

L'UNION EUROPÉENNE

Présentation générale



Antoine Daratos - Lire et Écrire Communauté française

www.lire-et-ecrire.be

NOVEMBRE 2015

Table des matières

Résumé	2
Introduction	3
1. Les institutions.....	4
1.1 Le Conseil de l'Union européenne	4
1.2 La Commission européenne.....	6
1.3 Le Parlement européen	8
1.4 Cour de Justice de l'Union européenne (ex-« Cour européenne de Justice »).....	10
1.5 Conseil européen	10
1.6 Banque centrale européenne	11
2. Logiques et procédures de décision	11
2.1 La méthode communautaire et la procédure législative ordinaire	11
2.2 La centralisation supranationale.....	14
2.3 Gouvernance, surveillance multilatérale et coordination	15
2.4 Les initiatives prises hors du droit européen	16

Résumé

L'Union européenne est une organisation internationale d'un type particulier : ses États membres lui ont délégué de nombreuses compétences, ce qui a abouti à une intégration sans précédent de ces États au sein d'un vaste ensemble. Elle compte 28 États, est active dans de nombreuses matières et fonctionne grâce à des institutions qui lui sont spécifiques. Sa base légale est un traité international, le Traité de Lisbonne (2007).

Le Conseil de l'Union européenne regroupe les États membres, représentés par leurs ministres. Cette institution agit notamment pour coordonner les politiques européennes et pour adopter des textes législatifs (directives, règlements, etc.).

La Commission est une institution revêtant à la fois des pouvoirs exécutifs et administratifs. Elle est composée de commissaires qui sont compétents pour différentes matières et de Directions-Générales qui supportent leur travail. Elle ne représente aucun État mais doit agir dans l'intérêt de l'ensemble de l'UE. C'est elle qui est chargée de rédiger les propositions législatives, mais aussi de veiller au respect du droit européen et de négocier les accords internationaux sur les matières commerciales.

Le Parlement européen doit représenter non les États de l'UE mais ses peuples. Il est un acteur d'importance égale au Conseil dans la procédure législative de l'Union, et est également chargé du contrôle démocratique des autres institutions. Ses membres sont élus au suffrage universel lors des élections européennes, tous les 5 ans.

La Cour de Justice de l'UE est responsable de l'interprétation et du respect du droit de l'UE, notamment par les États membres. Elle sert à garantir son application stricte et uniforme partout dans l'Union.

Le Conseil européen rassemble les chefs d'État et de gouvernement, qui se réunissent à Bruxelles lors de « sommets » où sont formulées les grandes orientations politiques de l'UE et où l'on négocie les grandes réformes à venir.

La Banque centrale européenne est chargée de gérer la politique monétaire de la zone euro. Elle est extrêmement indépendante.

La plupart des normes législatives européennes sont formulées sur base de « la procédure législative ordinaire » (anciennement « procédure en codécision »). Cette procédure rassemble la Commission, le Parlement et le Conseil. Elle débute par une proposition de la Commission, sur base de laquelle le Parlement et le Conseil doivent se mettre d'accord, éventuellement en l'amendant. Ils disposent pour ce faire de trois lectures, c'est-à-dire trois « *rounds* » successifs. Pour formuler une position, le Conseil vote à la majorité qualifiée (55% des États membres représentant au moins 65% de la population européenne).

Il existe différents types d'actes législatifs européens, chacun ayant une portée différente : le règlement, la directive, la décision, la recommandation et l'avis.

Dans certaines matières, ce sont les institutions européennes qui disposent du pouvoir de prendre des décisions de manière extrêmement indépendante de la volonté des États.

Pour les matières qui relèvent de la compétence des États membres mais qui sont jugées importantes pour le bon fonctionnement de l'Union (par exemple la politique budgétaire), des procédures de coordination et de surveillance entre États ont été mises en place, qui permettent de veiller à la bonne coordination des politiques dans ces matières.

Introduction

Le présent texte poursuit un double but. Premièrement, **présenter l'Union européenne** dans ses grandes lignes, pour faciliter l'intelligibilité d'analyses plus spécifiques (sur la gouvernance économique, les politiques d'éducation pour adultes, l'immigration, etc.). Deuxièmement, **identifier les acteurs** impliqués dans les processus politiques qui intéressent Lire et Écrire. Dès lors, il s'agit d'un **texte introductif** et descriptif et non exhaustif. Bon nombre d'aspects de l'Union n'y sont pas traités, n'étant pas pertinents pour la compréhension des enjeux politiques affectant Lire et Écrire.

