

LICENCE 1 – SEMESTRE 2

INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPENNE

Aperçu du système institutionnel de l'Union européenne

*Plan de la fiche :*

**I – L'évolution du quadripartisme institutionnel**

A) Le quadripartisme originel

B) Le dépassement du quadripartisme originel

**II – La spécificité des relations interinstitutionnelles**

A) Le principe de la collaboration fonctionnelle

B) Le principe de l'équilibre institutionnel

La nature et l'ampleur des compétences attribuées à l'UE expliquent un **alourdissement progressif** de sa **structure**. Actuellement, cette dernière repose sur **sept institutions**, **six organes** et une **trentaine d'agences décentralisées**.

**Les organes** = il y a ceux qui exercent une **fonction consultative** auprès des institutions tout en assumant une mission de représentation (*ex : Comité des régions*) et ceux qui **veillent à ce que les institutions respectent les procédures de l'UE** (*ex : médiateur européen*)

**Les agences** = Sont fondées sur un acte législatif adopté par les institutions. Elles sont **dotées de la personnalité juridique** et créées pour une durée déterminée.

**Les Institutions** = Sont **chargées de promouvoir les valeurs de l'UE** et de poursuivre ses objectifs ainsi que la cohérence de ses actions. Finalement, elles **élaborent le droit et les politiques de l'UE**.

**I – L'évolution du quadripartisme institutionnel**

**A) Le quadripartisme originel**

Les trois communautés européennes (*CECA, CEE, CEEA*) ont été dotées d'une structure institutionnelle commune reposant sur **4 institutions** : Le conseil des ministres, l'assemblée parlementaire, la commission et la Cour de justice.

Le quadripartisme se justifie par la **nature même du système de l'intégration** :

- ⇒ D'un côté, les Etats ne peuvent pas être considérés comme les seuls impliqués par l'entreprise communautaire (*réalisation d'un marché commun intéresse directement les particuliers*)
- ⇒ D'un autre côté, les **transferts de compétence** (*caractéristiques de l'intégration*) ne sont que partiels = la **souveraineté des Etats** est peut-être **partagée** dans certains domaines **mais elle n'est pas abolie**. De plus, contrairement à ce qu'il se passe dans un Etat fédéral où les Etats fédérés n'ont aucune existence politique sur la scène internationale, **dans le cadre de l'UE, les Etats n'ont pas disparu de la scène internationale.**

➤ Une divergence de point de vue entre les auteurs

Selon **Pierre Pescatore**, le **quadripartisme** communautaire n'est rien d'autre que la **représentation réaliste d'une structure qui joue entre 4 pôles spécifiques** et distincts.

Pour **Denys Simon**, le quadripartisme traduit le souci des auteurs des traités de faire **coexister plusieurs légitimités distinctes incarnées par les différentes institutions** :

- ⇒ **Le Conseil** représente ainsi le pôle interétatique = les Etats membres
- ⇒ **L'Assemblée** (*devenue le Parlement européen*) représente les peuples européens = légitimité démocratique
- ⇒ **La Commission** exprime l'intérêt commun = légitimité intégrative
- ⇒ **La CJUE** matérialise les valeurs juridiques = titulaire d'une légitimité juridictionnelle.

## **B) Le dépassement du quadripartisme originel**

Le traité de Maastricht a donné la **qualité d'institution à la Cour des comptes européenne (CCE)** et par la suite, le traité de Lisbonne a fait de même à l'égard de la **Banque centrale européenne (BCE)** et du **Conseil européen**.

➤ La Cour des comptes européenne

La CCE a été créée par le **traité de Bruxelles en 1975** et a commencé à fonctionner en 1977. Elle n'a **aucune fonction juridictionnelle**, elle assure des **fonctions d'audits externes**. La Cour **examine les comptes de toutes les recettes et dépenses de l'UE** et fournit au Conseil et au Parlement européen une **déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes** ainsi que la régularité des opérations sous-jacentes.

La CCE peut **présenter des rapports spéciaux** et **rendre des avis à la demande des autres institutions** de l'UE + après la clôture de chaque exercice budgétaire, elle **établit un rapport annuel** = permet au Parlement européen de décider si oui ou non il approuve l'exécution du budget par la Commission.

