

SEMESTRE 4 – INSTITUTIONS PUBLIQUES

Fiche 2 : Institutions européennes

1) Les compétences de l'Union Européenne

En principe, c'est à l'**État** que revient la compétence d'organiser la vie en société en adoptant des normes visant à satisfaire l'**intérêt général**. Mais, la France se situe depuis plusieurs décennies dans un ensemble juridique plus vaste, l'**Union Européenne**, dont la création a supposé l'**organisation** et la **répartition** des compétences entre l'Union et ses États membres.

L'UE est elle-même une **personne morale de droit public**, qui a une vocation **supranationale** (au-dessus des États). Dans certains domaines, elle intervient ainsi en son nom propre, en lieu et place des États membres, qui étaient auparavant les seuls compétents pour agir.

Toutefois, l'UE est régie par le **principe d'attribution des compétences**, ce qui signifie qu'elle ne peut agir que dans la **limite** des compétences qui lui sont attribués par les Traités de l'UE, signés par les États membres (ce sont donc les États membres qui ont accepté de déléguer une partie de leurs compétences à l'UE). Toute compétence qui n'est pas attribué à l'UE par les Traités demeure la compétence des États membres.

Dans les Traités de l'UE, on distingue **3 grandes catégories de compétences** :

- Les **compétences exclusives** : **seule l'UE peut intervenir** dans ces domaines (les États membres ne peuvent pas intervenir individuellement). Ces domaines sont l'union douanière, la politique commerciale et la politique monétaire (désormais, la politique monétaire de la zone Euro relève uniquement de la BCE et pas de la Banque de France).
- Les **compétences partagées** : **l'UE et les États membres** sont habilités à agir, mais les États membres ne peuvent agir que si l'UE a décidé au préalable de ne pas intervenir dans ces domaines. Les secteurs de compétences concernés sont l'énergie, l'environnement ou encore la protection des consommateurs.
- Les **compétences d'appui** : ce sont normalement les **États membres** qui interviennent en priorité. L'UE n'intervient que de manière **subsidaire**, pour soutenir, coordonner ou compléter les actions menées par les États membres. C'est le cas pour la culture, le tourisme, l'éducation, la jeunesse et le sport...

Dans le cadre de ses différentes compétences, l'UE va intervenir en respectant **3 principes fondamentaux** :

- Le principe **d'attribution des compétences** (vu plus tôt)
- Le principe de **proportionnalité** : le contenu et la forme de l'intervention de l'UE ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par les traités de l'UE.
- Le principe de **subsidiarité** : en dehors de ses compétences exclusives, l'UE n'intervient que si c'est à l'échelle européenne que l'action envisagée est la plus pertinente.

2) L'organisation institutionnelle de l'Union Européenne

L'UE est une **association d'États** qui mettent en commun certaines de leurs **compétences** et qui acceptent que des normes soient adoptées par des institutions spécifiques et s'appliquent ainsi sur leur territoire en s'imposant face à des normes nationales contraires (le rôle de l'UE est donc puissant).

Parmi ces **institutions spécifiques**, plus généralement appelées institutions européennes, figurent trois institutions principales : la **Commission européenne**, le **Parlement européen** et le **Conseil des ministres de l'UE** (*aussi appelé Conseil ou Conseil de l'Europe, et à ne pas confondre avec le Conseil européen*).

Ces trois institutions forment ce que l'on appelle le **triangle institutionnel** de l'UE. Ce triangle institutionnel constitue le noyau dur de l'action de l'UE, et chaque institution défend un intérêt spécifique.

A) La Commission européenne

La Commission européenne compte **autant de commissaires** qu'il y a d'États membres (**27**). Elle défend l'intérêt de l'UE en tant qu'organisation **unitaire**. Elle agit en toute indépendance vis-à-vis des gouvernements nationaux. Elle poursuit donc un intérêt **supranational**, qui dépasse celui de chacun des États membres.

La Commission européenne dispose d'un certain nombre de pouvoirs :

- Elle peut **proposer des actes** dans un large éventail de domaines.
- Elle a un pouvoir **exécutif** : elle va s'assurer que le droit de l'UE est correctement appliqué par les États membres une fois que les actes ont été votés par le Parlement européen et le Conseil des ministres de l'UE.
- Elle assure l'exécution du **budget** européen.
- Elle a pour mission de **représenter l'UE** dans le monde dans un certain nombre de domaines (*ex : politique commerciale, aide humanitaire*).

La Commission européenne est **responsable** devant le Parlement européen. Cela se traduit principalement par deux compétences pour le Parlement européen. Premièrement, le Parlement européen a le pouvoir de valider ou non la **nomination** des commissaires européens qui vont composer la Commission européenne, après les avoir auditionnés. Deuxièmement, le Parlement européen a le pouvoir de pousser la Commission européenne dans son ensemble à **démissionner** lorsqu'il estime qu'elle a commis une faute dans l'exécution de ses missions.