Présentation

L'Union européenne (UE) est une **organisation internationale** d'un type particulier. Ses origines remontent à la création de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) fondée, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, par le Traité de Paris (1952). Très rapidement après, la Communauté Economique Européenne (CEE) fut mise en place par le **Traité de Rome (1957)**. Au fil du temps, la CEE a connu de nombreuses évolutions et réformes, tant au niveau de son nom (CE, puis UE), qu'au niveau de ses compétences, de son fonctionnement, et bien sûr du nombre de ses membres. Son fonctionnement est actuellement régi par le **Traité de Lisbonne (2007)**, qui comporte en fait deux volets : le Traité sur l'Union européenne (**TUE**) et le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (**TFUE**).

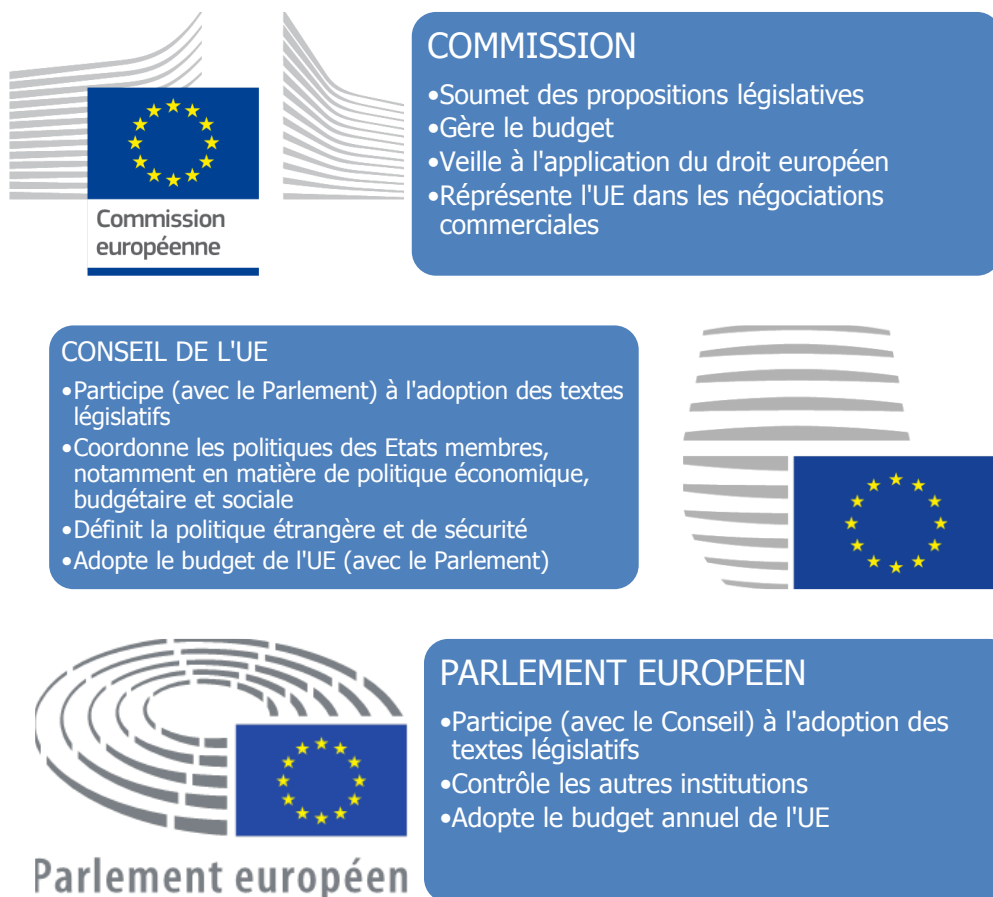
Aujourd'hui, l'Union européenne est reconnue comme une entreprise sans précédent d'intégration régionale, les États membres ayant délégué toute une série de pouvoirs à des institutions supranationales et s'étant organisés pour coopérer efficacement dans un cadre légalement contraignant. Ainsi, l'UE compte **28 États membres** : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède.

Les compétences et domaines d'action de l'UE sont extrêmement **larges et divers** : ils vont d'un marché unique à une monnaie commune, en passant par une politique intérieure, de justice et d'immigration, une politique de commerce, un budget permettant notamment une politique de cohésion et une politique agricole commune (la PAC), ainsi qu'une politique extérieure et de sécurité.

Le niveau d'intégration varie selon ces domaines, de même que les procédures utilisées pour produire des règles et mettre en œuvre des actions. Selon les cas, **les pouvoirs et compétences sont répartis entre une série d'institutions**, dont les principales sont : le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne, le Parlement européen, la Cour de Justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne, le Conseil européen.