En **lui donnant la qualité d'institution**, le traité de Maastricht a accordé à la **CCE** un statut égal à celui du Conseil, du Parlement européen et de la Commission et donc **a permis de renforcer son autorité**.

La CCE **se compose d'un ressortissant de chaque Etat membre choisit par le Conseil** sur proposition des Etats après consultation du Parlement européen et **pour un mandat renouvelable de 6 ans**.



➤ **La Banque centrale européenne**

Elle forme avec les banques centrales des 19 Etats membres de la zone euro **l'Eurosystème** = définit une **politique monétaire unique**, gère les réserves et conduit les opérations de change pour toute la zone euro.

C'est la BCE qui **autorise, planifie et coordonne l'émission de billets**. Elle contribue également au **contrôle du secteur financier** = **contrôle prudentiel**.

Pour **favoriser la coopération financière et monétaire entre l'Eurosystème et les Etats membres** n'ayant pas adopté la monnaie unique, la **BCE dirige également le système européen des banques centrales (SEBC)** qui rassemble TOUTES les banques centrales nationales.

*1: La Banque Centrale Européenne*

La BCE **doit aussi maintenir la stabilité des prix** à travers la **définition des taux d'intérêt** dans le but de **maîtriser l'inflation** et donc de **préserver la valeur de la monnaie**. La BCE s'est rapidement imposée comme seule banque centrale au monde à avoir le statut d'observateur après du Fonds monétaire international (FMI).

La BCE est une institution à part : elle est **dotée de la personnalité juridique** et dispose d'un **budget propre distinct de celui de l'UE**. Ses différents organes :

- ⇒ **Le directoire** = **organe exécutif** chargé de mettre en œuvre la politique monétaire conformément aux orientations et aux décisions arrêtées par le Conseil des gouverneurs de la BCE
- ⇒ **Le Conseil des gouverneurs** = principal **organe de décision**. Il définit les orientations de la politique monétaire et prend les décisions nécessaires à leur accomplissement.

**Prépa Droit Juris'Perform**

[www.juris-perform.fr](http://www.juris-perform.fr)

6 bis bd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 07 69 76 64 99

⇒ **Le Conseil général** = contribue aux **fonctions consultatives** de la BCE, établit les rapports annuels de la BCE et **travaille à l'éventuelle accession à la monnaie unique** pour les Etats membres qui ne l'ont pas encore adoptée.

*A noter : Le Conseil général a vocation à disparaître lorsque tous les Etats membres auront adopté la monnaie unique*

## **II – La spécificité des relations interinstitutionnelles**

Les **institutions** forment un système fondamentalement original **chargé d'assurer la cohérence des actions et des politiques de l'UE**. En ce sens, leur **fonctionnement relève d'un régime de collaboration** et non de séparation.

### **A) Le principe de collaboration fonctionnelle**

L'UE **ne connaît pas la séparation des pouvoirs** telle qu'elle est ordinairement entendue. Certes, il est possible d'isoler à l'échelle de l'UE différentes catégories de **fonctions** mais en pratique, elles **sont toutes assumées conjointement par le triangle institutionnel** (*Parlement européen, Commission et Conseil*).

#### **➤ Les catégories de fonctions**

Le **processus d'intégration avec transfert de compétence** permet de retrouver des **fonctions classiques** : législation, exécution, justice, gestion budgétaire, conduite des relations internationales.

Il y a une **différenciation très marquée entre la fonction législative et la fonction budgétaire** :

⇒ Dans un Etat, la **question budgétaire est réglée par la loi de finance** qui, même si elle obéit à des circonstances de vote particulière, reste une loi ordinaire (*compétence législative*).

⇒ Au niveau de l'UE, la **fonction budgétaire est une fonction à part entière**. A la différence d'un Etat, l'UE **n'est pas maîtresse de ses ressources propres** dont les plus importantes (*TVA*) sont des revenus étatiques. La **question du budget de l'UE est une question très sensible**, par définition il faut donc la distinguer de l'élaboration d'un droit commun.

