elle est libre de décider, sous réserve du principe de subsidiarité, s'il y a lieu de préparer une proposition et, le cas échéant, il lui appartient d'en déterminer la base juridique, la forme et le contenu. Toutefois, les dispositions des traités peuvent soit prévoir une date butoir pour l'adoption d'un texte soit lui imposer la base juridique, la forme ou le contenu d'une décision.
- Elle n'a d'instructions à recevoir de personne. Elle peut recevoir des demandes, notamment du Conseil (art. 208 CE), du Parlement (art. 192 CE) et du Conseil européen. Si elle est obligée d'examiner et d'instruire ces demandes, elle n'est pas tenue de s'y conformer, c'est à dire de présenter une proposition. Elle doit toutefois donner les raisons pour lesquelles elle ne

donne pas suite. Néanmoins les demandes du Conseil et du Conseil européen sont souvent « dirigées » dans la mesure où elles contiennent un certain nombre d'indications quant au contenu du texte à élaborer. Or, même si elle n'y est pas juridiquement obligée, la Commission se sent souvent tenue politiquement de respecter ces indications, surtout lorsqu'elle émane de Conseil européen.

Les propositions sont élaborées sur la base du programme de travail annuel de la Commission et du programme législatif annuel adopté en accord avec le Parlement européen et dont le Conseil tient compte pour établir ses programmes semestriels.

Les avant-projets des propositions sont préparés par les services des directions générales compétentes sous l'autorité des commissaires responsables. La Commission travaille en collaboration avec les différents groupes d'intérêts concernés ainsi que des comités ou groupes d'experts nationaux ou indépendants. Ce qui facilite la prise en compte des différents intérêts concernés et, à terme, l'adoption du texte (notamment par le Conseil). Cette démarche lui a parfois valu certains reproches du Parlement qui craignait qu'elle la conduise à favoriser la recherche d'une solution acceptable par les Etats membres aux dépens de l'intérêt communautaire qu'elle est sensée représenter. Pour devenir un projet de proposition, l'avant projet doit être approuvé par les commissaires responsables.

Le texte du projet de proposition doit ensuite être adopté par la Commission. S'il l'est, la proposition est publiée au journal officiel et transmise, selon la procédure décisionnelle suivie, au Conseil ou au Conseil et au Parlement ainsi qu'aux différents organes appelés à donner leur avis.

## **B- Le suivi de la proposition jusqu'à son adoption :**

La Commission est représentée à tous les stades de l'étude du texte de proposition (groupes d'experts et COREPER ; commissions et formation plénière du Parlement). Ses représentants peuvent donc toujours en justifier le bien-fondé.

Elle peut :

- modifier librement sa proposition initiale tant qu'elle n'a pas été adoptée. Le Conseil ne peut amender son texte qu'en statuant à l'unanimité. Ainsi, lorsque le mode de votation prévu est la majorité qualifiée, est-il plus difficile pour le Conseil de modifier la proposition de la Commission que d'adopter un acte qui s'y conforme. La règle de l'unanimité connaît toutefois une exception dans le cadre de la procédure de co-décision, le comité de conciliation pouvant modifier la proposition de la Commission pour aboutir à un projet commun susceptible d'être accepté par le Conseil et le Parlement européen.
- retirer sa proposition à tout moment et, dès lors, empêcher le Conseil de statuer. Elle utilise parfois cette menace pour bloquer l'adoption d'un texte qui, par le jeu des amendements, s'écarte trop de la proposition initiale et donc du résultat souhaité à l'origine.

## **§2. Le rôle du Conseil**

Il est l'organe de décision normative soit seul, soit en collaboration avec le Parlement européen. Il statue soit à la majorité, soit à la majorité qualifiée, soit à l'unanimité. Ainsi, les règlements et les directives communautaires sont, en principe, des actes du Conseil ou des actes du Conseil et du Parlement.

Il n'est jamais tenu de statuer. Toutefois, la non-adoption d'un acte peut être fautive et constituer une carence si le Conseil était obligé de le prendre en vertu des traités.

### **§3. Le rôle du Conseil européen.**

Organe d'impulsion, il n'intervient dans le processus législatif qu'en cas de blocage, en dégagant au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement les éléments d'un accord pouvant être entérinés juridiquement par le Conseil.

### **§4. Le rôle du Parlement européen.**

Le Parlement européen n'a pas de pouvoir d'initiative direct. Il peut seulement à la majorité de ses membres demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui semblent nécessiter l'élaboration d'un acte communautaire pour la mise en œuvre du traité (article 192 CE). La Commission n'est pas tenue de donner suite à sa demande. Si elle ne le fait pas alors qu'il estime qu'elle aurait du agir, le Parlement européen peut seulement saisir la Cour de justice d'un recours en carence.

L'intervention du Parlement européen dans la procédure d'adoption des actes communautaires n'est plus limitée à la consultation (A). Les révisions successives des traités constitutifs (Acte Unique, Traité de Maastricht, Traité d'Amsterdam) ont renforcé ses pouvoirs. Aujourd'hui, il est également associé au processus décisionnel par la procédure de concertation (B), la procédure de coopération (C), la procédure de co-décision (D) et l'avis conforme (E).

Le recours à l'une ou l'autre de ces procédures pour l'adoption des actes communautaires est déterminée par les dispositions matérielles des traités. Si elles ne sont pas respectées, le Parlement peut introduire un recours en annulation devant la Cour de justice pour défendre ses prérogatives.

#### A- La procédure de consultation :

Selon cette procédure, un acte ne peut être pris par le Conseil qu'après consultation du Parlement européen. Il s'agit d'un avis simple obligatoire : le Conseil est tenu de demander mais il n'est pas tenu de le suivre. L'avis du Parlement doit être un texte motivé et détaillé comportant, le cas échéant, des propositions de modifications.

Si le Conseil statue sans consulter le Parlement ou s'il statue sans attendre d'avoir reçu l'avis du Parlement, l'acte adopté peut être annulé pour vice de forme substantiel. Toutefois, un recours en annulation du Parlement peut être rejeté par la Cour de justice si le Parlement a manqué à son obligation de coopération loyale envers le Conseil en refusant d'émettre un avis (CJCE, 13/8/79, Roquette frères, Rec. p. 3333).

Si, après avoir fait l'objet d'un avis du Parlement, un projet d'acte communautaire subit, par voie d'amendements, des modifications importantes, le Parlement européen doit être consulté à nouveau sur le texte modifié. Il faut toutefois que les modifications du texte sur lequel le Parlement avait déjà été consulté aient un caractère substantiel et qu'elles n'aillent pas dans le sens indiqué par le Parlement dans son avis initial.

## **B-** La procédure de concertation :

Elle a été instituée par une déclaration commune du Conseil, du Parlement européen et de la Commission du 4 mars 1975 et ne s'applique qu'aux actes communautaires de portée générale ayant des implications financières notables.

Selon cette procédure, en cas de désaccord avec le Conseil, le Parlement peut convoquer la réunion d'un comité de concertation paritaire où est représentée la Commission afin de rechercher un texte susceptible de concilier les points de vue des deux institutions. Toutefois, le Conseil a toujours le dernier mot.

## **C-** La procédure de coopération (article 252 CE) :

Elle a été introduite par l'Acte unique européen. Si elle associe plus étroitement le Parlement européen au processus de décision en lui permettant d'influencer le contenu des textes, elle ne lui confère pas de pouvoir de codécision. Depuis le traité d'Amsterdam, elle est essentiellement utilisée dans le domaine de l'Union économique et monétaire.