1. Les institutions

Fig. 1 : les principales institutions de l'UE et leurs fonctions



1.1 Le Conseil de l'Union européenne

Connu également comme le « **Conseil des Ministres** », il ne doit **pas être confondu avec le Conseil européen**, qui rassemble les Chefs d'État et de gouvernement des 28 lors des très médiatisés « sommets européens » à Bruxelles, **ni avec le Conseil de l'Europe**, qui est une organisation internationale basée à Strasbourg et ne fait pas partie de l'UE.

Le Conseil de l'UE réunit les ministres (ou secrétaires d'État) des États membres. Il n'a donc pas de membres fixes, car ce sont différents ministres qui se réunissent selon les cas à traiter. Le Conseil de l'UE se décline en **dix formations différentes** : « affaires économiques et financières » (ECOFIN), « agriculture et pêche », « compétitivité », affaires étrangères, affaires générales, « éducation, jeunesse, culture et sport », « emploi, politique sociale, santé et consommateurs », « environnement », « justice et affaires intérieures », « transports, télécommunications et énergie »¹. On notera une onzième configuration, d'une importance capitale : l'**eurogroupe**, qui réunit les ministres des finances des États membres de la zone euro.

¹ <http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/configurations/>

Afin de permettre aux ministres de se concentrer sur les points essentiels, les réunions du Conseil de l'UE sont préparées en amont par d'autres organes, notamment par le **Coreper**, c'est-à-dire le Comité des représentants permanents des États auprès de l'UE², qui se divise en deux formations : **Coreper I**, regroupant les représentants permanents adjoints et traitant les dossiers à caractère technique, et **Coreper II** composé des ambassadeurs et traitant des « sujets à caractère politique, commercial, économique ou institutionnel »³. À noter : les réunions de Coreper sont elles-mêmes préparées en amont par toute une série de **groupes de travail et de comités** composés de diplomates ou fonctionnaires nationaux. **Une grande partie des décisions du Conseil sont prises à ces niveaux inférieurs.**

Enfin, les réunions du Conseil sont présidées selon le système dit de la **présidence tournante** : tous les 6 mois, un État membre prend le relai pour diriger les travaux de l'institution. Cette charge ne lui confère pas de pouvoirs supplémentaires, mais seulement la possibilité de « pousser » l'une ou l'autre de ses priorités.

Le Conseil revêt plusieurs rôles⁴ :

1. Il négocie et adopte les **textes législatifs** de l'UE : avec la Commission et le Parlement, il est un acteur clé du processus législatif de l'UE.
2. Il **coordonne** les politiques des États membres, notamment en matière de **politique économique et budgétaire, d'éducation** et de culture, ainsi que d'**emploi**.
3. Il définit la **politique étrangère** et de sécurité commune de l'UE
4. Il conclut des **accords internationaux** sur base de ce qui a été négocié par la Commission
5. Il adopte, avec le Parlement européen, le **budget** de l'UE.

Le Conseil ne prévoit qu'un siège par État. Qui représente la Belgique, sachant qu'elle est un État fédéral composé de plusieurs entités qui se partagent les compétences ? Un accord de coopération (AC UE) entre les entités fédérées a donc été conclu en 1994, et modifié en 2003, qui permet le partage de la représentation du pays. L'État fédéral conserve bien sûr la représentation du pays dans les formations du Conseil qui relèvent de ses compétences exclusives. L'accord de coopération distingue six modes de représentation au Conseil⁵ :

1. Représentation exclusive de l'État fédéral : affaires générales, **ECOFIN, budget**, télécommunications, consommateurs, coopération au développement, protection civile.
2. Représentation fédérale avec assesseurs des entités fédérées : marché intérieur, santé publique, énergie, transport, **affaires sociales**.
3. Pouvoir des entités fédérées avec assesseur fédéral : industrie, recherche, environnement.
4. Pouvoir exclusif des entités fédérées : **culture, enseignement**, tourisme, jeunesse, logement, aménagement du territoire.
5. Pouvoir exclusif d'une Communauté ou Région : pêche (Région flamande)
6. Représentation fédérale, assistée par les entités fédérées, aucun système de rotation : agriculture.

² Chaque État dispose d'une « Représentation permanente » à Bruxelles, sorte d'ambassade spécifiquement consacrée aux affaires européennes.

³ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/coreper_fr.htm

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/>

⁵ Voir « La représentation belge au sein du Conseil de l'Union européenne », www.eutrio.be; « Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne », <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=3039>.

Un système de rotation s'applique pour les représentants des Régions et Communautés des catégories II, III, IV. Les entités fédérées se mettent d'accord sur un tour de rôle pour une période donnée. Celui actuellement en application prendra fin à la fin de 2015, et il n'y a pour l'instant pas d'accord pour la suite. De plus, l'accord de coopération doit être modifié pour tenir compte de la nouvelle répartition des compétences suite à la 6^e réforme de l'État⁶.

