

FICHE N°6 : LES AUTRES INSTITUTIONS ET ORGANES COMMUNAUTAIRES

1. Le Conseil européen

Au sommet du cadre institutionnel unique de l'Union européenne se trouve le Conseil européen. Né de la pratique sous la forme de «conférences au sommet» réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement, il a été institutionnalisé en 1974 (sommet de Paris des 9-10 décembre 1974). Son existence a, par la suite, été constitutionnalisée par l'article 2 de l'Acte unique européen.

1.1. Composition du Conseil européen :

Il réunit les chefs d'Etat et de gouvernement et le président de la Commission. Les chefs d'Etat et de gouvernement sont assistés par les ministres des Affaires étrangères. Le président de la Commission est assisté par un membre de la Commission. Les ministres des Affaires étrangères et le membre de la Commission ne participent pas à la prise des décisions dans la mesure où ils ne sont pas considérés comme membres du Conseil.

Par ailleurs, il a été convenu lors de l'accord sur le Traité sur l'Union européenne à Maastricht en décembre 1991, que les ministres des Affaires économiques et des Finances seraient invités par le Président du Conseil à participer aux réunions concernant des questions relatives à l'Union économique et monétaire.

1.2. Fonctionnement et rôle du Conseil européen :

Par souci de cohérence des travaux, la présidence du Conseil européen est exercée par le chef de l'Etat ou le chef du gouvernement qui assure la présidence du Conseil des ministres.

Le Conseil européen se réunit au moins deux fois par an. Il clôturé, 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. Si les Conseils européens se réunissent généralement dans le pays de la présidence, une déclaration à l'acte final de la Conférence intergouvernementale de Nice indique qu'à partir de 2002, une réunion par présidence se tiendra à Bruxelles et que lorsque l'Union comptera dix-huit membres, toutes les réunions auront lieu à Bruxelles.

Le Président définit, en collaboration avec les autres membres du Conseil, les questions à examiner en séparant les questions communautaires et les questions intergouvernementales. Y figurent les questions qu'un précédent Conseil européen a prévu d'y inscrire, les questions essentielles du moment et celles que certains membres désirent tout particulièrement aborder. La Commission fait part également des points qu'elle souhaite voir traiter. Pendant le Conseil, il 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 en règle générale, précédées par une réunion des ministres des Affaires étrangères et du membre de la Commission au cours de laquelle ceux-ci essaient de conduire la négociation aussi loin que possible afin de délimiter précisément les points sur lesquels les chefs d'Etat et de gouvernement devront se prononcer. Un place est laissée aux rencontres bilatérales ou multilatérales. Deux demi-journées sont normalement consacrées aux séances plénières. Le Président du Parlement est invité au début des travaux pour exprimer le point de vue de l'institutions sur les questions abordées.

Les résultats du Conseil européen sont consignés dans des conclusions préparées par la présidences avec le concours de secrétariat général du Conseil de l'Union et publiées.

Chaque réunion fait l'objet d'un rapport présenté par le président du Conseil européen au Parlement . Ce rapport donne lieu à un débat suivi du vote d'une résolution. Il existe également un rapport écrit

annuel faisant état des progrès réalisés par l'Union.

Le Conseil est sensé donner à l'Union européenne les impulsions nécessaires à son développement et en définir les orientations générales (art. 4 UE). Il joue 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.

Il adopte seulement, sauf exception, des décisions politiques qui sont ensuite retranscrites juridiquement par le Conseil des ministres. Il est donc, en quelque sorte, un organe suprême de l'Union dans la mesure où c'est lui qui définit, dans leur principe, les axes essentiels de son action. Ses actes sont donc soustraits au contrôle de la Cour de justice (art. 46 UE).

Conformément à la pratique suivie, une décision est considérée arrêtée lorsqu'elle recueille le consensus de ses membres. Le recours au vote est néanmoins possible

2. Le médiateur :

C'est une innovation du Traité sur l'Union européenne, inspirée de la pratique de plusieurs Etats membres. Son institution est due à une initiative danoise.