Elle comprend plusieurs phases :

- sur la base de la proposition de la Commission, le Parlement européen émet un premier avis
- Le Conseil arrête une position commune à la majorité qualifiée qu'il transmet au Parlement européen
- Le Parlement doit se prononcer sur la position commune du Conseil dans un délai de trois mois. Il peut :

~~se~~ l'approuver ou ne pas se prononcer. Dans ce cas, l'acte est adopté conformément à la position commune.



~~Le~~ La rejeter à la majorité absolue des membres qui le composent.

Dans ce cas, l'acte ne peut être adopté par le Conseil qu'à l'unanimité.

~~L'~~ L'amender à la majorité absolue de ses membres. Dans ce cas, le projet d'acte communautaire est renvoyé à la Commission pour qu'elle fasse une nouvelle proposition au Conseil en tenant compte ou non des amendements votés par le Parlement (il peut s'agir de sa proposition initiale). Le Conseil a alors le dernier mot : il peut décider de ne pas statuer du tout ou bien, d'adopter la proposition de la Commission soit à la majorité qualifiée s'il ne la modifie pas, soit à l'unanimité s'il la modifie (adoption d'amendements nouveaux ou d'amendements votés par le Parlement non repris par la nouvelle proposition de la Commission, rejet des amendements du Parlement repris par la Commission).

#### **D-** La procédure de co-décision ( art. 251 CE) :

Il s'agit d'une procédure de décision conjointe du Conseil et du Parlement, introduite par le Traité de Maastricht, puis simplifiée et étendue à de nouveaux domaines par le Traité d'Amsterdam. Elle confère au Parlement européen, conformément à ses revendications, un véritable pouvoir décisionnel dans la mesure où elle suppose que les textes qui y sont soumis soient adoptés dans des termes identiques par le Conseil et le Parlement. En cas de désaccord, le Parlement a le dernier mot : il peut rejeter le texte.

Selon cette procédure, un texte est donc adopté en cas d'accord exprès des deux institutions ou en l'absence d'opposition du Parlement.

La procédure de co-décision, comme la procédure de coopération, comprend plusieurs phases :

- Sur la base de la proposition de la Commission, le Parlement européen donne un avis assorti le cas échéant d'amendements.
- Le Conseil peut :
  - ~~et~~ adopter l'acte à la majorité qualifiée si le Parlement européen n'a pas amendé la proposition de la Commission ou s'il approuve tous les amendements proposés par le Parlement dans son avis.
  - ~~et~~ arrêter une position commune et la transmettre au Parlement européen en l'informant.

Dans cette seconde hypothèse, après avoir été informé de la position de la Commission, le Parlement européen a trois mois pour se prononcer. Il peut :

- approuver la position commune ou ne pas se prononcer. Dans ce cas, l'acte est réputé adopté conformément à la position commune.
- Rejeter la position commune. L'acte est réputé non adopté.
- Proposer à la majorité absolue de ses membres des amendements à la position commune. La Commission est alors consultée sur les amendements votés par le Parlement. Elle peut leur donner soit un avis positif, soit un avis négatif. Le Conseil a ensuite trois mois pour se prononcer sur le texte amendé :

~~et~~ S'il approuve tous les amendements (à la majorité qualifiée pour les amendements ayant fait l'objet d'un avis positif de la Commission et à l'unanimité pour ceux ayant fait l'objet d'un avis négatif), l'acte est réputé adopté conformément à la position commune amendée.

~~et~~ S'il n'approuve pas tous les amendements, le président du Conseil convoque, en accord avec le président du Parlement, le comité de

conciliation composé paritairement de membres du Conseil et de membre du Parlement européen et auquel participent des représentants de la Commission. Celui-ci doit dans un délai de six semaines essayer de trouver un projet commun. Le projet commun doit être approuvé à la majorité qualifiée par les représentants du Conseil et à la majorité par les représentants du Parlement. Si un projet commun est approuvé, le Conseil et le Parlement ont six semaines pour arrêter l'acte conformément à ce projet (à la majorité qualifiée pour le Conseil et à la majorité absolue des suffrages exprimés pour le Parlement). Ainsi, à ce stade de la procédure, l'acte est réputé non adopté si le comité de conciliation ne parvient pas à un projet commun ou si le projet commun est rejeté par l'une des deux institutions.

Les délais de trois mois et de six semaines peuvent être prolongés respectivement d'un mois et de deux semaines à la demande du Parlement ou du Conseil. Par ailleurs, dans certains domaines dits sensibles (sécurité sociale des travailleurs migrants ; exercice du droit de circulation et de séjour ; actions d'encouragements en matière culturelle), le Conseil ne statue pas à la majorité qualifiée mais à l'unanimité.

En tant qu'actes de Conseil et du Parlement, les actes adoptés selon la procédure de co-décision sont revêtus de la signature du Président du Conseil et de celle du Président du Parlement.

#### **E- L'avis conforme :**

La procédure de l'avis conforme a été introduite par l'Acte unique européen et étendue par le Traité de Maastricht. Comme dans le cadre de la

procédure de co-décision, le pouvoir de décision est partagé entre le Conseil et le Parlement, l'adoption des mesures qui y sont soumises supposant un accord entre le Conseil et le Parlement.

Le Conseil est tenu de transmettre au Parlement les textes qu'il envisage d'adopter. L'avis négatif du Parlement empêche l'adoption du texte par le Conseil. Cette procédure confère donc au Parlement européen un pouvoir d'approbation.

Elle est utilisée pour des accords et des décisions communautaires importantes telles que la constatation d'une violation grave et persistante par un Etat membre des principes sur lesquels repose l'Union, l'examen d'une demande d'adhésion d'un Etat candidat à l'Union, l'établissement d'une procédure électorale uniforme pour l'élection du Parlement européen ou encore, les accords d'association.

### **§5. Le rôle de la Banque centrale européenne.**

Pour remplir ses missions (définition et mise en œuvre de la politique monétaire de la Communauté ; conduite des opérations de change ; détention et gestion des réserves officielles de change des Etats membres ; promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiement), la Banque centrale européenne peut adopter des règlements.

Elle dispose par ailleurs d'un droit d'initiative dans le domaine de la politique monétaire qu'elle exerce en faisant des recommandations au Conseil et celui-ci doit également la consulter sur les projets de réglementation intervenant dans des domaines de sa compétence.

D'autres institutions et organes communautaires peuvent être appelés à intervenir dans la procédure décisionnelle. C'est le cas du Comité économique et

social et du Comité des régions qui doivent être obligatoirement consultés par le Conseil ou la Commission dans les cas prévus par les traités. Ils ont le droit d'émettre un avis chaque fois qu'ils le jugent opportun et peuvent, depuis le traité d'Amsterdam, être consultés par le Parlement européen. La Cour des comptes doit également donner un avis lors de l'adoption du règlement financier (art. 279 CE).

## **SECTION II :**

### La fonction exécutive

Dans les Etats démocratiques, c'est aux gouvernements qu'il appartient d'assurer cette fonction, sous le contrôle des assemblées. Dans le système communautaire, elle est partagée entre le Conseil et la Commission.