Dans tous les cas, le ministre qui représente la Belgique à un moment donné doit représenter l'intérêt du pays dans son ensemble. Sa position est donc définie avant la réunion du Conseil par le SPF Affaires étrangères, sur base d'un consensus entre toutes les autorités compétentes.

Dans les groupes de travail, au cas où ils traitent d'un domaine relevant de la compétence des entités fédérées et notamment lorsqu'ils exercent une **activité de coordination** et non de législation, il semble que des **représentants de chaque entité compétente** puissent participer aux activités. Ainsi l'UE avait appelé à la désignation de coordinateurs francophones et néerlandophones pour les groupes de travail sur la mise en œuvre de l'agenda européen pour l'éducation des adultes (bien que la Région flamande ait renoncé à désigner un représentant).

1.2 La Commission européenne

La Commission européenne est une institution hybride recouvrant à la fois les traits d'un exécutif et ceux d'une administration. Elle est en effet composée d'un **Collège réunissant 28 Commissaires**⁷. Ils forment l'aile politique de l'institution. L'aile administrative est composée des **Directions-Générales (DG)** et autres services⁸ administratifs. Chaque Commissaire est responsable d'une ou plusieurs DG. Voici la liste des portefeuilles et des Commissaires qui composent le Collège 2014 - 2019 :

- Président (Jean-Claude Juncker)
- Premier Vice-Président, améliorations de la réglementation, relations interinstitutionnelles, état de droit et Charte des droits fondamentaux (Frans Timmermans)
- Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et vice-présidente de la Commission (Frederica Mogherini)
- Vice-Présidente, Budget et ressources humaines (Kristalina Georgieva)
- Vice-Président, Marché unique numérique (Andrus Ansip)
- Vice-Président, Union de l'énergie (Maroš Šefčovič)
- Vice-Président, Euro et dialogue social (Valdis Dombrovskis)
- Vice-Président, Emploi, croissance, investissement et compétitivité (Jyrki Katainen)
- Economie et société numérique (Günther Oettinger)
- Politique européenne de voisinage et négociations d'élargissement (Johannes Hahn)
- Commerce (Cécilia Malmström)
- Coopération internationale et développement (Neven Mimica)
- Action pour l'énergie et le climat (Miguel Arias Cañete)
- Environnement, affaires maritimes et pêche (Karmenu Vella)
- Santé et sécurité alimentaire (Vytenis Andriukaitis)
- Migration, affaires intérieures et citoyenneté (Dimitris Avramopoulos)
- Emploi, affaires sociales, compétences et mobilité des travailleurs (Marianne Thyssen)

⁶ Voir question parlementaire écrite n°6-215 du 6 novembre 2014 :

<http://www.senate.be/www/?MIval=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=6&NR=215&LANG=fr>

⁷ Pour la liste des Commissaires et de leurs compétences, cf. http://ec.europa.eu/commission/2014-2019_fr

⁸ Pour la liste, cf. http://ec.europa.eu/about/ds_fr.htm

- Affaires économiques et financières, fiscalité et douanes (Pierre Moscovici)
- Aide humanitaire et gestion des crises (Christos Stylianides)
- Agriculture et développement rural (Phil Hogan)
- Stabilité financière, services financiers et marchés des capitaux (Jonathan Hill)
- Transports (Violeta Bulc)
- Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME (Elżbieta Bieńkowska)
- Justice, consommateurs et égalité des genres (Věra Jourová)
- Education, culture, jeunesse et sport (Tibor Navracsics)
- Politique régionale (Corina Crețu)
- Concurrence (Margrethe Vestager)
- Recherche, science et innovation (Carlos Moedas)

Si le Conseil de l'UE représente les États membres au niveau européen, la Commission est une institution qui doit représenter et défendre « **les intérêts de l'UE dans son ensemble** » : elle obéit donc **non pas à une logique intergouvernementale mais plutôt supranationale** – même si, dans les faits, les commissaires sont nommés par leurs États d'origine et ne sont donc jamais exempts des soupçons de promouvoir un agenda particulier.

Au sein de la Commission, les **décisions** quant aux positions de l'institution sont prises **par le Collège**, qui se réunit une fois par semaine. Le Collège peut prendre des décisions par une majorité de votes sur une question, mais dans la pratique fonctionne souvent **de manière consensuelle**. En pratique, bien sûr, beaucoup d'idées et de propositions émanent des DG et de l'extérieur de la Commission (États membres, intérêts privés ou société civile organisés, etc.).

