

Les institutions européennes

1. Pourquoi l'Europe ?

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le Premier ministre britannique Winston Churchill propose la création des « États-Unis d'Europe », dans un discours prononcé le 19 septembre 1946 à Zurich. Face à la crise économique qui touche l'Europe occidentale, le processus d'intégration devient un enjeu prioritaire. Influencée par la contribution américaine, mobilisée par l'aggravation des tensions géopolitiques est-ouest, **l'Europe résulte d'une conjonction de facteurs** qui ont préfiguré la stratégie d'association :

- **Facteur politique** : dans le contexte de la Guerre de Corée (1950-1953), la crainte américaine d'un expansionnisme soviétique entraîne des alliances militaires de défense collective ;
- **Facteur diplomatique** : le souhait de paix et d'union du continent renforce le désir d'intégration autour de la réconciliation franco-allemande ;
- **Facteur économique** : la nécessité de reconstruire les économies dévastées par la guerre induit la création de l'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE) en 1948 qui s'appuie sur le plan Marshall ;
- **Facteur scientifique** : la course au progrès technique implique un projet de coopération scientifique qui aboutit à la création du Conseil européen de la recherche nucléaire (CERN) en 1954.

2. Trois types de coopération : économique, militaire et politique

Les premières organisations européennes prônent une approche intergouvernementale en visant trois types de coopération :

- Une coopération économique qui s'inscrit dans le cadre de l'OECE,
- Une coopération diplomatique et militaire qui prend la forme officielle du Traité de Bruxelles (1948) et s'étend le 4 avril 1949 avec le Traité de l'Atlantique Nord. L'OTAN, organisation militaire de l'alliance, assure ainsi une défense commune et la stabilité du continent européen,
- Une coopération politique et parlementaire qui prend forme avec la naissance du Conseil de l'Europe qui voit le jour après la signature du Traité de Londres le 5 mai 1949.

Malgré les prémices d'une coopération supranationale, les différentes organisations ne disposent pas « de pouvoirs délégués suffisants pour aborder et traiter les difficultés les plus cruciales, notamment celles des rapports franco-allemands »¹.

C'est dans cette perspective que la déclaration de Robert Schuman intervient, le 9 mai 1950. Celui-ci appelle à la mise en commun des productions de charbon et d'acier de la France et de l'Allemagne. La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) est entérinée par la signature du Traité de Paris le 18 avril 1951. Six Etats y participent : Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas. La transformation est importante. La réussite de la CECA va imposer le modèle d'une autorité indépendante, qui lie les intérêts des États. Le 25 mars 1957, les six pays de la CECA signent deux traités à Rome : le traité de la Communauté européenne d'énergie atomique dite EURATOM et le traité instituant la Communauté économique européenne (CEE).

Ces traités vont véritablement lancer la construction européenne en établissant des institutions propres. Le système mis en place va inaugurer ce qu'on appelle communément le « triangle institutionnel » : la Commission européenne, le Conseil des ministres et le Parlement européen² (voir synthèse en fin fiche).

3. La Commission européenne

La Commission européenne est souvent présentée comme l'organe clé de l'Union européenne. Elle assure trois missions principales : une **fonction législative**, une **fonction exécutive** et une **fonction de représentation**. Constituée de 27 commissaires (dont le président), soit un par Etat membre, elle siège à Bruxelles. Depuis le traité de Lisbonne de 2007, le président de la Commission est « élu » par le Parlement européen pour cinq ans, sur proposition du Conseil européen.

La Commission définit les objectifs et les priorités, impulsant les actions dans le strict respect de l'intérêt général. Détenant le **droit d'initiative, elle est au cœur du processus législatif communautaire**, car cela lui permet de « soumettre ses propositions de loi

¹ P. Fontaine, L'Union européenne : histoire, institutions, politiques, Paris, Éditions du Seuil, 2012, p. 79

² Ce bref exposé est volontairement focalisé sur les prémices de la construction européenne. Il n'a qu'une valeur introductive afin de centrer le propos sur les institutions propres de l'Union. Les traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice, l'Acte unique européen ou encore l'espace Schengen ne sont donc pas étudiés ici. Ceux-ci méritent attention, car ils couvrent une large période (1974-2014) et représentent le second mouvement institutionnel. Pour plus d'informations sur ces sujets importants, vous pouvez vous référer au chapitre 5 du livre de Pascal Fontaine.

(directives et règlements) au Conseil de l'Union et au Parlement européen, et ainsi de décider des sujets qui doivent être traités par les Etats membres et les eurodéputés »³.

