



Union européenne : institutions et gouvernance



En quelques mots...

Comment fonctionne l'Union Européenne ? Pourquoi est-ce que cela paraît si compliqué ? Cette fiche présente les grands acteurs institutionnels, le fonctionnement et les objectifs de l'Union européenne ainsi que son mode de gouvernance. Il s'agit de situer la participation des institutions et organes de l'UE, notamment le Conseil européen, le Conseil de l'UE, la Commission européenne et le Parlement européen dans la vie du citoyen européen. En présentant les principes du droit de l'UE et la gouvernance à multiples niveaux, l'objectif est de comprendre comment sont décidées les politiques européennes et mobiliser ces connaissances de manière opérationnelle, c'est à dire dans un environnement personnel ou professionnel.



Faits et chiffres

- L'Union européenne (UE) est une organisation européenne qui, en 2023, compte 27 Etats membres, après le retrait du Royaume Uni qui n'est plus membre depuis le 1er février 2020.
- Elle est composée de quatre principales institutions décisionnelles : le Conseil européen (Bruxelles), le Parlement européen (Bruxelles/Strasbourg/Luxembourg), le Conseil de l'Union européenne (Bruxelles/Luxembourg) et la Commission européenne (Bruxelles).
- Ensemble, ces institutions fournissent à l'UE des orientations politiques et jouent des rôles différents dans le processus législatif. Elles sont aidées dans leurs travaux par d'autres institutions et organes, notamment la Cour de justice de l'Union européenne (Luxembourg), la Banque centrale européenne (Francfort), la Cour des comptes européenne (Luxembourg), le Comité économique et social (Bruxelles) et le Comité européen des régions (Bruxelles).
- L'UE produit un droit d'intégration qui prime sur le droit national de ces Etats membres. Elle repose sur deux traités et sur la Charte des droits fondamentaux de l'UE.
- En 2022, elle a adopté 49 règlements et 16 directives.



Pourquoi cette thématique ?

En tant que citoyens, on se demande souvent « qui décide, quoi et comment » non seulement pour comprendre les événements dans notre vie quotidienne, mais aussi parce que l'on souhaite pouvoir participer à la vie publique nationale et européenne, comprendre les impacts des actes européens sur ses achats, sur les modes de production et la stratégie de son entreprise. Aujourd'hui, les politiques nationales sont toutes impactées par l'UE. Elle influe sur notre mode de vie, notre éducation, la consommation, notre mobilité, notre travail. Cet impact relève principalement du droit de l'UE. Savoir comment ce droit est fabriqué, comment il imprègne le droit national, permet d'anticiper et d'accompagner les changements de l'environnement réglementaire des entreprises et des administrations nationales. Connaître comment l'UE prend une décision est aussi une compétence clé pour tous les acteurs européens ou non, quand ils sont impliqués dans les affaires européennes, afin de bâtir une stratégie d'influence et obtenir la prise en compte de leurs intérêts dans l'élaboration et l'application des règles européennes.



Les informations clés

Origines et faits marquants

L'UE est née après [la déclaration de Robert Schuman](#) du 9 mai 1950 sous la forme de la Communauté européenne de charbon et d'acier (CECA) en 1952, puis de la Communauté économique européenne (CEE) en 1957, dans le traité de Rome. Dans l'objectif de maintenir la paix en Europe, elle se matérialise d'abord par une union économique, dont l'ambition est de fusionner les marchés nationaux pour favoriser la libre circulation des facteurs de production. Cette fluidification des échanges sert à éviter le retour du protectionnisme, par une opération décrite par Robert Schumann comme consistant à faire évoluer les frontières « en retirant le venin protectionniste », mouvement qui a précipité la montée des nationalismes à l'origine de la Deuxième guerre mondiale. L'intégration des marchés doit se faire dans ce sens, pour assurer le libre choix du consommateur et l'allocation la plus optimale des facteurs de production.