Les rôles de la Commission sont⁹ :

1. Soumettre des propositions législatives nouvelles au Parlement et au Conseil.
2. Gérer le budget de l'Union.
3. Veiller à l'application du droit européen
4. Représenter l'UE sur la scène internationale dans certains domaines, notamment dans la négociation d'accords commerciaux avec d'autres pays.

Enfin, il faut noter qu'avant d'engager une réforme dans un domaine particulier, la Commission offre à la société civile la possibilité de présenter ses positions, avis et remarques au travers de **consultations**.

À noter : les DG sont divisées en plus petits départements appelés « **unités** », qui se consacrent à des domaines d'action bien définis. Ainsi, l'unité responsable de la formation et de l'éducation pour adulte est **l'unité EAC B2**. Elle est récemment passée de la DG Culture et éducation à la **DG Emploi**, et dépend donc de la Commissaire belge à l'emploi et aux affaires sociales, **Marianne Thyssen (CD&V)**. Les fonctionnaires composant l'unité sont toutefois restés les mêmes, et conservent donc une approche des questions propre à la DG éducation et culture. **La liste des fonctionnaires** qui la composent est disponible sur le site de l'UE¹⁰.

⁹ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_fr.htm

¹⁰ <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=1454639&lang=fr>

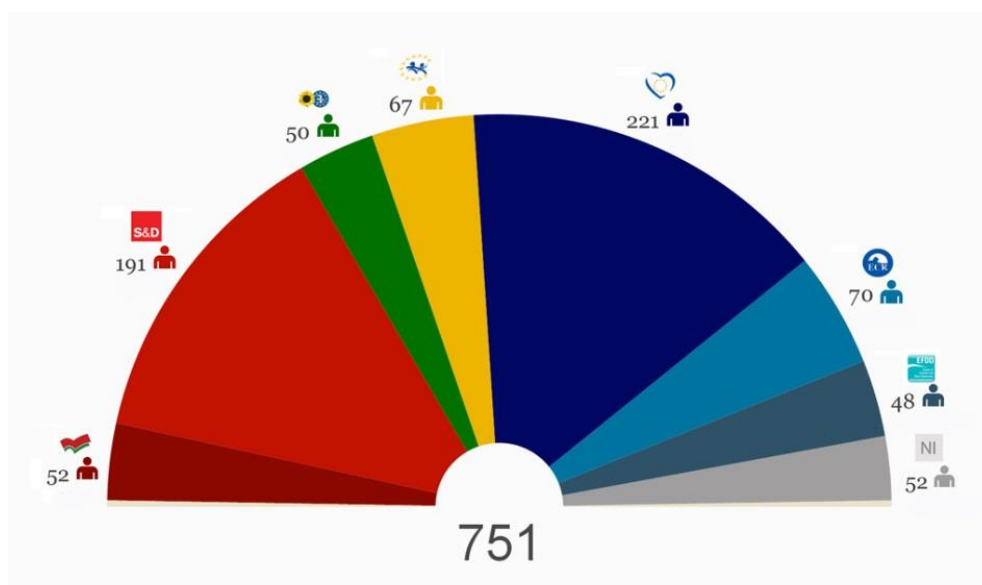
1.3 Le Parlement européen

Alors que le Conseil de l'UE représente les États au niveau européen, le Parlement européen est censé **représenter les peuples**. Il n'exerçait à l'origine qu'un rôle consultatif, mais il **n'a cessé de gagner en importance** au fil du temps. Actuellement, bien qu'il ne dispose pas de pouvoirs équivalents à ceux d'un parlement national (il ne peut notamment pas faire de propositions législatives), il a acquis un **statut égal à celui du Conseil** de l'UE dans la procédure législative la plus couramment utilisée, de sorte que **son accord est nécessaire pour l'adoption de la plupart des normes législatives de l'UE**. Le Parlement siège la plupart du temps à Bruxelles, mais se déplace une fois par mois à Strasbourg (France) pour tenir une séance plénière.