Gardienne des traités, elle **veille à l'application de la législation européenne** en contrôlant la transposition des directives européennes et en présidant au strict respect du droit à la concurrence. Sur toutes ces questions, elle peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne. Par ailleurs, elle **surveille la situation budgétaire de chaque État membre** dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC)⁴. Organe d'exécution, **elle « met en œuvre les actes législatifs adoptés par le Parlement européen et le Conseil** et gère également les crédits budgétaires qui sont destinés aux interventions de l'Union européenne »⁵. Dans cette perspective, elle encadre la gestion des fonds structurels. Instruments de la politique régionale, ceux-ci reposent sur le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion.

Au sein des instances internationales, la Commission européenne représente l'Union européenne : « Elle défend les intérêts européens dans des enceintes commerciales multilatérales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La Commission assure la liaison avec les organes de l'ONU et les institutions spécialisées des Nations Unies »⁶.

4. Le Conseil de l'Union européenne

Le Conseil, nommé également Conseil des ministres ou Conseil, est une instance de représentation des États et de défense de leurs intérêts. Il est chargé de la coordination générale des politiques de l'Union européenne. Constituées par la réunion des ministres compétents des États membres, les sessions de regroupement sont organisées par domaine d'activité. Au sein du Conseil, chaque pays occupe la présidence pour une période de six mois.

Le siège du Conseil de l'UE se situe à Bruxelles mais les ministres de l'UE siègent en avril, juin et octobre à Luxembourg.

³ <https://www.touteurope.eu/actualite/la-commission-europeenne.html>, page consultée le 22 juillet 2024.

⁴ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/action/euro/qu-est-ce-que-pacte-stabilite-croissance.html>, page consultée le 22 juillet 2024.

⁵ J.-C. Zarka, L'essentiel des institutions de l'Union européenne, Paris, Gualino, édition 2017-2018, p. 73

⁶ J.-C. Zarka, op.cit., p. 76

Le Conseil exerce deux fonctions avec le Parlement européen :

- Une **fonction législative** : après relecture du Parlement, le Conseil est compétent pour adopter des directives et des règlements,
- Une **fonction budgétaire** : le Conseil participe à son élaboration, à ses modifications même si la validation finale demeure sous la responsabilité du Parlement.

5. Le Parlement européen

Le Parlement européen est le troisième acteur du triangle institutionnel. Seule entité internationale dont les membres sont élus directement par les citoyens au scrutin proportionnel pour cinq ans, il est composé de 705 eurodéputés (à la suite de la sortie du Royaume-Uni de l'UE) ; le nombre d'eurodéputés Français est de 79.

Le siège se situe à Strasbourg, où se tiennent les séances plénières. Les séances additionnelles et les commissions se tiennent à Bruxelles.

Élargissant progressivement ses prérogatives, le Parlement est aujourd'hui doté de trois pouvoirs fondamentaux : le **pouvoir législatif**, le **pouvoir budgétaire** et le **pouvoir de contrôle politique** des autres institutions européennes.

Le Traité de Lisbonne a rééquilibré le poids des responsabilités en 2007 : le Parlement est désormais placé sur le même pied d'égalité que le Conseil de l'Union européenne dans le domaine législatif. Ce processus de codécision est codifié par la procédure législative ordinaire. Formalisés par le Traité de Lisbonne, quatre-vingt-cinq domaines nécessitent un consensus et l'élaboration d'un texte commun entre le Conseil et le Parlement. Sans un accord entre les deux parties, un acte juridique n'a que peu de chances d'être validé.

Partageant également la responsabilité de la compétence budgétaire avec le Conseil des ministres, la voix du Parlement est décisive dans l'adoption du budget de l'Union européenne. Il exerce, par conséquent, un pouvoir de contrôle budgétaire *a posteriori*. Il est à noter que c'est la Commission européenne qui prépare le budget prévisionnel et qui le soumet aux Conseil et Parlement.

Le Parlement européen représente également un organe de contrôle politique. Il participe à la désignation du président de la Commission européenne, peut adopter une motion de censure à l'encontre de la Commission ou constituer une commission temporaire d'enquête, pose des questions orales ou écrites aux autres acteurs institutionnels de l'Europe, examine les nombreux rapports qu'on lui adresse, nomme un médiateur européen chargé des plaintes citoyennes. Ces instruments de contrôle tendent à légitimer le contrôle démocratique sur l'ensemble de l'activité communautaire.

6. Les autres institutions européennes

Outre ces trois acteurs, le cadre de l'Union européenne repose sur d'autres institutions, complémentaires dans les domaines de la justice, de l'économie ou de la diplomatie. L'article 13 du Traité sur l'Union cite la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne, la Cour des comptes et le Conseil européen.