B) Le Parlement européen

Le Parlement européen est la seule **institution élue** de l'UE. Actuellement, il y a 750 assésés. Le siège est à Strasbourg mais certaines sessions parlementaires se déroulent à Bruxelles.

Le Parlement européen représente les **intérêts du peuple** et dispose de plusieurs pouvoirs :

- Pouvoir **législatif** : le parlement est législateur avec le Conseil des ministres, c'est-à-dire qu'il a le pouvoir de voter pour ou contre les actes juridiques de l'UE.
- Pouvoir **budgétaire** : il vote le budget en tant que colégislateur avec le Conseil des ministres. Ce budget va être signé par le président du Parlement européen, ce qui le rend **exécutoire** (permet de déclencher l'utilisation des lignes de paiement inscrites dans ce budget). Enfin, il va **contrôler** à la fin de l'année que toutes les dépenses ont bien été exécutées conformément aux lois mises en place au début de l'année.
- Pouvoir de **contrôle** : le Parlement peut approuver ou refuser la désignation des commissaires de l'UE et renverser la commission en votant une **motion de censure** lorsqu'il estime que la commission ne remplit pas correctement ses fonctions.

C) Le Conseil des ministres de l'UE

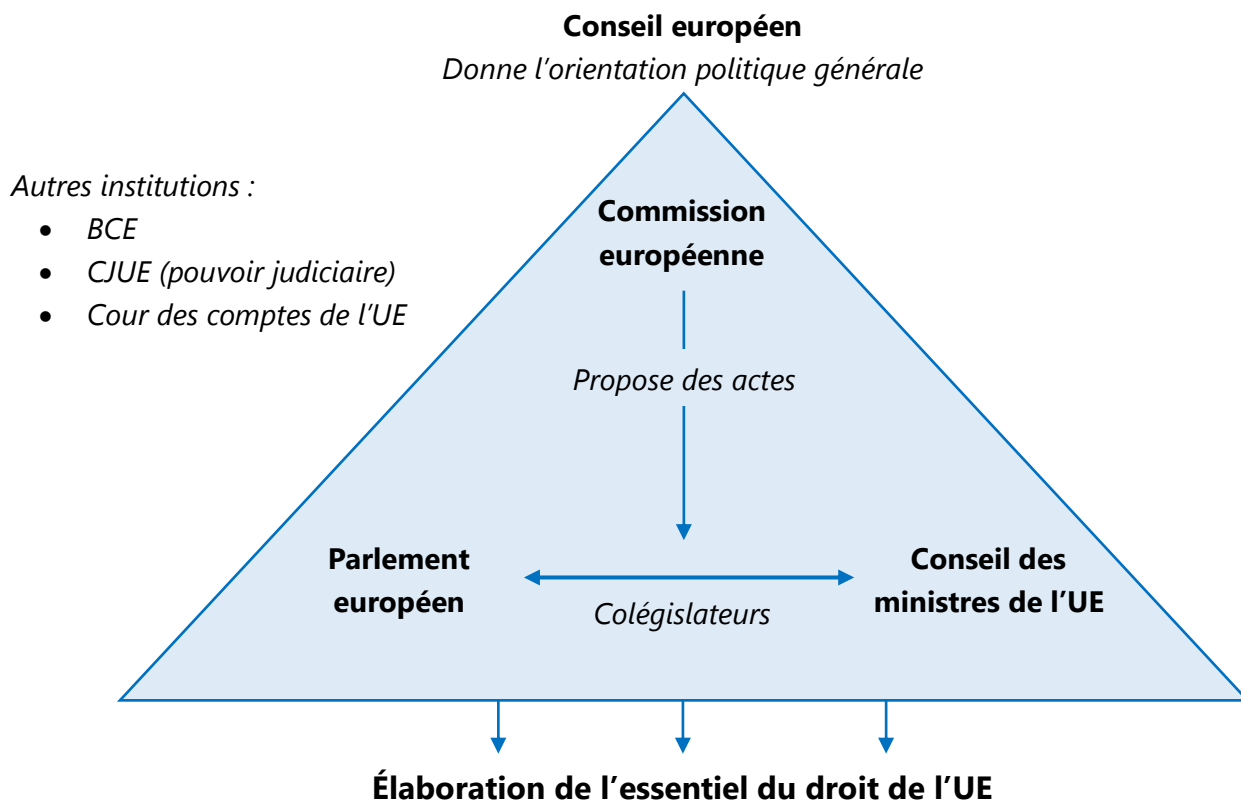
Il y a un **ministre par État membre**, et dix Conseils des ministres, rassemblés par compétences.