Ses 751 députés sont élus au suffrage universel pour une durée de 5 ans, et sont regroupés non par nationalité mais en familles ou « **groupes** » **politiques**. En voici la répartition pour 2014 – 2019 :

- Groupe du Parti populaire européen (**PPE**, Démocrates-chrétiens, conservateurs) : 219.
- Groupe de l'Alliance progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen (**S&D**) : 191.
- Groupes des Conservateurs et Réformistes européens (**ECR**, droite) : 72.
- Groupe Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (**ALDE**) : 68.
- Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (**GUE/NGL**, extrême gauche) : 52.
- Groupe des Verts/Alliance libre européenne (**Verts/ALE**) : 50.
- Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe (**EFDD**, droite eurosceptique) : 47.
- Non-inscrits (NI) : 52

Fig. 2 : Les groupes politiques aux Parlement européen



Source : Parlement européen

La Belgique compte 21 députés¹¹ :

- S&D francophones (PS) : Maria ARENA, Marc TARABELLA, Hugues BAYET.
- S&D néerlandophone (SPa) : Kathleen VAN BREMPT.
- PPE francophone (CDh) : Claude ROLIN.
- PPE néerlandophones (CD&V) : Ivo BELET, Tom VANDENKENDELAERE.
- PPE germanophone (CSP) : Pascal ARIMONT.
- Vert francophone (Ecolo) : Philippe LAMBERTS.
- Vert néerlandophone (Groen) : Bart STAES.
- Libéraux francophones (MR) : Gérard DEPREZ, Louis MICHEL, Frédérique RIES.
- Libéraux néerlandophones (Open VLD) : Guy VERHOFSTADT, Philippe DE BACKER, Hilde VAUTMANS.
- ECR (NVA): Mark DEMESMAEKER, Sander LOONES, Helga STEVENS, Anneleen VAN BOSSUYT.
- NI (Vlaams Belang): Gerolf ANNEMANS.

Comme dans un parlement classique, les députés siègent en **commissions spécialisées** dans différents sujets, par exemple : Culture et éducation (CULT), Affaires économiques et monétaires (ECON), Emploi et affaires sociales (EMP), Libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE) et Droit de la femme et égalité des genres (FEMM). De même, selon la procédure parlementaire classique, un député siégeant dans la commission concernée est nommé **rapporteur** pour chaque projet d'acte législatif (directive, opinion, etc.) et en porte la responsabilité. Les groupes n'ayant pas obtenu le poste de rapporteur pour un texte donné nomment un « **shadow rapporteur** », c'est-à-dire un responsable officieux du dossier. Au sein des commissions, chaque groupe politique nomme également un **coordinateur**, député chargé de nommer les rapporteurs pour les dossiers qui échoient à son groupe. Le coordinateur exerce donc une influence importante. Voici la liste des **coordinateurs pour la commission CULT¹²** :

- Sabine VERHEYEN (PPE - ALL)
- Petra KAMMEREVERT (S&D – ALL)
- Andrew LEWER (ECR – UK)
- Yana TOOM (ALDE – EST)
- Curzio MALTESE (GUE – IT)
- Helga TRUPEL (Verts – ALL)
- Louise BOURS (EFDD – UK)

Il faut également noter qu'il existe, en plus des commissions, une série de **groupes thématiques** (intergroupes, groupes d'intérêts, etc.) au sein desquels les députés débattent et interagissent avec d'autres acteurs. Un groupe d'intérêt consacré à l'apprentissage tout au long de la vie a été mis sur pied en 2015 sous l'impulsion de l'Association européenne de l'éducation des adultes (EAEA) et de la Plateforme de la société civile européenne pour l'apprentissage tout au long de la vie (EUCIS-LLL). Il comprend pour l'instant 8 membres, dont le député belge Claude Rolin (CDh, EPP).

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/search.html?country=BE>

¹² La liste complète des coordinateurs est disponible à l'adresse suivante : https://www.contexte.com/article/elections-europeennes-2014/les-coordinateurs-influents-personnages-du-parlement-europeen_25558.html

Les rôles du Parlement sont:

1. Adoption de la législation européenne (dans le cadre de la procédure législative ordinaire, *cf. infra*).
2. Contrôle démocratique des autres institutions : le Parlement doit donner son aval avant la nomination des nouveaux Commissaires ; peut forcer la Commission à démissionner (uniquement dans son ensemble) ; auditionne les Commissaires ; auditionne le président de la BCE ; etc. À noter : depuis 2014, l'UE et ses États membres doivent tenir compte des résultats des élections européennes lorsqu'ils nomment le nouveau Président de la Commission. Ainsi, Jean-Claude Juncker doit sa nomination à ce poste notamment au fait qu'il était le candidat attitré du PPE, groupe qui a obtenu le plus grand nombre de sièges.
3. Adoption du budget annuel de l'UE

1.4 Cour de Justice de l'Union européenne (ex-« Cour européenne de Justice »)

Siégeant à Luxembourg, la Cour est responsable de l'interprétation du droit de l'UE. Celui-ci ayant « **effet direct** », il peut être appliqué par les juridictions nationales. Cependant, celles-ci peuvent avoir des doutes quant à l'interprétation du droit européen. Dans ce cas, elles soumettent un « **demande en renvoi préjudiciel** », demandant l'avis de la Cour sur l'interprétation (ou la validité) d'un point de droit européen. Ce système garanti l'unité de l'architecture judiciaire européenne ainsi qu'une certaine uniformité dans l'interprétation du droit de l'UE dans les États membres.