2.1. Désignation et statut :

Il est désigné par les députés européens, par bulletins secrets, à la majorité des suffrages exprimés après chaque élection du Parlement pour la durée de la législature (art. 195 CE). Son mandat peut être renouvelé. Il est choisi parmi des personnes, citoyens de l'Union, qui jouissent de leurs droits civiques et politiques, offrent des garanties d'indépendance et réunissent dans leur pays les conditions nécessaires pour exercer les plus hautes fonctions juridictionnelles ou possèdent une expérience ou compétence notoire pour l'exercice des fonctions de médiateur.

Actuellement, c'est M. Nikiforos Diamandouros, ancien premier médiateur national de la Grèce (1998-2003), qui occupe les fonctions de médiateur européen depuis le 1^{er} avril 2004.

Le statut du médiateur a été fixé par une décision du Parlement du 9 mars 1994. Au moment d'entrer en fonction, il prend l'engagement solennel devant la Cour de justice d'exercer ses fonctions en pleine indépendance (sa fonction est exclusive de toute autre) et impartialité et de respecter, pendant toute la durée de son mandat et après sa cessation les obligations découlant de sa charge telle que l'obligation de réserve (il est toutefois tenu d'informer les autorités compétentes de faits relevant du droit pénal). S'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou 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 par un secrétariat dont il nomme le principal responsable. Son budget de fonctionnement est annexé à celui du Parlement européen.

2.2. Compétences :

Il est un instrument de contrôle. Sa mission consiste à détecter et à mettre fin à des cas de « mal administration » dans l'action des institutions et organes communautaires, à l'exclusion de la CJCE et du TPI. A cette fin :

⇒ il est saisi de plaintes des citoyens de l'Union ou des personnes résidant sur le territoire de l'Union (personnes physiques ou morales), soit directement, soit par l'intermédiaire d'un parlementaire européen. Pour être recevables, les plaintes 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. Les plaintes n'ont pas d'effet suspensif : elles n'interrompent pas les délais de procédures administratives ou contentieuses. Elles sont irrecevables si une procédure juridictionnelle est en cours ou achevée sur les faits allégués. Les plaintes des fonctionnaires communautaires ne sont

recevables qu'à la condition qu'ils aient préalablement épuisé toutes les possibilités de demandes administratives et si les délais de réponse des autorités sont expirés.

⇒ Il peut agir de sa propre initiative (auto saisine).

Les institutions ou organes communautaires concernés doivent collaborer aux enquêtes du médiateur :

⇒ Ils doivent lui communiquer tous les renseignements et dossiers demandés, sauf s'il s'agit de documents protégés par le secret en vertu du traité ou d'un acte de droit dérivé, des informations relevant de la vie privée ou qui, par leur nature, sont confidentielles ou encore de documents émanant d'un Etat membre (dans ce cas, ils ne peuvent être transmis qu'avec son accord).

⇒ Leurs membres et fonctionnaires doivent répondre à ses convocations. Il restent tenus toutefois par le secret professionnel.

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

En cas de mauvaise administration, le médiateur demande à l'institution ou l'organe visé de remédier à la situation. Il peut lui soumettre des propositions de recommandations. L'institution ou l'organe dispose d'un délai de trois mois pour leur donner suite ou lui faire parvenir un avis circonstancié. Quoiqu'il en soit, le médiateur n'a aucun moyen pour imposer à l'institution ou l'organe concerné une solution. Il peut seulement faire un rapport spécial au Parlement ou mentionner le cas dans le rapport annuel sur le résultat de ses enquêtes au Parlement. Ce dernier peut décider dès lors de publier ce rapport, de mettre en place une commission d'enquête ou encore, si c'est la Commission qui est en cause, la censurer.

3. 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 : le Système européen de banques centrales et la banque centrale européenne .

3.1. 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. Selon l'article 105 CE, son objectif principal est de maintenir la stabilité des prix et d'apporter « son soutien aux politiques économiques générales de la Communauté ». Il ne s'agit pas d'une institution (il est dépourvu de la personnalité juridique) mais d'une structure devant permettre l'intégration des banques centrales nationales des Etats membres qui participent à l'euro dans le système communautaire. Il est composé de la Banque centrale européenne (BCE) et des banques centrales nationales. Il est dirigé par les organes de décision de la BCE (art. 107 §3 CE).

