

DROIT INSTITUTIONNEL DE L'UNION EUROPÉENNE

Séance 4 - Les institutions de l'Union européenne

Introduction	2
I. Le quadripartisme institutionnel	3
A) La Commission européenne	3
B) Le Conseil de l'Union européenne	4
C) Le Parlement européen	5
D) La Cour de justice de l'Union européenne	6
II. L'élargissement institutionnel de l'Union européenne	7
A) Le Conseil européen	7
B) La Banque centrale européenne	8
C) La Cour des comptes européenne	10
III. Les institutions secondaires	10
A) Le médiateur européen	10
B) Les organismes consultatifs	10
C) Les organismes et agences européennes	11

Introduction

Les différentes institutions de l'Union européenne représentent en quelque sorte les pouvoirs publics de l'Union ou ses organes constitutionnels.

Initialement, les fondateurs des communautés ont opté pour un quadripartisme institutionnel, permettant de mettre en lumière la particularité de la construction européenne qui ne cherche pas à mettre en place une stricte répartition des pouvoirs ou à tendre vers un idéal démocratique à l'image de la structure politique des États membres, mais qui cherche à **assurer une représentation pondérée et équilibrée des différents intérêts reconnus par les traités et dignes d'être associés à la construction européenne.**

À ce titre, dans cette organisation originelle, la Commission européenne représente **l'intérêt européen et la construction du projet européen**, le Conseil européen représente les États membres qui fournissent à l'Union **ses moyens d'action et d'existence**, le Parlement **représente les peuples européens** et enfin la Cour de justice incarne **l'idée fondamentale d'une communauté de droit.**

Ce modèle a, depuis les débuts de la construction européenne, largement évolué notamment depuis l'intergouvernementalisme initié par le **traité de Maastricht** qui a modifié l'équilibre des pouvoirs et fait apparaître de nouveaux acteurs. Toutefois, malgré les différents traités de révision et d'élargissement, ont toujours été préservées l'identité et la spécificité des institutions *stricto sensu* dans l'ensemble de la structure institutionnelle de l'Union.

Aujourd'hui, l'**article 13 § 1 du TUE** liste les 7 institutions de l'Union, mais on trouve au-delà de ces institutions d'autres organes participant activement au bon fonctionnement de l'Union européenne.

¹ Pierre Pescarote. L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome, CDE 1978, p. 387

I. Le quadripartisme institutionnel



Définition : Le terme de quadripartisme institutionnel vise les institutions *stricto sensu* de l'Union européenne que sont la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne, le Parlement et la Cour de Justice.

A) La Commission européenne



À retenir : Présentée comme la gardienne des traités, la Commission européenne peut être assimilée à l'organe exécutif de l'Union.

La Commission est composée de **27 membres** : un Président (Ursula von der Leyen depuis juillet 2019) qui détermine l'organisation interne de la Commission et 26 commissaires chacun en charge d'un portefeuille particulier.

Selon l'**article 17 § 7 du TUE**, le Président de la Commission est élu par le Parlement européen sur proposition du Conseil européen statuant à la majorité qualifiée. Ensuite, le Président de la Commission et le Conseil adoptent une liste de commissaires (sur proposition des États membres) qui est soumise au vote d'approbation du Parlement.

La Commission dispose avant tout d'un **pouvoir d'initiative**, car la majorité des actes du Conseil ou des actes conjoints sont adoptés sur la base de propositions de la Commission. En outre, la Commission dispose d'un **pouvoir d'exécution des actes de droit dérivé** et depuis la révision du traité de Lisbonne elle peut également **adopter des actes délégués complétant ou modifiant un acte législatif**.

Enfin, la Commission dispose d'un pouvoir de **représentation des institutions européennes au niveau international** par l'intermédiaire du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (Josep Borrell Fontelles depuis 2019).



Attention : Cette attribution fait l'objet d'un partage complexe avec le Président du Conseil européen qui au sens de l'**article 15 du TUE** assure à son niveau et en sa qualité la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du Haut représentant.

B) Le Conseil de l'Union européenne



À retenir : Le Conseil de l'Union européenne est l'institution interétatique de l'Union qui présente une nature hybride, car il représente les États membres, mais est également un organe de l'Union européenne.

Le Conseil de l'Union européenne est un organe particulier qui connaît 10 formations différentes en fonction du sujet traité et dont la composition varie à chaque fois.

Chacune des formations du Conseil de l'Union européenne se réunit en **session composée de représentants de chaque État membre au niveau ministériel** (ministre ou secrétaire d'État) qui sont habilités à engager le gouvernement de leur pays et à voter en son nom. Lors des sessions peuvent également être invités les membres de la Commission européenne compétents pour les domaines concernés.