Exemple : Conseil des ministres de l'agriculture avec chaque ministre national de ce domaine.

Le Conseil des ministres représente un **intérêt intergouvernemental** puisque chaque pays représente l'intérêt de son État.

Il dispose du pouvoir **législatif** et est donc colégislateur. Il a en effet le pouvoir de voter l'adoption des actes juridiques européens avec le Parlement européen. Il a également un pouvoir **budgétaire** puisqu'en tant que colégislateur il va voter l'approbation du budget de l'UE.

Le Conseil des ministres est enfin le principal organe compétent pour prendre des décisions dans la **politique étrangère et la sécurité commune** (PESC).



Ce **triangle institutionnel** élabore l'essentiel du droit de l'UE selon un schéma assez récurrent. La Commission européenne propose les actes juridiques aux votes du Parlement et du Conseil des ministres, qui interviennent en colégislateurs.

Au-dessus de ce triangle institutionnel, il y a le Conseil européen, qui va regrouper l'ensemble des **chefs d'États et/ou de gouvernement** de tous les États membres. Ce conseil se réunit 4 fois par an et a pour mission de définir l'orientation politique générale de l'UE et les priorités.

À côté de ces institutions politiques figurent d'autres institutions au niveau européen : une institution judiciaire qu'on appelle **CJUE** (Cour de Justice de l'Union Européenne) et des institutions plutôt financières, comme la **BCE** (institution financière chargée d'élaborer et mettre en œuvre la politique monétaire au sein de la zone Euro) et la **Cour des comptes** (contrôle l'élaboration et l'utilisation du budget de l'UE).

3) L'adoption des normes au sein de l'Union Européenne

L'adoption des normes au sein de l'Union Européenne se fait sur la base des **traités** conclus entre les États membres. Ces traités constituent ce qu'on appelle le **droit primaire**, c'est-à-dire le droit originaire (à la base) de l'UE. Ils définissent à la fois les grands principes de l'UE, ainsi que les **modalités d'adoption** par les institutions de l'Union européenne des actes juridiques qui vont mettre en œuvre ces grands principes. Ces actes juridiques sont appelés le « **droit dérivé** ».

A) L'adoption du droit primaire (Traités de l'Union européenne)

Les premiers traités européens à la base de l'UE sont les **Traités de Rome de 1957**. Aujourd'hui, il existe deux principaux traités européens : le Traité sur l'Union européenne (**TUE**) et celui sur le fonctionnement de l'Union européenne (**TFUE**).

Le traité sur l'Union européenne (TUE) va poser les **grands principes** de l'UE (la liberté de circulation des individus, des marchandises et des capitaux). Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) va contenir des dispositions qui vont détailler la **mise en œuvre** de ces pratiques (modalités d'adoption des actes juridiques notamment) et les modalités de **fonctionnement quotidien** de l'UE.

***Exemple** : L'article 50 indique que tout État membre peut à tout moment se retirer de l'UE.*

À côté de ces deux traités figure aussi un texte important qui fait partie du droit primaire. Il s'appelle la **Charte des droits fondamentaux de l'UE**, qui va définir l'ensemble des droits fondamentaux dont jouissent tous les **citoyens** de l'UE. Cette charte a une valeur **contraignante**, ce qui signifie que chaque institution et les États membres doivent respecter et faire appliquer sur son territoire ces droits fondamentaux au bénéfice des citoyens de l'UE.

B) L'adoption du droit dérivé

Le droit dérivé est le droit produit par les **institutions européennes** : la Commission va proposer des projets d'actes, le Parlement et le Conseil interviennent comme colégislateurs pour l'adoption de ces projets d'actes.

Le TFUE précise la nature de ces actes. Cela peut en effet être des **règlements européens**, des **directives**, des **décisions**, ou encore des **avis** ou **recommandations**.

Une fois adoptés, ces actes de droit dérivés doivent être appliqués par leurs destinataires. En général, c'est la **Commission européenne** qui s'assure de **contrôler** l'application dans les États membres de l'Union.

4) Le rôle des juges dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne

Lorsque l'on constate la mauvaise application des normes européennes (droit primaire ou dérivé), c'est au **juge** qu'incombe la mission de **sanctionner** ses manquements.

A) Les rapports entre l'ordre juridique de l'UE et les ordres juridiques nationaux

L'ordre juridique est l'ensemble des règles qui s'appliquent à un **instant T** sur un **territoire** donné. L'UE produit son propre droit, c'est-à-dire ses propres actes juridiques, qui s'intègre à l'ordre juridique de chacun des États membres.

Pour organiser les rapports entre **l'ordre juridique de l'UE**, c'est-à-dire les traités européens et les actes de droit dérivé, et **les ordres de juridiques des États membres**, deux principes fondamentaux ont été consacrés.