6.1. La Cour de justice de l'Union européenne

Anciennement Cour de justice des communautés européennes (CJCE), l'actuelle **Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) regroupe deux juridictions : la Cour de justice et le Tribunal**. Elle contrôle la légalité des actes des institutions de l'Union européenne, veille au respect par les États membres, des obligations qui découlent des traités, et interprète le droit de l'Union à la demande des juges nationaux.

La Cour de justice est composée de 27 juges (un par État membre) et de 11 avocats généraux. Dans la majorité des cas, celle-ci est saisie dans le cadre de recours directs qui peuvent prendre plusieurs formes : recours préjudiciels, recours en manquement, recours en annulation, recours en carence, recours en indemnité.

Depuis le Traité de Lisbonne de 2007, les compétences de la Cour sont renforcées dans les domaines de la sécurité, de la liberté et de la justice. En matière de droits fondamentaux, la Cour s'appuie sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2007 qui vient compléter la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) de 1953 et les sources constitutionnelles nationales dans le respect des droits civils, politiques, économiques et sociaux des citoyens européens.

Une instance se place en complément de la Cour de justice. Il s'agit du Tribunal qui juge en première instance les recours formés principalement :

- par les États membres contre les institutions propres à l'Union,
- par les personnes physiques ou morales visant à l'annulation d'actes des institutions, des organes ou des organismes de l'Union européenne.

Il gère également les litiges entre les fonctionnaires européens et les institutions communautaires qui les emploient.

6.2. La Banque centrale européenne

Depuis le Traité de Maastricht de 1992, l'Union économique et monétaire (UEM) de l'Union européenne repose sur deux volets : la création de la monnaie unique (l'euro) et la coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres. Acteur central dans ce dispositif, la Banque centrale européenne (BCE) est associée aux

banques centrales nationales des États membres pour former le Système européen des banques centrales (SEBC). Le SEBC a pour objectif principal de maintenir la stabilité des prix dans la zone euro. Cet objectif prend la forme de différentes missions : la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire de l'euro – la conduite des opérations de change - la gestion des réserves officielles de change et des systèmes de paiement. Il faut noter que seule la BCE, dotée de la personnalité juridique depuis le Traité de Lisbonne, est habilitée à autoriser l'émission de l'euro.

6.3. La Cour des comptes

Gardienne des finances de l'UE, la Cour des comptes est élevée au rang d'institution européenne par le Traité de Maastricht en 1993. Elle a son siège à Luxembourg. À l'instar de la CJUE, chaque État membre nomme un représentant pour une période de six ans. Elle s'attache au contrôle de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses de l'Union, des organes rattachés et des bénéficiaires des aides européennes. Indépendamment des services financiers nationaux, la Cour offre un contrôle externe du budget global de l'Union. Bien qu'elle ne possède aucun pouvoir juridictionnel, ses rapports sont précieux pour le Parlement et le Conseil, chargés du contrôle de l'exécution du budget. Cette fonction d'audit assure rigueur et fiabilité dans la gestion des deniers publics et tend à instituer une autorité budgétaire supranationale.

6.4. Le Conseil européen

Organe d'impulsion stratégique, le Conseil européen **définit les orientations et les priorités politiques générales**. Cependant, à l'inverse du Conseil de l'Union européenne, il n'exerce aucune fonction législative. Composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres et du président de la Commission, il joue un **rôle d'arbitrage** diplomatique en cas de désaccord au sein du Conseil de l'Union européenne. Cet espace de conciliation est nécessaire dans le cadre de questions qui touchent directement les intérêts des États membres, comme la politique agricole commune ou la politique étrangère et de sécurité commune. Depuis le traité de Lisbonne, le Conseil est doté d'un président élu pour un mandat de deux ans et demi renouvelable.



Le Conseil européen ne doit pas être confondu avec deux autres entités distinctes :

- Le Conseil de l'Union européenne ou Conseil des ministres qui dispose du pouvoir législatif et budgétaire,
- Le Conseil de l'Europe dont les prérogatives sont liées à l'application de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) mais qui ne dépend pas de l'Union européenne.

7. Focus : La politique européenne de recherche et le programme cadre Horizon Europe⁷

Les institutions européennes définissent les politiques européennes dans le cadre du triangle institutionnel. La commission européenne en assure la mise en œuvre.