Succédant à la CEE en 1992 et devenant plus politique, l'UE s'attache à éliminer les frontières intérieures depuis 1985, tout en préservant l'intérêt général des Etats membres. Dans cet espace, le marché intérieur, circulent librement les marchandises, les services, les capitaux, les personnes et les citoyens européens. A partir de cette intégration des marchés nationaux en un marché intérieur, l'UE met en œuvre une série de politiques qui débutent en 1957 avec la politique agricole commune et la politique des transports, pour comprendre aujourd'hui de plus en plus de compétences, permettant par exemple la protection de l'environnement ou des consommateurs et, en dernier lieu, le développement de la politique européenne de l'énergie.

L'Europe - espace de paix - devient ainsi un espace politique commun, qui repose sur une union douanière, un marché intérieur et des politiques d'accompagnement, une union monétaire depuis 2000 et même une politique étrangère et une politique de défense (ce que l'on appelle l'approfondissement). Elle s'est aussi élargie géographiquement, passant de 6 Etats-membres (France, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Italie) en 1952 à 9 en 1973 (intégrant le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark), à 12 en 1987 (avec la Grèce, l'Espagne et le Portugal), à 15 en 1995 (avec la Suède, la Finlande et l'Autriche), à 27 en 2007 (avec la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, Chypre, Malte, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, la Bulgarie, la Roumanie), à 28 en 2012 (avec la Croatie) pour en comprendre 27 aujourd'hui (après le Brexit). Cet élargissement et ces différents stades de l'intégration ne sont pas tous pleinement achevés et cohabitent pour faire de l'UE une Union d'Etats sans équivalent dans le monde.

Ces évolutions sont traduites dans des traités internationaux, qui fondent l'UE. Le traité de Lisbonne de 2009 est le dernier traité fondateur ; il comprend le traité sur l'Union européenne (TUE), le traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) et la [Charte des droits fondamentaux de l'UE](#).

■ Les institutions

Pour comprendre la structure institutionnelle de l'Union, il faut rappeler que chaque institution représente un intérêt politique et que la décision suppose la fusion des intérêts nécessaires à l'intégration. Cela signifie que l'intérêt général, représenté par la Commission européenne, l'intérêt des Etats, représenté par le Conseil de l'UE et l'intérêt démocratique incarné par le Parlement européen doivent s'accorder sur un seul et même texte pour qu'il soit adopté.

Cette structuration explique la composition des institutions et leurs pouvoirs :

■ [**Le Conseil européen**](#) adopte les grandes orientations politiques ; il est composé des chefs d'Etat et de gouvernement, ainsi que du président de la Commission européenne). Ces plus hautes autorités politiques permettent au Conseil européen de donner un sens à l'UE et la guider dans les crises. Il ne faut pas confondre cette institution de l'UE avec le Conseil de l'Europe (voir [différences](#)) qui est une organisation européenne indépendante à Strasbourg.

■ [**Le Conseil de l'UE**](#) rassemble les 27 ministres des Etats membres, dont l'un assure la présidence pendant 6 mois. Le Ministre présent est le spécialiste de la thématique discutée (le Conseil se réunit dans 10 formations). Cette institution dispose du pouvoir législatif et adopte le budget de l'UE. Le vote se fait dans la plupart des cas à la majorité qualifiée, supposant de rassembler 55 % des Etats représentant 65 % de la population de l'UE.

■ [**Le Parlement européen**](#) comprend 705 députés élus au suffrage universel direct. Il exerce le pouvoir législatif à égalité avec le Conseil de l'UE et établit avec le Conseil le budget annuel. Aujourd'hui, il dispose dans de nombreux domaines d'un pouvoir de codécision avec le Conseil de l'UE. Il peut ainsi considérablement amender les propositions de la Commission européenne et influer largement sur la législation européenne. Le Parlement européen contrôle aussi l'action de la Commission : il joue un rôle majeur dans l'élection de la présidence de la Commission et du collège des commissaires ; ainsi il a approuvé en 2019 par un vote d'investiture la Commission européenne présidée par Ursula Von der Leyen. Il peut aussi lancer des commissions d'enquête et pourrait adopter une motion de censure qui contraindrait la Commission à démissionner. Il vote en principe à la majorité des suffrages exprimés.