#### **§1. Le rôle de la Commission.**

Les traités ne lui confèrent pas une compétence générale « d'exécution ». Elle a un pouvoir de décision propre seulement dans certains domaines pour appliquer les traités. En dehors de ces hypothèses, son pouvoir de décision est un pouvoir « délégué » par le Conseil.

Par ailleurs, lorsque le Conseil exerce lui même la compétence d'exécution, il ne peut le faire, en principe, que sur « proposition » de la Commission. La Commission a donc un droit d'initiative qui est en tous points comparable à celui qu'elle détient dans le cadre de la fonction législative (voir supra).

#### **A- Le pouvoir de décision propre de la Commission :**

Dans un certain nombre de cas, les traités attribuent à la Commission le pouvoir de prendre des décisions individuelles à l'égard des Etats membres ou des entreprises pour la mise en œuvre de politiques ou d'actions communautaires.

Ainsi,

1) en matière de concurrence, la Commission est investie d'un pouvoir de surveillance qui lui permet de contrôler :

- la mise en œuvre des articles 81 et 82 CE. A ce titre, elle peut adresser des décisions aux entreprises
- les aides d'Etat : la Commission reçoit et instruit les notifications des Etats membres (art.88.3 CE). Il lui appartient de décider de la suppression ou de la modification d'une aide (art. 88.2 CE)

2) S'agissant des entreprises publiques et des entreprises « à droits spéciaux », la Commission doit veiller à l'application du traité en adressant notamment aux Etats membres les décisions appropriées (art. 86.3 CE).

3) en ce qui concerne les mesures de sauvegarde (mesures dérogatoires aux règles communautaires adoptées par les Etats membres), la Commission a, en principe, un pouvoir d'autorisation.

## **B- Le pouvoir de décision délégué par le Conseil :**

### **1. Le fondement et l'étendue du pouvoir de décision délégué :**

Selon l'article 211 CE (ex. art. 155 CE), la Commission « exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit ». Si, dès l'origine, le Conseil a utilisé cette possibilité, il avait néanmoins

tendance à vouloir prendre lui-même les mesures d'exécution des textes de base qu'il adoptait. Ce qui conduisait souvent à une application retardée des réglementations concernées. C'est pourquoi, l'Acte unique a révisé le traité CEE pour systématiser le recours aux délégations. Il a inséré un nouvel alinéa dans l'article 145 (actuellement art. 202 CE) en vertu duquel « le Conseil ... confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit ». La Commission a donc vocation générale à adopter les règles d'exécution d'un texte de base sur délégation du Conseil. Le recours aux délégations dans l'exécution des actes du Conseil devient un principe dont le non-respect peut être sanctionné, le cas échéant, par la Cour de justice. Toutefois, le Conseil peut « se réserver dans des cas spécifiques d'exercer directement des compétences d'exécution... », la détermination de « ces cas spécifiques » étant laissée à l'appréciation du Conseil. La Cour de justice a néanmoins précisé que l'exercice direct par le Conseil des compétences d'exécution ne pouvait être qu'exceptionnel et devait être motivé (CJCE 24 oct. 1989, Commission c/ Conseil, aff. C-16/88, Rec. p. I-3457).

S'il appartient au Conseil de fixer les limites de la compétence déléguée à la Commission, la Cour de justice a eu l'occasion de se prononcer sur son étendue :

- elle peut conférer à la Commission non seulement un pouvoir de décision individuelle mais aussi un pouvoir de décision réglementaire.
- Elle peut donner à la Commission de larges pouvoirs d'appréciation. La Commission peut ainsi prendre des mesures d'exécution qui, bien que non visées par un règlement du Conseil, se sont avérées nécessaires.

## 2. Les modalités d'exercice du pouvoir de décision délégué :

Dès l'origine, le Conseil a développé la pratique de la « Comitologie » en soumettant, à travers différentes procédures, l'exercice par la Commission de ses pouvoirs délégués au contrôle de comités, composés de représentants des Etats membres. Cette pratique a été, en quelque sorte légalisée par l'Acte unique européen qui prévoit que « le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences (les compétences déléguées) à certaines modalités ... » (art. 202 CE, ex. art. 145 CE). Toutefois, par souci de rationalisation et contrairement à ce qui se passait auparavant, ces procédures d'encadrement du pouvoir délégué ont du être codifiées dans une décision du Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen.

La première décision « comitologie » du Conseil a été adoptée le 13 juillet 1987. Elle est remplacée aujourd'hui par une nouvelle décision Comitologie adoptée le 21 juin 1999.

Selon la décision du 21 juin 1999, il existe quatre procédures d'encadrement :

- **la procédure consultative ou Procédure I** : la Commission ne peut prendre ses décisions qu'après avoir consulté un comité composé de représentants des Etats membres. Toutefois, elle n'est pas liée par le contenu des avis donnés.
- **la procédure de gestion ou Procédure II** : la Commission doit soumettre ses projets de décision au vote d'un comité de représentants des Etats membres (vote qui se fait selon la même pondération des voix que celle utilisée au Conseil). Si l'avis du Comité n'est pas conforme au projet de la Commission, elle peut tout de même l'arrêter. Toutefois, le Conseil peut, dans un délai d'un mois, prendre une autre décision à la majorité qualifiée.
- **la procédure de réglementation ou Procédure III** : comme précédemment, la Commission doit soumettre pour avis ses projets de décision à un comité de représentants des Etats membres (avis émis à la majorité qualifiée selon la même pondération qu'au Conseil). En cas d'avis négatif du Comité ou



d'absence d'avis, la Commission peut saisir le Conseil de sa proposition. Celui-ci se prononce dans les trois mois à la majorité qualifiée. S'il s'oppose à la proposition, la Commission peut, soit lui soumettre à nouveau sa proposition, soit lui soumettre une proposition modifiée, soit présenter une proposition législative sur la base du traité. Si, à l'expiration d'un délai de trois mois, le Conseil n'a pas adopté la proposition de la Commission ou s'il n'a pas manifesté son opposition à cette proposition, la Commission peut arrêter les mesures.

- **la procédure de sauvegarde** : lorsque le Conseil confère à la Commission le pouvoir d'autoriser des mesures de sauvegarde, il peut prévoir qu'un appel des Etats membres soit possible devant lui contre les décisions de la Commission.

## **§2. Le rôle du Conseil.**

Conformément à l'article 201 CE (ex. 145 CE), le Conseil dispose du pouvoir de décision lorsqu'il n'est pas expressément attribué à la Commission par les traités ou lorsqu'il ne l'a pas délégué à la Commission. Par ailleurs, les traités donnent au Conseil une compétence exclusive pour la mise en œuvre de certaines politiques ou compétences communautaires (par exemple : les décisions de fixation des prix dans le cadre de la PAC ; en matière de politique économique, les décisions de sanction à l'égard des Etats membres en cas de déficit excessif ...). Dans ces cas, Le Conseil exerce son pouvoir « sur proposition de la Commission », soit seul, soit en co-décision avec le Parlement.

### **§.3. Le rôle du Parlement européen :**

Si le Parlement européen n'intervient pas lorsque la compétence exécutive est exercée par la Commission, il participe à l'exercice du pouvoir de décision du Conseil dans les mêmes conditions que dans le cadre de la fonction législative.

### **§4. Le rôle des organes monétaires.**

A compter de la troisième phase, la politique monétaire doit être gérée par les organes monétaires, c'est à dire le SEBC et la BCE, sans intervention possible de la Commission, de Conseil et de Parlement. A cette fin, la BCE doit pouvoir prendre toutes les décisions nécessaires.