Les banques centrales doivent désormais agir conformément aux orientations et instructions de la BCE (art. 14.3 du protocole sur le statut du SEBC et 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, nationale ou européenne. 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)

Le siège du SEBC est à Francfort.

3.2. La Banque Centrale Européenne (BCE) :

Fondée en 1998, en même temps que le SEBC, conformément au traité sur l'Union européenne, pour introduire et gérer la nouvelle monnaie, exécuter les opérations de change et assurer le fonctionnement des systèmes de paiement, elle est également chargée de définir et mettre en œuvre la politique économique et monétaire de l'UE. 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 tout autorité politique.

Elle est gérée par deux organes :

- ⇒ le Conseil des gouverneurs, organe de décision suprême de la BCE, qui comprend les gouverneurs des banques centrales des Etats de la zone euro et les dirigeants de la BCE (le Directoire) (art. 112 CE). Il est présidé par le président du Directoire. Il se réunit au moins dix fois par an. C'est l'organe de direction de la BCE. Il lui revient notamment d'arrêter les orientations et de prendre les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions du SEBC (définition de la politique monétaire, principes directeurs ...). Les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents (une voix par personne) avec voix prépondérante du président en cas d'égalité. Néanmoins, pour certaines décisions (capital, transfert de réserves, répartition des bénéfices ...), les voix des gouverneurs sont pondérées en fonction de la répartition du capital. La prise de décision exige alors la majorité des actionnaires représentant les deux tiers du capital.
- ⇒ Le directoire est l'organe d'administration de la BCE. Il met en œuvre la politique monétaire conformément aux orientations et décisions du Conseil des gouverneurs qui peut lui déléguer certains pouvoirs. Il est également chargé de la préparation des réunions du Conseil des gouverneurs et de la gestion courante de la BCE. Ses décisions sont, en principe, adoptées à la majorité simple, chaque membre disposant d'une voix. Il est composé d'un président, d'un vice-président et de quatre membres. Il est nommé, pour huit ans, non renouvelable, d'un commun accord par les gouvernements nationaux participant à l'euro réunis au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, sur recommandation du Conseil et après avis de Conseil des gouverneurs. 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. La fonction des membres 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 a uniquement une fonction consultative : 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 l'euro.

Actuellement, le Président de la BCE est Jean Claude TRICHET.

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). Elle peut également 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 (art. 105 § 4 CE).

3.3. Le Comité économique et financier.

L'article 114 CE prévoyait l'institution d'un Comité monétaire consultatif, chaque Etat membre et la Commission nommant deux de ses membres. Sa mission était de suivre et de faire un rapport sur la situation monétaire et financière des Etats membres et de la Communauté ainsi que le régime de paiement des Etats membres ; formuler des avis à l'intention du Conseil et de la Commission, de sa propre initiative ou à leur demande; contribuer aux travaux du Conseil; contrôler, au moins une fois

par an, les mouvements de capitaux.

Au début de la troisième phase de l'UEM, ce Comité a été dissous et remplacé par le Comité économique et financier. Ce nouveau Comité remplit les mêmes missions. En plus, il est chargé de la surveillance de la situation monétaire et financière et du régime général des paiements des Etats bénéficiant d'une dérogation. Sont ajoutés aux membres initialement prévus deux membres nommés par la BCE. C'est au Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après consultation de la BCE et du Comité, qu'il appartient d'arrêter les modalités relatives à la composition du Comité. Le Parlement européen doit en être informé.

4. 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. Elle est composée de quinze membres (un par Etat membre) nommés par le Conseil, 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 ». Le Traité de Nice maintient le principe selon lequel la Cour doit comporter un membre ayant la nationalité de chaque Etat membre. Toutefois, la décision adoptant la liste des membres établie conformément aux propositions de chaque Etat membre ne requiert plus l'unanimité du Conseil mais la majorité qualifiée.

