

**LICENCE 1 – SEMESTRE 2**

**INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE**

**L'architecture institutionnelle de l'organisation**

**Plan de la fiche :**

**I – Les organes originels du Conseil de l'Europe**

- A) Le Comité des ministres
- B) L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
- C) Le secrétariat général

**II – Les organes subsidiaires du Conseil de l'Europe**

- A) Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
- B) Le Commissaire aux droits de l'Homme
- C) La Conférences des ONG

Avec le **Statut de Londres de 1949**, le Conseil de l'Europe ne comporte **que trois institutions**. Sa structure s'est alourdie en raison des missions larges et variées affectées au Conseil de l'Europe. De **nouveaux organes** (*subsidiaires*) ont été **créés par l'organisation elle-même**.

**I – Les organes originels du Conseil de l'Europe**

Trois institutions composent initialement le Conseil de l'Europe : l'Assemblée consultative, le Secrétariat et le Comité des ministres.

**A) Le comité des ministres**

C'est l'organe où **s'élaborent collectivement des réponses aux défis**. Le Comité doit permettre aux **intérêts nationaux de s'exprimer** mais doit aussi **dégager une approche et une politique commune**.

**1. Sa composition et son fonctionnement**

Au terme de **l'article 14 du statut de Londres**, chaque Etat membre du Conseil a un représentant au Comité = les **ministres des affaires étrangères**. Si ce dernier n'est pas en mesure de siéger, un **suppléant peut être désigné** pour agir à sa place.



1: Réunion du Comité des ministres

Comité des ministres **au niveau des ministres des affaires étrangères** ne se **réunit qu'une fois par an**. Cependant, il **se réunit plus régulièrement au niveau des délégués** = représentants permanents des Etats membres. Ces derniers **agissent sur instruction du Gouvernement** et sont pleinement habilités à engager leur gouvernement sur la scène internationale.

Les réunions se tiennent à **huis clos** = secret des délibérations.

➤ **La structure de travail du comité**

Le Comité est **assisté par un bureau et des groupes subsidiaires**. Le **bureau conseil le Comité**, et prépare ses réunions. Il **associe la présidence en cours, les deux présidences précédentes et les trois futures présidences**. C'est une manière de **garantir une cohérence et une continuité** dans les travaux.

Les **groupes subsidiaires**, eux, sont des **groupes de rapporteur** ou des groupes de travail chargés **d'approfondir les questions spécifiques avant toute prise de décision**. Ces structures de travail sont là pour **faciliter le travail du Comité**, elles n'ont aucun pouvoir propre.

L'article 17 du statut de Londres **autorise le Comité à constituer des comités ou commission à caractère consultatifs ou techniques** = donne naissance à la **structure intergouvernementale**. Il faut distinguer deux types de comité d'experts :

1. Les **comités directement responsables devant le Comité des ministres** = composés de représentants des Etats membres et désignés par chaque gouvernement selon le domaine concerné. Les comités **peuvent avoir des fonctions de planification et de pilotage** (*Comité directeur*) ou des **fonctions plus spécifiques** (*Comité Ad Hoc*)
2. Les **organes subordonnés sont responsables soit devant le comité directeur soit devant le comité AD HOC**. Ils offrent à ces derniers une **expertise spécifique** et peuvent se composer exclusivement d'experts gouvernementaux ou non gouvernementaux.

*A noter :* cette structure inter-gouvernementale constitue le **socle du triangle dynamique** du Conseil de l'Europe = unique structure autour d'une activité normative, d'une activité de suivie et d'une activité de coopération.

➤ Les modes de vote

Chaque représentant d'un Etat dispose au sein du Comité d'une voix = **égalité diplomatique**.

Les **modalités de vote diffèrent** selon la nature des questions en jeu :

- ⇒ **Résolutions importantes** = **prises à l'unanimité** des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger.
- ⇒ **Questions sur le règlement intérieur du Comité** = **majorité simple** des représentants des Etats membres
- ⇒ **Tout autre acte** = **majorité des 2/3 des voix exprimées** et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger.

*A noter :* En pratique, ces dispositions ne sont pas appliquées ou seulement rarement. La **plupart des décisions sont prises à l'unanimité**. Chaque Etat conserve ainsi sa faculté de blocage.