## **SECTION III :**

### **La fonction de contrôle**

#### **§1. Le contrôle politique.**

Comme dans les Etats démocratiques, le contrôle politique est confié dans le système communautaire au Parlement et concerne l'exécutif.

Ce contrôle peut prendre différentes formes :

- 1) **Les débats et le vote de résolutions** : Ils peuvent porter sur les rapports et déclarations de la Commission, sur les discours et communications de la présidence du Conseil, sur les déclarations du Conseil, sur l'examen du rapport annuel sur l'activité de la Communauté et autres documents

concernant la gestion de l'exécutif (programme annuel de travail de la Commission ; programme de la présidence du Conseil ; le rapport après chaque réunion du Conseil européen, le rapport spécial sur les progrès de l'Union européenne). Ils sont susceptibles d'influencer l'action de la Commission ou du Conseil.

- 2) **Les questions** (art. 197 CE) : il peut s'agir de questions écrites (supposant une réponse écrite), de questions orales avec débat et de questions orales sans débat. Elles peuvent être adressées au Conseil et à la Commission.
- 3) **L'instruction des pétitions** par les commissions parlementaires, pouvant donner lieu à débat.
- 4) **Le suivi des avis émis par le Parlement** par les commissions parlementaires
- 5) **Les commissions d'enquête** chargées de missions spéciales de contrôle et disposant, à ce titre, de larges pouvoirs d'investigation et d'audition.
- 6) **L'intervention du médiateur**
- 7) **Le contrôle de l'exécution du budget par la Commission** : après examen des comptes et du bilan financier fournis par la Commission, du rapport annuel et de la déclaration d'assurance (déclaration concernant la légalité et la régularité des opérations effectuées) de la Cour des comptes, le Parlement européen, sur recommandation du Conseil statuant à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget (art. 276 CE). La Commission est tenue de mettre tout en œuvre pour donner suite aux éventuelles observations accompagnant la décision de décharge du Parlement et la recommandation de décharge du Conseil. Ce contrôle permet à l'Assemblée parlementaire d'apprécier si la Commission a exécuté le budget conformément aux objectifs poursuivis par l'autorité budgétaire dont il est l'une des composantes.
- 8) **la motion de censure** : l'article 201 CE prévoit la responsabilité politique de la Commission devant le Parlement européen. Elle vise la gestion de la Commission et peut être déposée à tout moment. Pour être adoptée, elle doit

être votée à la majorité des deux tiers des voix exprimées représentant au moins la majorité des membres composant le Parlement. Le vote ne peut intervenir que trois jours au moins après le dépôt de la motion. L'adoption d'une motion de censure contraint les membres de la Commission à démissionner collectivement. Cette procédure étant dirigée contre la seule Commission, elle ne permet pas de contrôler efficacement l'exécutif dont les compétences sont partagées entre la Commission et le Conseil.

## **§2. Le contrôle juridique.**

Le contrôle juridique est le contrôle de la bonne application du droit communautaire originaire et du droit communautaire dérivé par les institutions et organes communautaires, les Etats membres et les particuliers.

Comme nous l'avons vu, en vertu de l'article 211 CE, il appartient à la Commission d'utiliser tous les moyens dont elle dispose pour assurer le respect et l'application du droit communautaire par les Etats membres, les particuliers et les autres institutions communautaires. A ce titre, plusieurs pouvoirs lui ont été conférés :

- 1) un pouvoir d'information : pour vérifier la bonne application du droit communautaire par les autorités nationales, elle est en droit d'exiger de la part des Etats membres tous les renseignements nécessaires à son contrôle.
- 2) Des pouvoirs d'investigation et d'enquête : la Commission peut procéder à des vérifications sur pièces et sur place, notamment dans les entreprises, pour s'assurer qu'elles respectent bien les règles de la concurrence.
- 3) Le pouvoir d'émettre des recommandations et des avis pour éclairer les autorités nationales sur certaines dispositions du droit communautaire ou les inciter à adopter un comportement déterminé.

- 4) Le pouvoir d'autoriser des dérogations : la Commission peut autoriser, temporairement et, à titre exceptionnel, les Etats membres à déroger aux obligations découlant des traités ou des actes de institutions par l'adoption de mesures de sauvegarde.
- 5) Le pouvoir de répression : pour réprimer les infractions au droit communautaire, la Commission peut engager des poursuites tant à l'égard des autres institutions (introduction d'un recours en carence ou en annulation) qu'à l'égard des Etats membres (déclenchement de la procédure en constatation de manquement) et des entreprises (prononcé de sanctions administratives et pécuniaires)

Les autres institutions et organes communautaires ainsi que les Etats membres et les particuliers participent aussi au contrôle juridique en utilisant les voies de recours ouvertes devant les juridictions communautaires (recours en constatation de manquement ; recours en annulation ; recours en carence ; recours en responsabilité ). La Cour de justice et le TPI sont, en effet, exclusivement compétents pour dire, en dernier ressort, si le droit communautaire a été correctement appliqué (art 220 CE) (voir supra le rôle des juridictions communautaires).

Les juridictions nationales contribuent aussi à la bonne application du droit communautaire par les Etats membres en annulant, notamment, les actes nationaux qui n'y sont pas conformes. En cas de doute sur l'interprétation ou la validité d'une norme communautaire, elles peuvent et même doivent, selon les cas, saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle.

## SECTION IV :

### La fonction internationale

Aucune institution n'est investie par les traités du droit ou du pouvoir de représentation internationale de la Communauté. Dans les faits, cette tâche est partagée entre le Conseil et la Commission (voir supra les développements sur la personnalité juridique de la Communauté). Certaines dispositions confèrent néanmoins à certaines institutions une compétence internationale particulière. Ainsi :

- en matière monétaire, c'est au Conseil qu'il appartient de décider à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après consultation de la BCE, quelle position doit occuper la Communauté au niveau internationale en ce qui concerne des questions revêtant un intérêt particulier pour l'Union économique et monétaire. Il détermine également, le cas échéant, à l'unanimité, comment elle sera représentée (art. 111.4 CE).
- lorsqu'une position ou une action commune adoptée dans le cadre de la PESC prévoit une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire les relations économiques avec un ou plusieurs Etats tiers, le Conseil est compétent pour prendre à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, les mesures urgentes nécessaires (art. 301 CE).

S'agissant de la conclusion d'accords internationaux par la Communauté, la répartition des pouvoirs entre le Conseil, la Commission, le Parlement et la Cour de justice est clairement établie par les traités.

## **§1. Le rôle de la Commission.**

En principe, le rôle de la Commission est limité à l'initiative et à la négociation. Il semblerait toutefois qu'elle puisse exceptionnellement conclure seule certains accords soit parce qu'ils relèvent de sa compétence, soit parce qu'elle y est habilitée par le Conseil.

**A-** le rôle de la Commission dans l'ouverture et la conduite des négociations.

C'est la Commission qui recommande au Conseil, souvent à la demande des Etats tiers, l'ouverture de négociations. Elle sollicite, en fait, de sa part, l'autorisation de mener des négociations. Pour les accords mixtes intervenant dans des matières relevant de la compétence communautaire et de la compétence des Etats membres, elle peut également être mandatée par les Etats membres.