- **Le principe de primauté** : les normes de l'UE sont supérieures aux normes nationales (sauf les normes constitutionnelles), c'est-à-dire supérieures au bloc de légalité et au bloc réglementaire. Ce principe de primauté dispose que les normes de l'UE s'imposent face à des normes nationales contraires, donc les États membres doivent s'abstenir d'adopter des normes qui seraient contraires au droit de l'UE. Si de telles normes existent, ils doivent les **supprimer** de leur ordre juridique. Si malgré tout, des normes nationales coexistent avec des normes européennes contraires, le juge national confronté à ce conflit appliquera les normes européennes et laissera les nationales de côté.

- **Le principe d'effet direct** : toutes les normes de l'UE s'appliquent directement dans les États membres, c'est-à-dire qu'elles créent directement des droits et des obligations pour les citoyens, entreprises et États membres. Ces droits et obligations peuvent être revendiqués devant le juge national. Ce principe d'effet direct ne pose pas de problème en ce qui concerne les règlements européens et les décisions. En revanche, en ce qui concerne les **directives**, elles n'ont en principe **pas d'effet direct** puisqu'elles nécessitent une transposition à travers une **mesure nationale** propre à chaque État membre. Toutefois, elles vont acquérir l'effet direct si les États membres **tardent** à les transposer, et plus précisément, ce sont uniquement les dispositions suffisamment **précises** des directives qui vont acquérir cet effet direct.

B) Le contrôle de l'application du droit de l'UE

Le contrôle de l'application du droit de l'UE relève de la compétence du juge de l'UE, qu'on appelle la Cour de Justice de l'Union Européenne (**CJUE**). La CJUE vérifie que non seulement les **institutions de l'UE**, mais aussi les **États membres**, appliquent correctement le droit de l'UE (droit primaire et droit dérivé).

1. [La CJUE contrôle les institutions](#)

La CJUE contrôle les institutions de l'UE (Commission, Conseil des ministres et Parlement européen). Ce contrôle s'effectue à travers deux recours principaux :

- Le **recours en annulation**, dont l'objectif est de faire **annuler** un acte adopté par une institution européenne en violation du droit de l'Union.
- Le **recours en carence**, dont l'objectif est de **sanctionner** une institution européenne parce qu'elle aurait dû adopter un acte mais ne l'a pas fait.

Ces deux recours peuvent être engagés devant la CJUE, soit par une institution européenne, soit par un État membre, soit par toute personne physique ou morale privée qui y a un intérêt.

2. [La CJUE contrôle les États membres](#)

La CJUE va contrôler les États membres en examinant principalement un **recours en manquement** lorsqu'un État membre a mal exécuté un droit de l'UE, ou s'est abstenu d'exécuter une obligation découlant du droit de l'UE.

Ce recours est ouvert principalement à la **Commission européenne**. Les États membres peuvent également agir par un recours en manquement devant la CJUE, mais seulement après avoir d'abord demandé à la Commission européenne d'agir. De plus, avant d'introduire un recours contre la CJUE, la Commission européenne doit d'abord procéder à une **phase amiable**, en émettant un avis invitant l'État membre à se conformer aux obligations découlant du droit de l'UE. La Commission européenne ne peut saisir la CJUE que si l'État membre persiste à ne pas adopter ce comportement conforme.

Les **personnes privées** n'ont pas la possibilité d'introduire un recours contre un État membre devant la CJUE. Elles ne peuvent introduire un tel recours que devant les juges nationaux.

3. [La CJUE aide les juges des États membres à appliquer correctement le droit de l'UE](#)

En vertu des principes de primauté et d'effet direct vus précédemment, les normes européennes s'appliquent directement dans les États membres, et s'imposent face aux normes nationales contraires.

Ceci implique que les juges nationaux appliquent le droit de l'UE de manière **prioritaire**, c'est-à-dire qu'ils écartent toute norme nationale contraire au droit de l'Union.

Pour assurer une application du droit de l'UE de la façon la plus homogène possible dans l'ensemble des États membres, a été créé un mécanisme juridique que l'on appelle le **renvoi préjudiciel**.

Le renvoi préjudiciel apparaît lorsqu'un juge national est saisi d'un recours dans lequel se pose une question soit **d'interprétation** d'une norme du droit de l'UE, soit une question de **validité** d'une norme nationale par rapport au droit de l'UE. Si le juge national a un doute sur la réponse à cette question, il peut **suspendre** la procédure juridictionnelle en cours pour poser cette question à la CJUE. Le procès est suspendu en attendant la réponse de la CJUE. Un fois

la réponse donnée, le juge national va appliquer cette réponse au procès en cours pour solutionner le litige.

Le renvoi préjudiciel est donc une **procédure de coopération** entre les juges : le juge national pose une question, et la CJUE lui répond.