Dès 1951, le **Comité des ministres a la possibilité d'autoriser certains Etats** membres à **entreprendre des activités sur lesquelles il n'y a pas l'unanimité** dans le cadre d'un **accord partiel** avec une application limitée à ces seuls Etats. En ce sens, les Etats qui ne souhaitaient pas s'engager étaient libres de se tenir à l'écart mais devaient en revanche accepter que d'autres Etats puissent développer une coopération sans eux.

La **pratique des accords partiels s'est étendue** si bien que **l'autorisation**, à partir de 1993, **ne doit plus être votée à l'unanimité** mais à la **majorité des 2/3 des voix exprimées** et à la majorité des représentants en droit de siéger. Par la suite, tout autre **Etat membre peut choisir de plein droit de se joindre à l'accord partiel** par simple déclaration adressée au secrétariat général.

Les inconvénients des accords partiels :

- ⇒ **Remettent en cause la cohésion du Conseil de l'Europe** puisqu'ils conduisent à une différenciation des coopérations selon les domaines.

Les avantages des accords partiels :

- ⇒ Les accords partiels sont **susceptibles de créer une dynamique à partir d'un noyau dur d'Etats** auquel vont se rajouter au fur et à mesure d'autres Etats.
- ⇒ Les accords partiels **permettent de préserver la souveraineté** des Etats membres.

## 2. Les fonctions du comité des ministres

Le Comité est **seul compétent pour agir au nom du Conseil de l'Europe**. Il est l'**instance de décision** de l'organisation. Ainsi, c'est le Comité qui **définit les priorités politiques**.

Le Comité **adopte les programmes quadriennaux et les budgets**. A ce titre, il examine les mesures propres à réaliser le budget du Conseil de l'Europe y compris la conclusion de conventions et d'accords et l'adoption par les gouvernements d'une politique commune.

Le Comité **étudie les suites à donner aux recommandations** de l'Assemblée parlementaire ou du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ainsi qu'aux éventuelles propositions des comités intergouvernementaux = **tout converge vers le Comité**.

### ➤ Le Comité, gardien des valeurs du Conseil de l'Europe

Le Comité avec l'Assemblée parlementaire est le **gardien des valeurs du Conseil de l'Europe** = il est investi d'une **mission de suivi des engagements pris par les Etats membres** → Depuis 1994, le Comité a mis en place quatre types de procédures de suivi :

1. **Procédure de suivi général** = peut être déclenché par un Etat membre, par l'Assemblée parlementaire ou par le secrétaire général. Cela **permet au Comité d'examiner toute situation préoccupante dans un Etat membre**.
2. **Procédure de suivi thématique** = permet au Comité d'examiner la situation dans un Etat membre mais sous un angle spécifique (respect de la liberté de la presse, indépendance de la justice...)
3. **Procédure de suivi post-adhésion** = permettait au Comité de s'assurer du respect des engagements pris par les Etats au moment de l'adhésion. Cette procédure n'existe plus puisqu'il n'y a plus de nouvelles adhésions.
4. **Procédure conjointe entre le Comité et l'Assemblée parlementaire** = c'est un contrôle politique utilisé en cas de violation grave par un Etat de ses obligations statutaires. Cette procédure peut être engagée directement par le Comité, l'Assemblée ou le secrétaire général. L'objectif est d'amener un Etat à respecter ses obligations par la voie du dialogue et de la coopération plutôt que par des sanctions.

*A noter :* Le Comité est **habilité à exclure un Etat membre** qui enfreindrait gravement les principes de l'Etat de droit, la démocratie ou le respect des droits de l'Homme dès lors qu'une invitation à se retirer est restée sans effet. En pratique, le **Comité n'a jamais usé de cette possibilité**.

Un **rôle spécifique est dévolu au Comité** dans le cadre des deux principaux traités de protection des droits de l'Homme :

- ⇒ **Charte sociale de l'Europe** = Un comité d'expert indépendants examine la correcte application de cette charte avec un mécanisme de suivi basé sur des rapports. Toutes les décisions du comité d'expert sont transmises au Comité des ministres qui décide des suites à donner.
- ⇒ **Cour européenne des droits de l'Homme** = bien que cette juridiction rende des arrêts obligatoires, seul le comité des ministres peut contrôler la bonne exécution des arrêts de la CEDH.