Le Conseil de l'Union européenne fait l'objet d'une **présidence tournante** assurée par un État membre pour une durée de 6 mois avant de passer à un autre État membre. Ainsi, les sessions sont présidées par le ministre compétent de l'État membre qui exerce la présidence semestrielle du Conseil.



Attention : Toutefois, le Conseil des affaires étrangères constitue une exception, car il est généralement présidé par le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Le Conseil de l'Union européenne dispose d'un **pouvoir général de décision**. Ce dernier prend concrètement la forme d'un pouvoir législatif dans le domaine des politiques communautaires où il peut, seul ou avec le Parlement, adopter des actes juridiquement contraignants. Le Conseil dispose également depuis l'institution des communautés européennes d'un pouvoir budgétaire. Néanmoins, à l'instar de son

pouvoir législatif, le pouvoir budgétaire du Conseil est, au fil des réformes, de plus en plus partagé avec le Parlement.

Enfin, au niveau international, le Conseil dispose également d'un pouvoir étendu, car il lui revient de **négoier et de conclure les accords internationaux** et, de manière plus générale, de **conduire les relations extérieures de l'Union européenne**.

C) Le Parlement européen

Le Parlement européen est l'**organe parlementaire de l'Union** qui partage avec le Conseil le **pouvoir législatif**. L'institution d'une assemblée parlementaire au sein d'une organisation internationale témoigne de la volonté de donner un aspect démocratique à l'Union.

Depuis le Brexit, le nombre de députés européens a été rapporté à 705 et chaque État membre dispose d'un **nombre de sièges proportionnel à sa démographie**



Exemple : 96 pour l'Allemagne, 6 pour Chypre.

Les députés européens sont élus au suffrage universel direct et disposent d'un mandat représentatif. Le Parlement s'organise autour d'un président élu pour 2 ans et demi et de vice-présidents.



À retenir : Les députés se regroupent en groupes parlementaires en fonction de leurs affinités politiques et sont répartis dans des commissions.

Le Parlement européen est l'institution qui a vu ses pouvoirs s'étendre le plus au fil des différents traités européens dans un souci de démocratisation de l'institution européenne.

À ce titre, le Parlement exerce en premier lieu **un contrôle politique** qui se manifeste d'une part par la possibilité pour le Parlement de poser des questions au Conseil ou la Commission et d'autre part par l'intervention du Parlement dans la nomination des membres de la Commission. En outre, l'**article 234 du TFUE** offre au Parlement

l'arme de la motion de censure qui, si elle est votée (majorité des 2/3 des suffrages exprimés à la majorité des membres qui composent le Parlement) pousse les membres de la Commission à démissionner collectivement.

En deuxième lieu, le Parlement exerce **un contrôle budgétaire** qui initialement prenait la forme d'un simple avis, mais qui a été considérablement renforcé par le **traité de Lisbonne**. Ainsi, aujourd'hui, après l'élaboration d'un projet de budget par la Commission qui est transmis au Conseil qui élabore une proposition du budget, il revient au Parlement d'approuver, de refuser ou d'amender la proposition de budget. En cas de refus ou d'amendement, un comité de consultation composé à égalité de membres du Conseil et de députés européens se réunira et disposera de 21 jours pour parvenir à un accord.

Enfin, le Parlement dispose d'**un pouvoir législatif** qui a lui aussi été renforcé au fil de la construction européenne et a progressivement évolué d'une participation exclusivement consultative à un principe de codécision qui le place sur un pied d'égalité avec le Conseil. Depuis le **traité de Lisbonne**, cette procédure législative ordinaire de codécision s'applique pour la majorité des domaines (libertés, sécurité, justice, commerce extérieur, politique agricole commune...).

Toutefois, à côté de la procédure législative ordinaire, on trouve deux procédures législatives spéciales. D'abord, la procédure de consultation des **articles 27, 41 et 48 du TUE** applicables à des domaines tels que la fiscalité ou la concurrence et dans laquelle le Parlement ne fournit qu'un avis non contraignant à la Commission. Ensuite, la procédure d'approbation qui prévoit que la mesure est dictée par le Conseil, mais doit être approuvée par le Parlement.

D) La Cour de justice de l'Union européenne



À retenir : La Cour de Justice de l'Union européenne, dont le siège est à Luxembourg, a pour mission d'assurer « *le respect du droit dans l'interprétation et l'application* » des traités. La CJUE est composée de la Cour de Justice et du Tribunal.

Le Tribunal est compétent pour traiter des **recours en annulation d'actes des institutions de l'Union européenne** et des **recours visant à engager la responsabilité de l'Union européenne**. Ses décisions sont susceptibles de pourvois

exercés devant la Cour de justice (qui ne se prononce alors que sur les questions de droit).