■ [**La Commission européenne**](#) comprend 26 commissaires et un président. Son administration est basée à Bruxelles où environ 33000 fonctionnaires travaillent dans 42 Directions générales et services. Elle propose les textes législatifs, contrôle la bonne application du droit de l'UE par les Etats membres, elle gère le budget, exécute certaines politiques de l'UE et représente cette dernière dans les relations internationales. La Commission européenne exerce donc à la fois un pouvoir législatif exécutif et représentatif de l'UE. Voir en détail [\[Dossier\] La Commission Ursula von der Leyen \(2019 - 2024\) - ToutEurope.eu](#)

■ [**La Cour de justice de l'UE**](#) représente l'intérêt du droit. Elle est composée d'une Cour de justice de 27 juges (1 par Etat membre) et un tribunal de 54 juges (deux par Etat membre).

[Video sur le fonctionnement de la Cour – les notions essentielles](#)

Le principal **processus de décision** est la procédure législative ordinaire :

■ La Commission élabore sur la base des grandes orientations du Conseil européen des propositions qu'elle transmet pour le vote au Parlement et au Conseil de l'UE.

■ Ces deux dernières institutions doivent trouver un accord sur le même texte ; ils ont trois lectures pour trouver cet accord.

■ Voir pour tout comprendre : [La procédure législative ordinaire - Consilium \(europa.eu\)](#). Etudiez en particulier la vidéo.

■ Compétences et actes

L'UE n'est pas un Etat mais une organisation internationale d'intégration « sui generis ». Cela signifie que, comme toute organisation internationale, elle a une **compétence d'attribution** et ne peut donc agir que quand elle dispose des compétences qui lui sont attribuées par les Etats dans les traités fondateurs. Cela permet aux Etats de disposer de compétences et de décider de celles qu'ils veulent donner à l'Union.

Pour adopter un acte de l'UE, il faut donc trouver dans le traité la **base juridique** qui donne compétence à l'UE pour agir et vérifier ensuite quel type de compétences est donnée. L'action de l'UE s'appuie ensuite sur une panoplie d'actes.

Les institutions peuvent adopter des actes obligatoires ou non. L'ensemble des actes des institutions constitue le **droit dérivé**, parce qu'il est dérivé du traité. Pour adopter un acte, il faut donc une base juridique, qui permet de savoir quel type de compétences est mobilisable et adopter un acte conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité (pour les compétences partagées et d'appui, voir la fiche Compétences).

Les actes obligatoires sont essentiellement des règlements et des directives, que les Etats membres doivent adopter parce qu'il existe un **principe de primauté** de tout le droit de l'UE sur tout le droit national. Il faut donc mettre le droit national en harmonie avec le droit de l'UE, mettre à disposition la « boîte à outils » nationale pour que l'acte s'applique effectivement (par exemple définir des sanctions en cas de non application, mettre à disposition l'administration nationale et locale, mettre à disposition le budget national).

Les deux principaux actes obligatoires sont le règlement et la directive. Ils permettent de réaliser l'uniformisation ou l'harmonisation des législations nationales. L'harmonisation a pour objet de rapprocher les règles nationales sans les faire disparaître. L'unification est d'une intensité supérieure puisqu'elle aboutit à une seule et même règle européenne, ou la création d'un droit commun en Europe.

■ La directive est un acte qui n'existe qu'en droit de l'UE, pour harmoniser les réglementations nationales. Elle se caractérise par des objectifs fixés dans la directive et des moyens que les Etats doivent déterminer pour atteindre les objectifs. Les Etats sont libres dans le choix des moyens au moment de la transposition, qui est obligatoire dans le délai fixé par la directive. Il faut la directive et sa transposition pour que la directive s'applique aux entreprises ou aux individus.

■ Le règlement est un acte obligatoire pour tous les Etats membres qui remplace une règle nationale par une règle européenne. Il fixe donc tous les éléments de la réglementation et ne peut en aucun cas faire l'objet d'une transposition. Il est donc utilisé pour unifier le droit applicable. Depuis quelques années, on observe l'adoption de beaucoup de règlements. Comme ils unifient, les Etats membres les priorisent pour éviter la concurrence déloyale pouvant résulter de la coexistence de plusieurs réglementations nationales. Pour maintenir des spécificités nationales, les Etats membres négocient des marges de manœuvre à l'intérieur des règlements.