On notera également les **recours en manquement** : dans ce cas, c'est la Commission qui introduit un recours auprès de la Cour lorsqu'elle estime qu'un État membre ne respecte pas les obligations que lui impose le droit européen. Il existe également des recours **en annulation, en carence**, ainsi que des **actions directes**.

Par ses jugements, la Cour est un acteur essentiel du processus politique et législatif de l'UE, puisqu'elle contribue à façonner le contenu du droit européen par ses interprétations, qui vont souvent plus loin que ce qui avait été imaginé par la Commission, le Conseil et le Parlement. Elle rend des jugements qui ont un **impact profond sur l'intégration** européenne.

1.5 Conseil européen

Longtemps une institution informelle, le Conseil européen est pourtant une des institutions les mieux connues du grand public. Il rassemble tous les chefs d'États et de gouvernements. Depuis le Traité de Lisbonne, il est officiellement une des institutions de l'UE, et est doté d'un Président censé jouer un rôle de facilitateur dans les négociations. Ce rôle fut d'abord assumé par le Belge Herman Van Rompuy, auquel a maintenant succédé le Polonais Donald Tusk.

Le Conseil européen se réunit à Bruxelles deux fois par semestre – et des réunions extraordinaires peuvent être organisées. Bien qu'il ne soit pas impliqué dans la procédure législative ordinaire de l'UE, on a assisté ces dernières années, avec la « crise de l'euro », à une augmentation de son importance, de nombreuses décisions ne faisant pas partie du cadre classique de l'UE ayant été prises par les chefs d'États et de gouvernements (notamment celles concernant le sauvetage des pays endettés, mais aussi des réformes de la gouvernance économique européenne comme le pacte euro plus ou le TSCG). D'aucuns ont donc dénoncé une approche de plus en plus « **intergouvernementale** » de la gouvernance de l'UE, au détriment du passage par les institutions communautaires classiques (Commission, Conseil de l'UE, Parlement). Cette reprise en main par les chefs d'États a été symbolisée pendant les premières années de la crise par l'importance prise le « Merkozy », c'est-à-dire le couple Merkel-Sarkozy.

Le rôle officiel de l'institution consiste à **formuler les grandes orientations politiques de l'UE**, que la Commission peut ensuite traduire en propositions plus concrètes dans le cadre du processus législatif. Elle joue également un rôle essentiel en ce qu'elle prend les **grandes décisions de réforme** de l'UE : ainsi, elle a joué et joue encore un rôle de premier plan dans la gestion de la **crise de l'euro**, aussi bien pour les « plans de sauvetage » apportés aux États en difficulté que pour la réforme de la gouvernance économique européenne. L'actuelle « crise des migrants » aura probablement elle aussi son lot de « sommets extraordinaire » qui lui seront consacrés.

1.6 Banque centrale européenne

La Banque centrale européenne est responsable de la politique monétaire de la zone euro. Son objectif principal est la **stabilité des prix** : un taux d'inflation annuel en-deçà de 2%. Son rôle a énormément évolué pendant la crise de l'euro, au cours de laquelle elle a dû prendre une série de mesures excédant son mandat d'origine. La banque est totalement indépendante : elle ne peut recevoir d'instruction d'aucune autre institution.

Les rôles de la Banque Centrale sont notamment¹³:

1. Fixer les taux directeurs au sein de la zone euro et contrôler la masse monétaire
2. Gérer les réserves de devises étrangères de manière à maintenir l'équilibre des taux de change
3. Superviser, en partenariat avec les autorités de supervision nationales, les établissements bancaires dans le cadre de l'Union bancaire
4. Autoriser les banques centrales des pays de zone euro à émettre des billets libellés en euro
5. Surveiller l'évolution des prix et évaluer les risques qu'elle représente pour la stabilité des prix

2. Logiques et procédures de décision

L'UE légifère, gère et contrôle les différents champs dans lesquels elle est active de diverses manières et avec différents type de méthodes, auxquelles correspondent différents instruments juridiques et politiques.