De plus, bien que **l'élaboration des normes européennes soit centralisée**, leur **exécution, elle, est décentralisée**. L'UE repose sur un **schéma d'institutions indirectes**. A ce titre, elle **s'appuie sur les administrations nationales** et il appartient aux Etats membres d'assurer sur leur territoire l'exécution des réglementations européennes.

*A noter* : Seule la fonction judiciaire est accordée à une unique institution : la CJUE. Pour le reste, aucune institution n'a une compétence exclusive. Aucun pouvoir n'est l'exclusivité d'une institution.

➤ **Le figure du triangle institutionnel**

Ce terme né dans les années 70 pour appeler à un **renforcement du rôle du Parlement européen** dans les procédures décisionnelles. La métaphore géométrique **permet de rendre compte de l'association presque automatique du Parlement européen, du Conseil et de la Commission** dans l'exercice de chaque fonction.

Le **pouvoir budgétaire et le pouvoir législatif** illustrent parfaitement ce terme. L'un et l'autre sont **partagés entre le Parlement européen et le Conseil**. Commission est au sommet du triangle simplement parce qu'elle a l'initiative

Concernant la **fonction internationale**, elle **incombe à titre principal au Conseil et à la Commission**. Cependant, **l'approbation du Parlement européen est requise dans un nombre croissant d'hypothèses**. La figure du triangle institutionnel est donc retrouvée presque à chaque fois qu'importe le type de fonctions exercées.

Finalement, la figure du triangle institutionnel abouti à remplacer la théorie classique de la séparation des pouvoirs par un principe d'équilibre institutionnel.

## **B) Le principe de l'équilibre institutionnel**

➤ **La signification du principe**

Le **principe de l'équilibre institutionnel** est un **principe non écrit**, simplement déduit des traités. Ce principe a pour but de faire fonctionner le système malgré les disparités qu'il existe entre le Parlement, le Conseil et la Commission.

Finalement, ce principe est surtout là pour **protéger les prérogatives des institutions les unes par rapport aux autres**. Le principe d'équilibre institutionnel **va donc condamner toute pratique qui pourrait s'analyser comme un empiètement sur les fonctions d'une autre institution**.

Dans le cadre d'un contentieux qui a longtemps opposé le Parlement européen (*à l'époque où il n'avait qu'une fonction consultative*) au Conseil, la Cour de justice s'est prononcée dans **l'arrêt « Roquette » du 29 octobre 1980**. Cette dernière a considéré que **dans la mesure où la consultation du Parlement représente un principe démocratique** permettant de faire participer le peuple à l'exercice du pouvoir, **le Conseil ne saurait s'exonérer de cette consultation** sous peine de voir sa décision privée d'effet.

Enfin, dans un **arrêt du 21 mai 1990 dans l'affaire dite « Post Tchernobyl »** qui opposait encore une fois le Parlement européen contre le Conseil, la Cour a souligné que le **respect de l'équilibre institutionnel implique que chaque institution exerce ses compétences dans le respect de celles des autres**. Dans cet arrêt, la Cour va jusqu'à exiger que tout manquement à cette règle soit sanctionné en justice.

⇒ **La Cour reconnaît ainsi au Parlement européen le droit d'exercer un recours en annulation** pour sauvegarder ses prérogatives à une époque où le traité ne lui en donnait pas la possibilité.

➤ **Les mutations de l'équilibre**

Initialement, à la fin des années 50, les communautés européennes reposaient pour l'essentiel sur un binôme : **La Commission** en tant que garante de l'intérêt commun et **le Conseil** en tant que représentant des Etats.

**A partir de 1979**, une modification de l'équilibre s'opère en raison de l'enclenchement de deux cycles parallèles : le cycle démocratique et le cycle intergouvernemental. En ce sens, étant porteur de légitimité démocratique, **le Parlement européen va monter en puissance** et voir ses pouvoirs augmenter à chaque révision. Parallèlement, **le Conseil européen va lui aussi monter en puissance** correspondant à un cycle intergouvernemental.

La montée du Parlement va progressivement imposer la figure du triangle institutionnel. En revanche, **la montée du Conseil européen vient finalement donner à l'UE une figure inconnue : le triangle à quatre côtés.**