7.1 Un exemple : la politique de recherche et d'innovation en Europe

La recherche et l'innovation représentent le troisième poste de dépenses de l'Union Européenne avec un budget de 13,5 milliards d'euros en 2022. La politique européenne de recherche s'est structurée progressivement à partir des années 1980, pour répondre aux enjeux de compétitivité et d'innovation, et notamment pour faire face à la concurrence des Etats-Unis et du Japon. Elle est inscrite dans les objectifs de l'Union Européenne depuis le traité d'Amsterdam en 1997.

7.2 Programme Horizon Europe : cadre normatif

La politique de recherche et d'innovation européenne est principalement portée via le Programme-Cadre pour la Recherche et le Développement économique, défini pour une période sept ans. Le programme cadre actuel, démarré au 1^{er} janvier 2021, est le programme Horizon Europe (2021-2027), prenant la suite du programme Horizon 2020. Le programme Horizon Europe a été institué par le règlement 2021/695 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon Europe", sur proposition de la commission européenne.

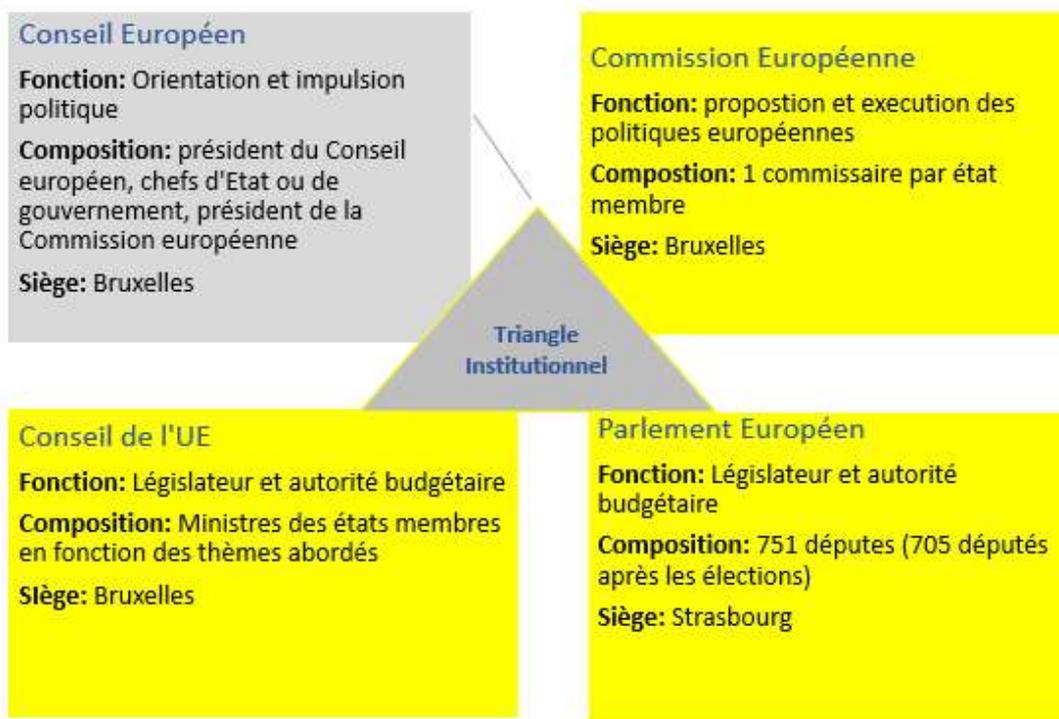
7.3 Programme Horizon Europe : fonctionnement

Doté d'un financement de 95,5 milliards d'euros, ses priorités se situent sur l'environnement et la transition numérique. Le programme Horizon Europe est avant tout un programme de financement de la recherche fonctionnant par appels à projets. Les acteurs publics ou privés de la recherche peuvent candidater pour bénéficier de financements pour des projets s'inscrivant dans l'un des quatre piliers du programme : sciences d'excellence (1), problématiques mondiales et compétitivité industrielle européenne (2), Europe plus innovante (3), renforcer l'espace européen de la recherche (4).