Si elle sont autorisées, les négociations sont conduites par des fonctionnaires qu'elle désigne librement. Toutefois :

- dans certains cas où les Etats membres ont exprimés la volonté d'être représentés (accords mixtes notamment), elles sont menées soit conjointement par une délégation de la Commission et une délégation des Etats membres, soit par une délégation unique comprenant des représentants de la Commission et des Etats membres.
- Certains accords mixtes sont parfois négociés uniquement par le Conseil

La Commission n'est pas totalement libre dans la conduite des négociations :

- Elle est tenue de suivre les directives du Conseil qui accompagnent la décision d'autorisation et peut être amenée à demander ou recevoir de nouvelles directives en cours de négociation.
- Elle est assistée par des comités spéciaux désignés par le Conseil.

### C- Les accords conclus par la Commission seule.

Selon l'article 300 CE, il appartient au Conseil de conclure les accords internationaux « sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine ». La Commission serait donc compétente pour conclure seule certains accords. Elle ne peut, en fait, conclure que des accords techniques dits accords administratifs. La Cour de justice a ainsi annulé pour incompétence une décision de la Commission portant conclusion d'un accord en 1991 avec les Etats Unis sur l'application du droit de la concurrence au motif qu'il ne s'agissait pas d'un accord administratif (CJCE 9 Août 1994, France c/ Commission, Aff. C-327/91, Rec. p. I-364).

L'article 300 §4 autorise, par ailleurs, le Conseil à habiliter la Commission à conclure des accords modificatifs. Il s'agit de déléguer à la Commission le pouvoir d'approuver, au nom de la Communauté, des adaptations d'accords existants. La conclusion de ces accords modificatifs se fait, soit par une procédure simplifiée selon laquelle la signature de l'accord engage la Communauté, soit dans le cadre d'une instance créée par l'accord de base.

### **§2. Le rôle du Conseil.**

Il autorise l'ouverture des négociations par une décision adoptée à la majorité qualifiée ou à l'unanimité selon les cas. Il encadre l'action de la



Commission par des directives et l'intervention de comités spéciaux qu'il désigne.

La signature et la conclusion de l'accord relèvent de sa compétence. Il statue, à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, sauf pour les accords d'association et les accords qui portent sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption des règles internes. Dans ces deux cas, il doit décider à l'unanimité.

La conclusion équivaut à la ratification dans les Etats membres. Elle est une condition de l'engagement de la Communauté dans le cadre de la procédure solennelle. Dans la procédure solennelle, l'accord est signé par un représentant du Conseil, sous réserve de conclusion. La décision de signature de l'accord peut, depuis le Traité d'Amsterdam, être accompagnée d'une décision d'application provisoire (art. 300 §2 CE). Le Conseil doit ensuite prendre l'acte de conclusion de l'accord (un règlement, par exemple, qui se borne à reproduire les dispositions de l'accord ou à y renvoyer).

Dans la procédure simplifiée, la signature de l'accord suffit à engager la Communauté. Elle doit être autorisée par une décision du Conseil. En principe, c'est le président du Conseil qui est habilité à signer.

Les accords mixtes doivent être également ratifiés dans les Etats membres, conformément aux règles constitutionnelles nationales.

Le Conseil peut dénoncer ou suspendre les accords internationaux de la Communauté. En principe, c'est la règle du parallélisme des formes avec la conclusion qui s'applique.

### **§3. Le rôle du Parlement européen.**

A l'origine, l'article 238 CEE prévoyait la consultation du Parlement européen par le Conseil, après la signature et avant la conclusion, uniquement pour les accords d'association. L'Acte unique européen a renforcé les pouvoirs du Parlement en remplaçant la consultation par l'avis conforme. La conclusion des accords d'association était, dès lors, subordonnée à l'approbation du Parlement. Celui-ci s'est donc vu conférer un pouvoir de co-décision. Pour les autres accords, la consultation du Parlement n'était pas obligatoire.

Le Traité sur l'Union européenne prévoit que le Parlement doit être consulté pour tous les accords, à l'exception des accords commerciaux pour lesquels cette consultation est facultative (art. 310.3 CE). Pour certaines catégories d'accords, le Parlement doit émettre un avis conforme : les accords d'association ; les accords créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération ; les accords ayant des implications budgétaires notables pour la Communauté ; les accords impliquant une modification d'un acte adopté selon la procédure de co-décision (art. 251 CE, ex. art. 185 B) ; les accords d'adhésion.

Pour les accords d'association, l'avis conforme doit être émis à la majorité absolue des membres du Parlement. Dans les autres cas, la majorité ordinaire suffit.

En principe, le Parlement est tenu informé par la Commission et le Conseil de l'ouverture de négociations ainsi que de l'état d'avancement de ces négociations.

#### **§4. Le rôle de la Cour de justice.**

En vertu de l'article 300 §6 CE, la CJCE peut être saisie par le Conseil, la Commission et les Etats membres pour contrôler la compatibilité d'un accord avec le traité constitutif avant sa conclusion. Le Parlement peut seulement présenter des observations.

Selon l'article 107 §2 du règlement de procédure de la Cour, le contrôle de la CJCE peut porter sur :

- la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du traité constitutif et les principes constitutionnels d'origine jurisprudentiel.
- La compétence de la Communauté ou de l'une de ses institutions pour conclure l'accord.

Dans la mesure où il ne peut intervenir qu'avant la conclusion de l'accord, il s'agit d'un contrôle préventif. En cas d'avis négatif, l'accord ne peut être conclu qu'après révision du Traité.

### **SECTION V :**

#### **La fonction budgétaire**

A l'origine, à l'exception de la CECA dont les ressources provenaient de prélèvements sur la production du charbon et d'acier, les Communautés étaient financées par des contributions des Etats membres. Dès lors, le pouvoir budgétaire appartenait essentiellement au Conseil, le Parlement n'ayant qu'un rôle consultatif. Le financement par des « ressources propres » à partir de 1971 a conduit à une redistribution progressive du pouvoir de décision budgétaire. Après avoir obtenu, dans un premier temps, un pouvoir de décision portant sur les « dépenses non obligatoires » (traité de révision du 22 avril 1970, entré en

vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1971), le Parlement s'est vu conférer en 1975 le droit de rejeter la totalité du budget. Le pouvoir budgétaire apparaît donc aujourd'hui comme un pouvoir partagé entre les Etats membres via le Conseil européen, le Conseil et le Parlement.

Avant d'examiner la répartition des pouvoirs dans le cadre de la procédure budgétaire, il convient de préciser qu'elles sont les recettes et les dépenses communautaires.

### **§1. Les recettes et les dépenses budgétaires des Communautés.**

Les règles budgétaires sont fixées par les traités constitutifs auxquels sont venus se greffer d'autres textes complémentaires. Les grands principes classiques du droit des finances publiques (unité, universalité, annualité, spécialité et équilibre budgétaire) sont applicables au budget des Communautés. Ce budget fait état des dépenses et recettes des trois Communautés. Il ne comprend pas toutefois, les recettes et dépenses du Fond européen de développement (FED), les dépenses non administratives de la CECA et les opérations d'emprunt et de prêt.

#### **A- Les recettes budgétaires :**

Depuis la décision du Conseil du 21 avril 1970, prise en application de l'article 201 CEE (nouvelle numérotation : art. 269 CE), le budget communautaire est financé par des ressources propres qui se sont substituées aux contributions versées par les Etats membres. Il s'agissait d'assurer, par ce nouveau mode de financement, l'indépendance financière des Communautés vis à vis des Etats membres.