■ Gouvernance multiniveaux

La gouvernance multi-niveaux désigne une gouvernance impliquant toutes les échelles de décision, du local au niveau européen. Elle fonde une prise de décision qui implique un partage de l'autorité et de l'influence entre des acteurs opérant à différents niveaux. On peut donner trois exemples de ce type de gouvernance dans l'UE.

La gouvernance européenne implique l'UE, les Etats membres et les régions pour trouver des solutions à la concurrence des territoires qui peut constituer un préjudice dans le bon fonctionnement du marché intérieur. C'est dans cette optique qu'est née la **politique régionale**. Dans un Livre blanc en 2009, le Comité européen des régions a plaidé pour une gouvernance multi-niveaux, pour que la dimension territoriale des politiques européennes soit systématiquement mise en œuvre dans un esprit de partenariats entre les acteurs de ces différentes échelles. Il recommandait par exemple une systématisation de l'analyse de l'impact territorial grâce à l'implication en amont de la décision politique des différents acteurs concernés. Ces évolutions favorisent la démocratie participative, en complément de l'action du Parlement européen et de la démocratie participative.

Le deuxième exemple est l'**exercice du pouvoir exécutif**. On dit trop souvent qu'il appartient à la Commission européenne, laquelle serait le gouvernement de l'Europe. En réalité, les pouvoirs exécutifs de la Commission sont exceptionnels. Le véritable gouvernement de l'Europe est le gouvernement de chaque Etat membre. En vertu du principe d'administration indirecte, les Etats doivent mettre en œuvre les politiques de l'Union, y compris au niveau budgétaire.

Un dernier exemple de la gouvernance multiniveaux est celui de la **protection juridictionnelle des citoyens européens**. Ces derniers sont prioritairement protégés par le juge national, en application des principes de primauté et d'effet de droit. Ce dernier permet de créer des droits au profit des particuliers, droits que le juge national se doit de protéger en écartant au besoin l'application du droit national contraire. Pour comprendre la signification exacte du droit de l'UE ou pour en contester la légalité, le juge national peut poser ce que l'on appelle une question préjudiciale à la Cour de justice de l'UE (CJUE). Le litige national est suspendu en attendant la réponse de la CJUE ; une fois la réponse obtenue, le juge national règle le litige en appliquant cette réponse aux faits de l'espèce.



Désormais, je suis capable de :

- Comprendre les grands principes de fonctionnement des institutions européennes
- Comprendre les modalités de la prise de décision dans l'UE
- Connaître la composition et les fonctions des institutions de l'UE
- Comprendre quels actes sont adoptés par l'UE et comment
- Comprendre la notion de gouvernance multiniveaux et l'appliquer à la protection des individus par les juges



Boîte à outils

Les éléments clés : https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_fr

Pour un exemple d'arrêt récent de la CJUE : [A propos de l'arrêt CJUE, gr. ch., 22 février 2022, RS, C430/21 - AFÉE \(afee-cecede.eu\)](#)

La notion d'Etat de droit : [L'UE et l'État de droit : trois questions à Didier Reynders | IFRI - Institut français des relations internationales](#)

Sur l'évolution historique des traités fondateurs, lire [Les traités et les institutions européennes en 3 minutes - Toutleurope.eu](#) et écouter le podcast en 3 minutes

Pour comprendre le partage des compétences : [Domaines d'action de l'UE \(europa.eu\)](#) et [\(203 Cours Compétences de l'Union Européenne - YouTube par le professeur OBERDORFF](#)

Comprendre comment les compétences sont exercées : [Union européenne : principes de subsidiarité et de proportionnalité](#)

[L'outil pédagogique « Europe@school - Leçons actives sur l'Union européenne »](#)

[L'application de visite du Parlement Européen](#)

[Portal Ce que l'Europe fait pour moi](#)

[Les décodeurs de l'Europe](#)

[EUcraft, un jeu de simulation numérique](#)

[Jeu de simulation du Conseil - processus décisionnel de l'UE](#)



Je m'entraîne

1. L'Union européenne a été créée :

- a. en 1950, après la déclaration Schuman
- b. en 1992, lors de la signature du traité de Maastricht
- c. en 2004, lors de la signature de la Constitution européenne
- d. en 2007, lors de la signature du traité de Lisbonne