⁷ <https://www.horizon-europe.gouv.fr/horizon-europe-c-est-quoi-24104>, page consultée le 22 juillet 2024

Synthèse

Les organes de l'Union européenne



Cours des comptes de l'UE

Fonction : Contrôle financier
Siège : Luxembourg

Cour de justice de l'UE

Fonction : Contrôle la bonne application de la législation européenne
Siège : Luxembourg

Banque Centrale Européenne (BCE)

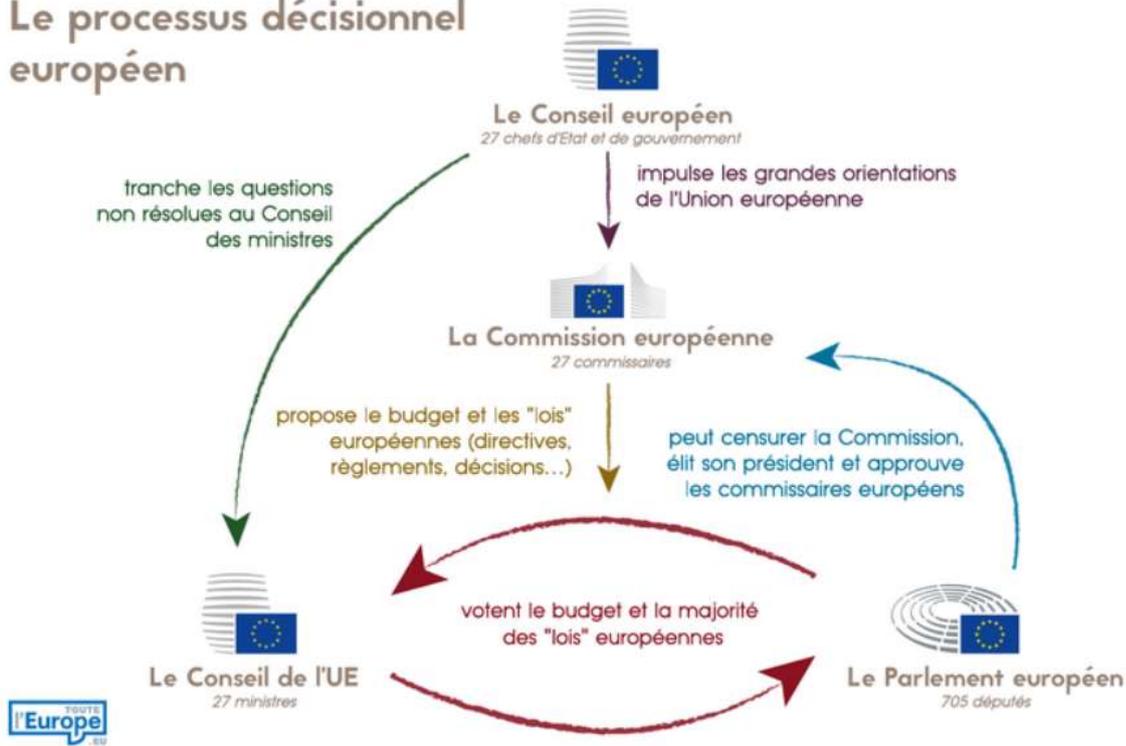
Fonction : Coordination des politiques économiques et budgétaires des états membres
Siège : Frankfort

Conseil Européen

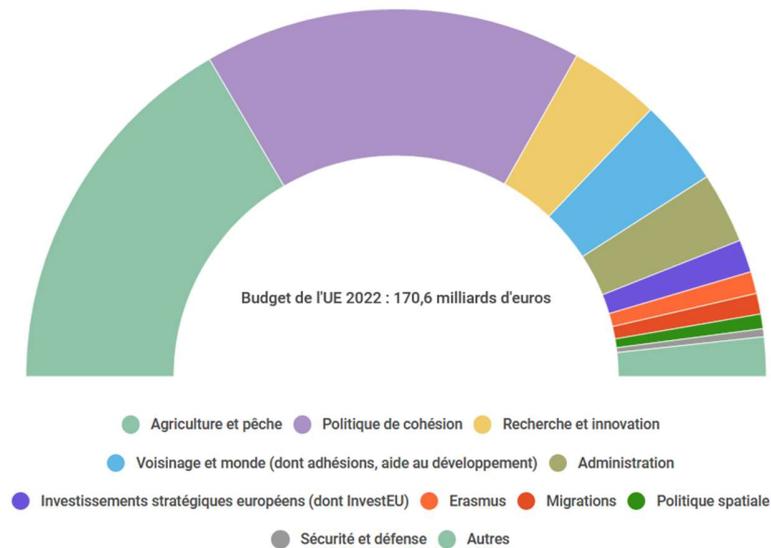
Fonction : Définit les orientations et les politiques générales
Composition : Chefs d'Etat ou de Gouvernement des états membres
Siège : Bruxelles

|

Le processus décisionnel européen



8



Sources : Commission européenne

9

8 <https://www.touteurope.eu/actualite/les-institutions-europeennes.html>, page consultée le 22 juillet 2024.

9 <https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-budget-de-l-union-europeenne/>, page consultée le 22 juillet 2024