C'est au Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, qu'il appartient d'arrêter les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté.

Les ressources propres de la Communauté sont en principe :

- les droits de douanes du tarif extérieur commun et les prélèvements perçus sur l'importation des produits agricoles perçus par les administrations douanières nationales pour le compte de la Communauté
- les prélèvements d'un pourcentage sur la T.V.A. encaissée par chaque **Etat** membre
- les contributions calculées sur la base du PNB de chaque Etat.

Les ressources TVA et PNB sont mises à la disposition de la Commission sur des comptes spéciaux ouverts par les Etats membres auprès de leur Trésor.

La Communauté peut également recourir à l'emprunt. Elle le fait essentiellement pour prêter aux Etats les finances nécessaires à la réalisation de certains projets d'investissement.

#### **B-** les dépenses budgétaires :

Le système des dépenses communautaires repose sur la distinction fondamentale entre les dépenses obligatoires (DO) et les dépenses non obligatoires (DNO) ( art. 272 §4 et §9 CE). Sont obligatoires les dépenses que « l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget pour permettre à la Communauté de respecter ses obligations internes et externes, telles qu'elles résultent du traité ou des actes adoptés en application de ceux-ci » conformément à la déclaration commune du 30 juin 1982 adoptée par les présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission (les trois institutions budgétaires). C'est à la Commission qu'il revient, dans son avant-projet de

budget, d'opérer la classification des dépenses et en cas de désaccord du Parlement ou du Conseil, les présidents des trois institutions se réunissent pour trancher la question (procédure dite « du trilogue »).

Le montant des dépenses non obligatoires est limité chaque année par un taux maximal d'augmentation constaté par la Commission sur la base de critères économiques et financiers et qui s'impose à l'autorité budgétaire. Le dépassement de ce taux exige un accord entre le Parlement et le Conseil.

Du fait de l'augmentation constantes des dépenses communautaires (accroissement du coût de la PAC, extension des interventions internes et externes de la Communautés) non compensée par une augmentation des recettes, un système de discipline budgétaire a été mis en place par les Etats membres et les institutions communautaires. Il est codifié par le Traité sur l'Union européenne.

## **§2. La procédure budgétaire :**

Les deux branches de l'autorité budgétaire sont le Conseil et le Parlement. Le Parlement dispose d'un pouvoir de décision depuis l'adoption du système des ressources propres (Traités du 22 avril 1970 et du 22 juillet 1975 portant modification de certaines dispositions budgétaires). La Commission et les Etats membres interviennent également dans la procédure budgétaire :

### **§1. Le rôle du Conseil européen.**

C'est lors de Conseils européens que sont négociées par les Etats membres les ressources attribuées aux Communautés.

## **§2. Le rôle de la Commission.**

La Commission établit l'avant-projet du budget sur la base d'un état prévisionnel des dépenses élaboré par les institutions.

Selon l'article 270 CE, en vue d'assurer la discipline budgétaire, elle ne peut pas faire de propositions ou modifier ses propositions ou encore adopter des mesures d'exécution susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget « sans donner l'assurance que cette proposition ou cette mesure peut être financée dans la limite des ressources allouées ».

Lors de la phase d'adoption du budget, la Commission joue un rôle d'arbitre entre le Conseil et le Parlement européen lorsqu'ils sont en conflit.

Lorsque le budget est arrêté, elle l'exécute sous sa propre responsabilité et dans les limites des crédits alloués (art. 274 CE). Parfois, le budget ne constitue pas une base suffisante pour l'utilisation des crédits et doit être complété par des actes législatifs. L'exécution de ces actes par la Commission peut être encadré par l'intervention de comités (pratique de la « comitologie »).

## **§3. Le rôle du Conseil.**

Le Conseil établit le projet de budget sur la base de l'avant projet de la Commission qui doit lui être transmis au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre de l'année qui précède celle de l'exécution. Il statue à la majorité qualifiée. S'il entend s'écarter de l'avant-projet, il est seulement tenu de consulter la Commission et les autres institutions intéressées.

Il partage avec le Parlement le pouvoir de décision budgétaire. Il a le dernier mot sur les dépenses obligatoires. C'est donc lui qui fixe en dernier ressort le montant de ces dépenses.

#### **§4. Le rôle du Parlement européen**

Si le Parlement européen est la seconde tête de l'autorité budgétaire, il est également une autorité de contrôle de l'exercice budgétaire.

##### **A- Les pouvoirs de décision budgétaire du Parlement européen**

Le Parlement a le dernier mot sur les dépenses non obligatoires. Il fixe donc leur montant en dernier ressort dans les limites du taux maximum d'augmentation constaté par la Commission. Il a également le pouvoir de rejeter globalement le budget. Ce qui lui permet d'avoir une influence sur le montant des dépenses obligatoires dont la fixation relève, en dernier lieu, de la compétence du Conseil.

La procédure d'adoption du budget (art. 272 CE) comprend plusieurs phases :

- la transmission au Conseil de l'avant projet par la Commission au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre de l'année précédant celle de l'exécution.
- l'établissement du projet de budget par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.
- La transmission du projet de budget au Parlement en première lecture au plus tard le 5 octobre. Le Parlement peut alors dans un délai de 45 jours :

~~Le~~ Approuver expressément le projet ou bien, ne proposer aucune modification ou aucun amendement. Dans ce cas très rare voire inexistant, le budget est réputé définitivement arrêté.



~~☞~~ Amender les dépenses non obligatoires à la majorité absolue de ses membres et proposer des modifications des dépenses obligatoires à la majorité des suffrages exprimés.

- Dans cette seconde hypothèse, le projet amendé et accompagné des propositions de modifications revient au Conseil qui peut dans un délai de quinze jours :

~~☞~~ Accepter tous les amendements et propositions de modifications. Le budget est dès lors réputé arrêté.

~~☞~~ Modifier les amendements du Parlement à la majorité qualifiée pour revenir au montant initial des dépenses non obligatoires ou fixer un autre montant et examiner les propositions de modifications des dépenses obligatoires. Si la modification proposée par le Parlement n'a pas pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une institutions, il doit prendre, à la majorité qualifiée, une décision expresse de rejet ou de modification. A défaut, la proposition est réputée adoptée. Si, au contraire, la modification proposée a pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une institution, il doit prendre, à la majorité qualifiée, une décision expresse d'acceptation, sinon la proposition est réputée rejetée. Si le Conseil rejette une proposition de modification, il peut, à la majorité qualifiée, soit maintenir le montant figurant dans le projet, soit l'augmenter.

- Si le budget n'est pas arrêté, le projet modifié par le Conseil revient en dernière lecture devant le Parlement européen qui doit statuer dans un délai de 15 jours. Il peut :

~~☞~~ Amender ou rejeter les modifications apportées par le Conseil à ses amendements à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le vote du Parlement sur les

dépenses non obligatoires clôturant la procédure d'adoption, il a donc le dernier mot pour la fixation de leur montant. Le budget est alors arrêté par le Parlement. C'est son président qui le constate. Ce constat a pour effet d'authentifier le budget et de contraindre chaque Etat membre à mettre à la disposition de la Commission les sommes dûes pour l'exécution du budget. La Commission peut dès lors, à compter du 1<sup>er</sup> janvier suivant, commencer à l'exécuter.

~~☞~~ Ne pas statuer. Dans ce cas, le budget est réputé arrêté à l'expiration du délai de quinze jours.