Le 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.

La Cour des comptes a pour mission de contrôler les finances communautaires (art. 246 à 248 CE). Elle contrôle donc l'ensemble des dépenses et des recettes de la Communauté. Elle n'a pas, pour autant, 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. Elle peut créer, depuis le Traité de Nice, en son sein des chambres spécialisées sur certaines questions.

Depuis le Traité d'Amsterdam, elle peut saisir la Cour de justice pour la défense de ses prérogatives.

5. 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 actuellement) 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 le 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 à 350 dans une Union à 27 membres.
- ⇒ La nomination de leurs membres 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 responsable devant une assemblée élue.

Les Présidents actuels sont :

- ⇒ Comité économique et social : M. Roger Briesch élu en octobre 2002
- ⇒ Comité des régions : Sir Albert Bore élu le 6 février 2002.

6. La Banque européenne d'investissement

La Banque européenne d'investissement a été créée par le Traité de Rome (art. 129 CEE ; actuellement, elle est prévue aux art. 266 et 267 CE). Toutefois, bien que dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, elle n'a pas le statut d'institution communautaire. Son organisation et son fonctionnement sont prévus par un protocole annexé au traité CE.

Les membres de la Banque sont les Etats membres qui ont souscrit à son capital social selon une clé de répartition qui reflète globalement leur poids économique dans l'Union..

Elle est administrée par :

- ⇒ un Conseil des gouverneurs, qui réunit les ministres désignés par chaque Etat membre (en principe, les ministres des finances). Ils représentent les Etats membres en tant qu'actionnaires de la Banque. Le Conseil statue selon les cas, à l'unanimité, à la majorité qualifiée ou à la majorité simple (40% du capital). Il lui appartient de :
 - définir les orientations de la politique de crédit
 - engager la banque pour ses activités extérieures de l'Union
 - entendre le Comité de vérification et approuver les états financiers, le bilan, les comptes et le rapport annuel
 - décider des augmentations de capital
 - nommer les membres du Conseil d'administration, du Comité de direction et du Comité de vérification.
- ⇒ Le Conseil d'administration, composé de vingt cinq administrateurs et treize suppléants nommés pour cinq ans (trois pour les quatre grands Etats membres, deux pour l'Espagne, un pour les autres Etat et la Commission). Il est présidé par le Président de la Banque (actuellement M. Philippe MAYSTADT, nommé le 1^{er} janvier 2000) ou en cas d'empêchement de celui-ci, par un des vice-président, membre du Conseil de direction. Il est chargé de :
 - Assurer la conformité de la gestion de la Banque avec les dispositions des traités européens, ses statuts ainsi que les directives fixées par le Conseil des gouverneurs.
 - approuver l'octroi des prêts
 - autoriser la conclusion des garanties et des emprunts.
 - Recommander au Conseil des gouverneurs les évolutions à apporter à la politique de crédit de la banque.

- ⇒ Le Comité de direction, composé de huit membres nommés pour six ans par le Conseil des gouverneurs, sur proposition du Conseil d'administration. C'est l'organe exécutif à plein temps de la Banque. Sous l'autorité du Président et sous le contrôle de Conseil d'administration, il assure collégalement la gestion des affaires courantes. Il prépare les décisions du Conseil d'administration et en assure l'exécution. Ses membres sont responsables uniquement devant la Banque.
- ⇒ Un comité de vérification est chargé du contrôle de la Banque. C'est un organe indépendant, directement responsable devant le Conseil des gouverneurs. Il s'assure que les opérations de la Banque ont été menées en conformité avec les procédures prévues dans ses statut et le règlement intérieur. Il vérifie la régularité de ses livres. Il effectue également des visites sur place des projets financés par la Banque. Le Conseil des gouverneurs prend note de son rapport et de ses conclusions avant d'approuver le rapport annuel du Conseil d'administration. .

Outre son capital , les ressources propres de la BEI sont constituées par l'émission d'emprunts sur les places financières.

Elle contribue au financement d'un certains 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 .