2. Laquelle des affirmations par rapport à la Communauté économique européenne n'est pas exacte :

- a. la CEE a été créée par les traités de Rome le 25 mars 1957
- b. la CEE vise à mettre en place un Marché commun pour la libre circulation des marchandises
- c. la CEE comprend à l'origine 12 Etats-membres
- d. la CEE s'est élargie de 6 Etats-membres fondateurs à 12 Etats-membres en 1992

3. Quelle est la fonction de la Commission européenne ?

- a. la Commission européenne décide des lois européennes
- b. vote les directives avec le Parlement
- c. décide du budget de l'UE
- d. est la gardienne des traités

4. Laquelle des affirmations suivantes concernant le Parlement européen n'est pas exacte :

- a. le Parlement européen est élu au suffrage direct universel depuis 1979
- b. le siège du Parlement européen est à Bruxelles, même s'il siège en séance plénière à Strasbourg une fois par mois
- c. le Parlement européen dispose d'un pouvoir de codécision avec le Conseil pour les politiques relevant de compétences exclusives de l'Union
- d. le Parlement européen n'avait en 1957 qu'un pouvoir consultatif qui a progressivement été élargi par les différents traités modificateurs jusqu'en 2007

5. La différence entre le Conseil européen et le Conseil de l'Union est :

- a. le Conseil de l'UE statue à la majorité qualifiée pour les politiques de l'UE alors que le Conseil européen statue la plupart du temps à l'unanimité
- b. le Conseil de l'UE existe depuis la Communauté européenne de charbon et de l'acier, alors que le Conseil européen n'a été mis en place par les traités qu'en 2007
- c. le Conseil de l'UE réunit les Ministres, alors que le Conseil européen réunit les chefs d'Etat et de gouvernement
- d. le Conseil européen définit le budget alors que le Conseil de l'UE est impliqué dans la processus décisionnel de l'Union

6. Pour le droit de l'UE, le principe suivant s'applique :

- a. le droit de l'UE prime sur le droit national des Etats-membres
- b. les directives et règlements s'appliquent directement sans transposition dans la loi nationale
- c. la Cour de justice de l'UE veille sur la mise en œuvre du droit de l'UE dans les Etats membres
- d. la Cour de justice de l'UE ne peut pas imposer des sanctions financières en cas de non-respect du droit de l'UE

7. La gouvernance multiniveaux de l'UE signifie :

- a. l'application du principe de subsidiarité de l'UE
- b. certaines décisions de l'UE sont appliquées aux niveaux nationaux ou régionaux
- c. l'implication des niveaux européen, national et régional dans le processus décisionnel européen
- d. la participation du Comité européen des régions au processus décisionnel européen par la voie d'avis

8. Le processus décisionnel de l'UE fonctionne de la manière suivante :

- a. le Parlement européen propose une loi, le Conseil de ministres décide à la majorité qualifiée et la Commission européenne met en œuvre la décision
- b. la Commission européenne propose un texte, le Parlement européen décide à la majorité et le Conseil de l'UE décide à la majorité qualifiée
- c. la Commission européenne propose un texte, le Parlement européen et le Conseil de l'UE donnent un avis et décident ensuite ensemble
- d. le Conseil de l'UE fait une proposition de loi, le Parlement européen donne son avis et la Commission européenne décide à la majorité qualifiée, puis met en œuvre la décision

9. Une directive :

- a. unifie le droit national
- b. ne prime jamais sur le droit de l'UE
- c. fixe les moyens que les États doivent mettre en œuvre
- d. fixe les objectifs que les États doivent atteindre

10. L'UE n'a pas fait l'objet des vagues d'élargissement suivantes :

- a. en 1995 au pays nordiques (Suède, Finlande) et l'Autriche
- b. en 1973 au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark
- c. en 2005 et 2007 à tous les pays d'Europe de l'Est et tous les pays de l'ex Yougoslavie
- d. en 2012 à la Croatie

Réponses correctes : 1-b, 2-c, 3-d, 4-b, 5-c, 6-a, 7-b, 8-b, 9-d, 10-c.