~~☞~~ Rejeter le budget à la majorité des membres qui le composent et des deux tiers des suffrages exprimés. Dans cette hypothèse, toute la procédure doit être recommencée sur la base d'un nouveau projet. Si le budget n'est pas arrêté au début de l'exercice, le recours aux douzièmes provisoires est prévu pour le fonctionnement de la Communauté.

La procédure budgétaire a parfois été à l'origine de conflits entre le Parlement et le Conseil (augmentation excessive des dépenses non obligatoires par le Parlement, non-établissement du projet de budget par le Conseil ) qui ont donné lieu à des recours en annulation et en carence devant la Cour de justice.

## **B-** Le contrôle budgétaire du Parlement européen

Le contrôle du Parlement européen intervient pendant et après l'exercice budgétaire :

- le contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire en cours d'exercice prend essentiellement la forme de débats :

~~☞~~ débats annuels organisés lors de la session de novembre sur la base de questions orales posées à la Commission

~~des~~ débats trimestriels à l'occasion de rapports présentés par la Commission sur l'état d'exécution du budget.

- Le contrôle parlementaire, qui intervient après l'exercice budgétaire, se traduit par le vote d'une décharge sur l'exécution donnée à la Commission, seule responsable du budget (art. 276 CE ). Ce pouvoir de décharge permet au Parlement de porter un jugement politique sur les agissements de la Commission et de clôturer les comptes. Le refus de la décharge, s'il constitue un désaveu politique de la Commission, n'a pas pour effet, comme le vote d'une motion de censure, d'obliger celle-ci à démissionner.

### **§5. Le contrôle de la Cour des comptes**

Elle exerce un contrôle *a posteriori* dans la mesure où elle est chargée d'examiner la légalité et régularité des comptes de la Communauté et de contrôler l'exécution du budget. Ce contrôle s'exerce sur pièces et est au besoin sur place auprès des institutions communautaires, des Etats membres et des personnes physiques ou morales ayant bénéficié de versements provenant du budget communautaire. Il est effectué sur la base des constatations des versements des recettes de la Communauté et sur la base des engagements et des paiements des dépenses. Il intervient avant la clôture des comptes de l'exercice budgétaire. Il donne lieu à l'établissement de rapports annuels et de rapports spéciaux transmis aux institutions concernées (notamment la Commission) pour leur permettre d'exercer leur droit de réponse.

Depuis le Traité sur l'Union européenne, la Cour des comptes doit également fournir au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations.

<p style="text-align: center;"><b>CHAPITRE II :</b></p> <p style="text-align: center;"><b>La répartition des pouvoirs dans le cadre de la PESC</b></p> <p style="text-align: center;"><b>et</b></p> <p style="text-align: center;"><b>de la coopération judiciaire et policière en matière pénale</b></p>
---

Dans le cadre de la PESC et de la coopération pénale, le rôle de la Commission et du Parlement sont réduits par rapport aux procédures de décision communautaires. Par contre, le Conseil reste l'organe décisionnel. Le contrôle de la Cour de justice est également plus restreint et ne peut concerner que les actes du troisième pilier. Le Conseil européen a, comme dans le premier pilier, un rôle d'impulsion et d'arbitrage.

**SECTION I :**

La politique étrangère et de sécurité commune

Dans le cadre de la PESC, l'Union poursuit ses objectifs en définissant des stratégies communes et en adoptant des positions et des actions communes dans des domaines où les Etats ont des intérêts communs importants. Les Etats sont, en effet, obligés de s'informer mutuellement et de se concerter sur toute question de politique étrangère « présentant un intérêt général ».

Les **stratégies communes** prévoient, dans le temps, la réalisation d'objectifs dont elles déterminent la durée et les moyens à mobiliser. Elles sont concrétisées par l'adoption de positions ou d'actions communes.

Les **positions communes** définissent les positions globales de l'Union sur des questions particulières de nature géographique ou thématique. Les Etats doivent

veiller à ce que leurs politiques nationales y soient conformes. Ils doivent également défendre ces positions au sein des organisations internationales dont ils sont membres ou lors des conférences internationales auxquelles ils participent.

Les **actions communes** sont les actions opérationnelles de l'Union jugées nécessaires pour faire face à certaines situations. Elles fixent non seulement les objectifs à atteindre, mais aussi les moyens qui doivent être mis à la disposition de l'Union. Les Etats sont tenus de s'y conformer. Toute initiative de leur part, envisagée en application d'une action commune, doit être préalablement examinée au sein du Conseil. En cas de difficultés importantes pour appliquer une action commune, les Etats doivent saisir le Conseil afin qu'il essaie de trouver des solutions appropriées.

D'une façon générale, les Etats membres doivent coordonner leur action au sein des organisations internationales ou lors de conférences internationales et tenir informer ceux qui n'y participent pas. Ils doivent s'abstenir de toute action qui nuirait aux intérêts ou à l'efficacité de l'Union sur la scène internationale. Dès lors que l'Union a pris position par quelque moyen que ce soit, ils doivent appuyer activement et sans réserve sa politique.

### **§1. Le rôle de la Commission.**

Selon l'article 27 TUE, la Commission est « pleinement associée aux travaux dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune ». Elle peut ainsi saisir le Conseil de toute question relevant de la PESC et lui soumettre des propositions (art. 22 §1 TUE). Toutefois, elle n'a plus le monopole de l'initiative comme cadre du cadre pilier communautaire, les Etats membres disposant également d'un pouvoir de proposition.

Lorsqu'une décision rapide est nécessaire, elle peut également demander à la présidence de convoquer une réunion extraordinaire du Conseil (art. 22 §2 TUE).

Par ailleurs :

- ses délégations, présentes dans les pays tiers et les conférences internationales, assistent la présidence du Conseil, notamment lors de la négociation d'accords internationaux intervenant dans le domaine de la PESC (art. 18 §4 TUE).
- Son président étant membre du Conseil européen, il participe à ses travaux.

## **§2. Le rôle du Conseil européen.**

Le Conseil européen est l'organe essentiel d'inspiration et d'orientation. Les décisions de la PESC sont prises sur la base de principes et d'orientations générales qu'il définit (art. 13 §1 TUE). Il décide également des stratégies communes, sur recommandation du Conseil de l'Union européenne (art. 13 § 2 TUE).

Il peut aussi être amené à intervenir en tant qu'organe d'arbitrage ou d'appel lorsqu'un Etat membre s'oppose à une décision pouvant être adoptée à la majorité qualifiée par le Conseil en invoquant « des raisons de politique nationale importantes ». Dans ce cas, le vote est bloqué et le Conseil peut le saisir pour qu'il statue à l'unanimité.

## **§3. Le rôle du Conseil.**

En vertu de l'article 13 §3 TUE :

- le Conseil prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la PESC, sur la base des orientations définies par le Conseil

européen. C'est donc lui qui arrête les actions communes (art. 14 TUE) et les positions communes (art. 15 TUE).

- Il recommande au Conseil des stratégies communes et les met en œuvre en adoptant notamment des actions et des positions communes.
- Le Conseil est chargé de veiller à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union européenne.