## **B) L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)**

C'est **l'organe délibérant du Conseil de l'Europe**. C'est la première institution dans l'Histoire à avoir assuré une **représentation parlementaire** au sein d'une organisation internationale.

### **1. La composition de l'Assemblée**

Les membres de l'Assemblée sont des **élus parlementaires de la nationalité de l'Etat qu'ils représentent** = forme de **représentation indirecte** des peuples.

*A noter :* Il appartient à chaque Etat de désigner selon ses propres règles ceux qui, parmi les parlementaires, siégeront à l'Assemblée.

En France, 12 membres sont élus par l'Assemblée nationale et 6 par le Sénat = la France compte 18 sièges à l'Assemblée. A contrario, Monaco ou encore le Liechtenstein n'en comptent que 2. La **répartition des sièges s'affranchit de la règle de l'égalité diplomatique**.

Actuellement, l'Assemblée comptabilise 324 membres titulaires et 324 membres suppléants. L'indépendance des membres est garantie par certaines règles :

- ⇒ Les membres de l'Assemblée ne peuvent pas siéger en même temps au Comité des ministres
- ⇒ Les parlementaires ne peuvent pas exercer de fonctions au sein du secrétariat général
- ⇒ Aucun représentant ne peut être relevé de son mandat au cours d'une session de l'Assemblée sans l'accord de celle-ci = inamovibilité.

**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

⇒ Les élus ne peuvent **être ni arrêtés ni poursuivis sur le territoire des Etats membres** en raison des opinions ou votes émis au cours des débats de l'Assemblée. Seule l'Assemblée elle-même peut décider de lever l'immunité à la demande d'un Etat.

## 2. Structure et fonctionnement.

Puisque les **élus parlementaires représentent l'Etat**, ils appartiennent au sein de l'Assemblée à des délégations nationales. Dès 1964, la **création de groupes politiques** a été encouragée pour refléter les sensibilités politiques existant au sein des peuples européens et favoriser les consensus. En ce sens, les membres de l'Assemblée sont invités à **siéger selon leur appartenance politique plutôt que selon leur identité nationale**. Cela **rapproché l'Assemblée du modèle des Parlements nationaux**.

On compte 5 groupes politiques :

1° Les socialistes / 2° Le parti populaire européen / 3° L'alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe / 4° Les conservateurs européens / 5° Le groupe de la gauche unitaire.

Ce sont les **mêmes groupes que l'on retrouve au Parlement européen**. Cela étant, il n'y a pas d'obligation d'appartenir à un groupe politique = existence de non-inscrits.

L'Assemblée comporte également des **commissions parlementaires permanentes** qui élaborent des rapports sur des questions précises et qui préparent des réunions de la plénière réunissant tous les membres. Les commissions sont au nombre de 9 correspondants chacune à un domaine d'activité spécifique du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée **va élire en son sein son Président** lequel va exercer sa **fonction pour une session ordinaire** seulement. Les sessions ordinaires de l'Assemblée se tiennent chaque année civile un mois. Le **Président sortant est presque toujours réélu** de sorte qu'en réalité, il assure son mandat sur deux sessions ordinaires consécutives.

L'Assemblée est **aussi dotée d'un bureau**. Ce bureau joue un **rôle essentiel** dans le fonctionnement de l'institution. Il **fixe l'ordre du jour** de l'Assemblée, **décide du renvoi en commission**, négocie avec les autres organisations internationales.

L'APCE bénéficie d'une **grande autonomie** en ce qui concerne son **organisation interne**. En ce sens, dès 1951, le Statut de Londres pour lui permettre de **fixer elle-même son ordre du jour** encore **d'adopter son propre règlement intérieur**.

### 3. Les attributions

C'est un **organe délibérant mais non décisionnel**. L'Assemblée exerce uniquement une **fonction consultative** et n'a **pas de pouvoir normatif** → cela la distingue d'un parlement national qui incarne le pouvoir législatif et du Parlement européen puisque ce dernier est co-législateur.

*A noter :* Compte tenu de son autonomie, elle **peut prendre des directives** adressées à ses structures de travail (*commissions*) ou même adressées au secrétaire général. Elle peut aussi **adopter des résolutions** qui expriment son point de vue sur une question.