Au sommet de la hiérarchie juridictionnelle européenne, la Cour de justice traite des **renvois préjudiciels, des recours en manquement, des recours en carence et de certains recours en annulation, ainsi que des pourvois exercés contre les décisions du Tribunal.**

La Cour est composée d'autant de juges que d'États membres (27 depuis la sortie du Royaume-Uni) et de 11 avocats généraux qui offrent des garanties d'indépendance et réunissent « *les conditions requises pour l'exercice, dans un État membre, des plus hautes fonctions juridictionnelles.* ». Proposés par les États membres, sans condition de nationalité, les juges et les avocats généraux sont nommés d'un commun accord par les États membres, après avis d'un comité sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général.

Le Tribunal est quant à lui composé de deux juges par États membres (soit 54 juges) selon des conditions et une procédure similaires à celle de la nomination des membres de la Cour de justice.

La Cour de justice et le Tribunal siègent le plus souvent en chambres de cinq ou de trois juges, mais ils peuvent également siéger en grande chambre, comprenant quinze juges, lorsque l'affaire s'y prête ou lorsqu'un État membre ou une institution de l'Union partie à l'instance le demande.

II. L'élargissement institutionnel de l'Union européenne

À côté de ces institutions *stricto sensu*, on trouve le Conseil européen, la Banque centrale européenne et la Cour européenne des comptes qui permettent de réaliser les missions de l'Union.

A) Le Conseil européen

Le Conseil européen est composé des chefs d'État et de gouvernement des États membres ainsi que de son président (actuellement Charles Michel) et du Président de

la Commission. Il trouve son origine en dehors des traités dans des conférences qui réunissaient ces dirigeants. Il a finalement été consacré en tant qu'institution par le **traité de Lisbonne en 2009**.



À retenir : Le Conseil européen n'a pas de fonction législative. Selon les traités, son rôle est de « *donne[r] à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et d'en défini[r] les orientations et les priorités politiques générales* » (**article 15 du TUE**).

Toutefois, dans des situations de crises, notamment financières, le Conseil a pu être à l'origine d'actes juridiques qui ont ensuite été formellement initiés par la Commission devant le Parlement.

B) La Banque centrale européenne



À retenir : La Banque centrale européenne a été créée dans le cadre de l'établissement de l'union économique et monétaire qui a vu son aboutissement dans la création de la monnaie unique.

La BCE est indépendante des autres institutions de l'Union européenne. Elle comprend deux organes : un directoire et un conseil des gouverneurs. Le directoire est constitué d'un président (actuellement Christine Lagarde), d'un vice-président et de 4 membres nommés d'un commun accord par les chefs d'État et de gouvernement. Le conseil des gouverneurs réunit les membres du directoire et les gouverneurs des banques centrales nationales.

La BCE adopte des actes contraignants dans le domaine de la politique monétaire. Elle dispose également d'un pouvoir consultatif concernant les actes juridiques de l'Union relevant de ses compétences.

À la suite de la crise financière de 2008, la BCE s'est également vu confier des compétences en matière de supervision prudentielle et de résolution des établissements de crédit de l'Union qui ont une taille significative.

C) La Cour des comptes européenne

La Cour des comptes européenne a été instituée dès l'origine de la construction européenne dans le but de contrôler les recettes et dépenses des organes de l'Union.

Elle publie chaque année un rapport sur les comptes de l'Union où elle mentionne les dysfonctionnements qui peuvent exister. Elle a également une compétence consultative sur tous les actes juridiques, financiers et budgétaires.

Ses membres sont désignés par le Conseil après consultation du Parlement.

III. Les institutions secondaires

Les institutions dites secondaires sont celles qui ne sont pas visées par l'**article 13§1 du TUE**, mais qui participent activement au bon fonctionnement institutionnel de l'Union.

A) Le médiateur européen

Le Médiateur européen, équivalent du Défenseur des droits français, est un organe de contrôle de l'Union européenne.

Le Médiateur européen est élu par le Parlement européen. Il agit en toute indépendance.

Il enquête sur les cas de mauvaise administration et publie des recommandations et rapports visant à améliorer le fonctionnement administratif de l'Union.

B) Les organismes consultatifs

Deux organismes consultatifs ont été créés par les traités : le comité économique et social et le comité des régions. Ils sont consultés par les institutions européennes sur les sujets relevant de leur compétence.

C) Les organismes et agences européennes

Les organismes ne sont pas créés par les traités, mais par des actes de droit dérivé de l'Union européenne. Ils sont essentiellement des agences ayant une compétence sur un secteur particulier (par exemple, l'Autorité européenne du médicament, l'Autorité européenne des marchés financiers).

Certaines de ces agences disposent d'un pouvoir de décision et d'adoption d'actes juridiques.