Le Conseil se réunit, en principe, en formation « affaires générales » (ministres des affaires étrangères), sauf pour les questions de sécurité ou de défense où il se réunit en formation « ministres de la défense ». Il peut être convoqué dans les quarante huit heures, voire dans des délais plus brefs, en cas d'urgence

Selon le Traité de Maastricht, toutes les décisions prises sur le fondement de la PESC devaient être prises à l'unanimité, les abstentions des Etats membres n'empêchant pas l'adoption. Le principe connaissait néanmoins des atténuations :

- l'adoption des décisions de procédure à la majorité simple
- le recours à la majorité qualifiée décidé à l'unanimité par le Conseil pour l'adoption de certaines décisions de mise en œuvre d'actions communes.

Le Traité d'Amsterdam a apporté d'autres aménagements à la règle de l'unanimité. Il prévoit :

- le recours à l'abstention constructive (voir supra les développements sur les modalités de vote au sein du Conseil)
- la possibilité de recourir à la majorité qualifiée pour arrêter les actions communes, les positions communes et toutes autres décisions prises sur la base d'une stratégie commune.

- Le recours à la majorité qualifiée pour l'adoption des décisions de mise en œuvre des actions ou des positions communes.

Toutefois, en cas de vote à la majorité qualifiée, les Etats peuvent s'opposer à la décision pour des raisons de politique nationale importantes. La décision ne peut alors être adoptée qu'à l'unanimité par le Conseil européen.

Depuis le Traité d'Amsterdam, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut conclure des accords internationaux sur recommandation de son président. Il doit préalablement autoriser à l'unanimité son président, assisté, le cas échéant, par la Commission, à ouvrir et mener des négociations.

D'une manière générale, c'est la présidence du Conseil qui représente l'Union dans le cadre de la PESC (art. 18 §1 TUE). Elle est responsable de l'application des décisions qui sont prises et exprime le point de vue de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales (art. 18 §2 TUE). Elle est assistée par le Secrétaire général du Conseil (art. 18 §3 TUE), la Commission et l'Etat qui doit exercer la présidence suivante (art. 18 §4 TUE).

Le Conseil peut mandater un représentant spécial pour une question particulière.

#### **§4. Le rôle du Parlement européen.**

Son intervention est prévue par l'article 21 TUE. Il est consulté par la présidence sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC. Cette dernière doit veiller à ce que ses « vues soient dûment prises en considération ».



Il doit être tenu régulièrement informé de l'évolution de la PESC. Il a le droit d'adresser des questions et de formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il organise un débat annuel sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la PESC.

### **§5. Le rôle du COREPER et du Comité politique.**

Le COREPER prépare, dans les conditions habituelles, les décisions du Conseil.

Un Comité politique, composé des directeurs des affaires politiques des ministères des Affaires étrangères, est, par ailleurs, chargé de suivre la situation internationale dans les domaines de la PESC et de surveiller la mise en œuvre des décisions adoptées. Il peut émettre des avis à l'intention du Conseil, soit de sa propre initiative, soit à la demande de ce dernier.

### **§6. Le rôle du secrétaire général du Conseil.**

Le secrétaire général du Conseil est le Haut représentant pour la PESC depuis le Traité d'Amsterdam (art. 26 TUE). Il assiste le Conseil et participe à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions. Il peut, à la demande de la présidence, conduire le dialogue politique avec les tiers.

Pour terminer, on peut remarquer que la Cour de justice n'a aucune compétence dans le cadre de la PESC.

## **SECTION II :**

### **La coopération judiciaire et policière en matière pénale**

Dans le cadre du troisième pilier, c'est le système de la convention entre les Etats membres, prévu par le traité, qui est, en principe, utilisé.

Le Traité de Maastricht prévoyait également la possibilité d'adopter des positions et des actions communes. Si le Traité d'Amsterdam maintient le système des conventions et le concept de « position commune », il ne réfère plus à la notion d'action commune. Il ajoute, par ailleurs, d'autres moyens d'intervention de l'Union :

- les décisions-cadres qui lient les Etats membres quant au résultat à atteindre tout en leur laissant le choix de la forme et des moyens. Elles ne peuvent pas avoir d'effet direct.
- Les décisions qui sont contraignantes et ont un effet direct pour les Etats. Elles peuvent faire l'objet de mesures d'application adoptées par le Conseil.

#### **§1. Le rôle de la Commission.**

Comme dans le cadre de la PESC, la Commission n'a pas le monopole de l'initiative. Elle partage son pouvoir avec les Etats membres (art. 34 §2 TUE).

#### **§2. Le rôle du Conseil.**

En vertu de l'article 34 §2 TUE, le Conseil peut :

- adopter des décisions-cadre et des décisions, ainsi que des décisions de mise en œuvre des décisions.
- établir des conventions et les recommander à l'adoption des Etats membres. Ces conventions peuvent faire l'objet de mesures d'application prises par le

Conseil. En fait, il s'agit de mesures adoptées «au sein du Conseil », à la majorité des deux tiers des parties contractantes. Elles ne constituent pas, dès lors, des actes du Conseil, mais des actes imputables aux Etats parties.

Le Conseil, réuni en formation « ministres de la justice » ou « ministres de l'intérieur », statue à l'unanimité, à l'initiative de la Commission ou d'un Etat membre, sauf :

- pour l'adoption des décisions de mise en œuvre des décisions pour lesquelles il peut statuer à la majorité qualifiée. La pondération utilisée est celle établie par l'article 205 §2 CE.
- pour les décisions de procédure pour lesquelles s'applique la règle de la majorité simple.

### **§3. Le rôle du Parlement.**

Depuis le traité d'Amsterdam, il doit être obligatoirement consulté par le Conseil avant l'adoption d'une décision-cadre, d'une décision ou d'une convention (art. 39 TUE). Il doit rendre son avis dans le délai fixé par le Conseil. Ce délai ne peut pas être inférieur à trois mois. S'il n'émet pas d'avis dans le délai imparti, le Conseil peut statuer.

Le Parlement est régulièrement informé par la présidence et par la Commission des travaux menés dans le cadre de la coopération pénale. Il peut, comme dans le cadre de la PESC, adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il organise un débat annuel sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des dispositions relatives à la coopération pénale.

#### **§4. Le rôle du COREPER et du Comité de coordination.**

Le COREPER prépare, dans les conditions habituelles, les décisions du Conseil.

Le Comité de coordination, composé de hauts fonctionnaires, est chargé de formuler des avis à l'intention du Conseil, soit de sa propre initiative, soit à la demande de ce dernier. Il contribue également à la préparation des travaux du Conseil dans les domaines relevant de la coopération pénale (art. 36 TUE).

#### **§5. Le rôle de la Cour de justice**

En vertu du Traité de Maastricht, la Cour de justice ne pouvait se voir attribuer compétence que par une clause expresse incluse dans la convention ou un protocole annexé pour interpréter les dispositions de la convention ou statuer sur tout différent concernant son application. Le Traité d'Amsterdam lui donne un rôle beaucoup plus important. Elle est désormais compétente pour statuer sur :

- un recours formé par un Etat ou la Commission concernant la légalité d'une décision cadre ou d'une décision.
- tout différent entre Etats membres concernant l'interprétation ou l'exécution des actes adoptés par le Conseil, y compris les conventions. Il faut toutefois que ce différent n'ait pas pu être réglé au sein du Conseil dans les six mois suivant sa saisine par un Etat membre.
- les questions préjudicielles des juridictions nationales portant sur la validité et l'interprétation des décisions- cadre, des décisions, des conventions et de leurs mesures d'application. Toutefois, cette compétence ne s'impose qu'aux Etats membres qui l'ont expressément acceptée par une déclaration.