Concernant ses **relations avec le Comité des ministres**, ces dernières peuvent être assez difficile. Par exemple, l'Assemblée était contre la candidature de la Russie et pourtant le Comité est passé outre. Pour permettre une meilleure entente, il existe un comité mixte = composé de représentants du Comité et de l'Assemblée.

#### **C) Le secrétariat général**

C'est un **organe administratif indépendant** chargé d'assister le Comité et l'Assemblée dans l'exercice de leur mission. Le secrétariat est placé sous la direction d'un **secrétaire général** et d'un **secrétaire adjoint**.

Le **secrétaire général** et le **secrétaire adjoint** sont **nommés par l'Assemblée sur recommandation du Comité** pour un **mandat de 5 ans**.

Le secrétariat général est responsable de la **planification stratégique**, de **l'orientation du programme d'activité et du budget du Conseil de l'Europe**. Le secrétariat général est tenu à une **stricte indépendance** = aucun de ses membres ne peut détenir un emploi rémunéré par un gouvernement, être membre de l'Assemblée ou remplir des obligations incompatibles avec ses devoirs.

## II – Les organes subsidiaires du Conseil de l'Europe

#### **A) Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux**

Ce Congrès **est issu de la conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe** qui s'était tenue pour la première fois en 1957 à l'instigation de l'Assemblée. C'est **sur recommandation de l'Assemblée** que le **Comité des ministres a transformé cette enceinte en conférence permanente** en 1961.

Le comité des ministres, lors du **sommet de Vienne en 1993** décide de **transformer cette conférence en organe consultatif** → devient Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.



Cette création tient à deux raisons :

1. **Tenir compte des structures étatiques de certains Etats membres** qui peuvent être des Etats fédéraux ou des Etats unitaires fortement décentralisés
2. **Promouvoir la démocratie locale**

Le Congrès est un organe bicaméral (deux chambres)

⇒ La **Chambre des pouvoirs locaux**

⇒ La **Chambre des régions** → composée d'élus des collectivités locales/régionales ou à défaut, des fonctionnaires ou personnes directement responsables devant l'organe délibérant local ou régional.

Les **activités du Congrès** sont nombreuses. C'est à la fois un **lieu d'échange et un organe d'impulsion** pour des **grands projets normatifs** tels que « *La convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales* » = permet aux collectivités locales de coopérer directement entre elles sans passer par le niveau central de l'Etat.

## **B) Le Commissaire au droit de l'Homme**

Cette innovation a été initiée par le **sommet de Strasbourg en 1997** à l'issu duquel le Comité a adopté le 7 mai 1999 une **résolution instituant la fonction de commissaire aux droits de l'Homme** = Instance non judiciaire qui est **chargée de promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'Homme ainsi que leur respect** → Il ne faut pas que cette instance empiète sur les compétences d'autres organes de contrôle.

Le Commissaire effectue des **visites dans les Etats membres** où il engage un dialogue avec la société civile et avec les autorités nationales. En ce sens, il **informe et conseille sur la protection des droits de l'Homme** et **peut émettre des rapports qui n'ont pas de valeur juridique contraignantes** mais qui sont publics = peuvent être vus comme un **instrument de pression politique**.

Commissaire est **élu par l'Assemblée** pour un **mandat non renouvelable de 6 ans**.



2: Dunja Mijatović, élue Commissaire aux droits de l'homme en 2018



### **C) La Conférence des organisations internationales non-gouvernementales (OING)**

Dès la création du Conseil de l'Europe, la question s'est posée de **permettre à la société civile de s'exprimer**. En 1952, **certaines organisations internationales non-gouvernementales** se sont vues octroyer un **statut consultatif**. Ce statut s'est transformé à partir de 2003 **en statut participatif**.

Ce statut participatif est **accordé aux OING** particulièrement importantes dans leur domaine de compétence et qui peuvent soutenir les buts poursuivis par le Conseil de l'Europe. Au total, **400 OING** ont le statut participatif.

Depuis 2005, ces **OING** **constituent la Conférence des OING** = détermine l'action générale à donner pour organiser au mieux leur participation au Conseil de l'Europe. Cette **Conférence se réunit à Strasbourg 2 fois par an**.