2.1 La méthode communautaire et la procédure législative ordinaire

Anciennement appelée « procédure en codécision », la procédure législative ordinaire est utilisée dans la vaste majorité des cas de production de législation européenne depuis le Traité de Lisbonne. Elle rassemble les quatre institutions principales de l'UE, revêtant ainsi un fort caractère supranational. Dans la plupart des cas, elle peut être brièvement décrite comme suit (cf. art. 294 TFUE¹⁴) :

1. La Commission fait une **proposition** au Conseil de l'UE (ci-après « Conseil ») et au Parlement.
2. Le Parlement, puis le Conseil, opèrent une **première lecture**. Si le Conseil suit la position du Parlement (approbation simple ou avec amendements), l'acte est adopté.
3. Si les institutions sont en désaccord, une **seconde lecture** débute au Parlement (sur base de la position du Conseil en première lecture), puis au Conseil. Si les institutions tombent d'accord, l'acte est adopté.

¹³ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ecb/index_fr.htm

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=OJ:C:2010:083:TOC>

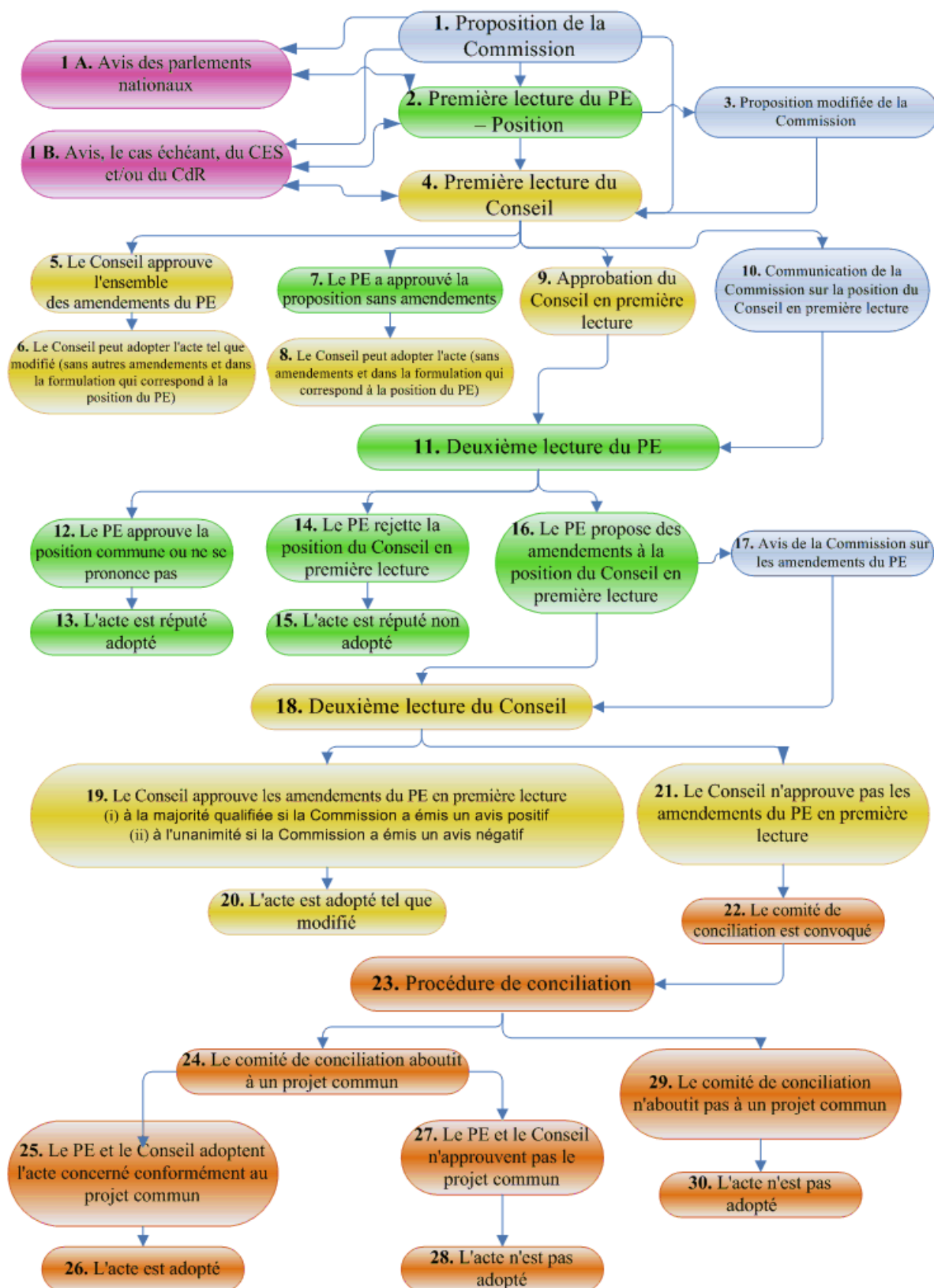
4. En cas de désaccord persistant après la seconde lecture, il existe une **procédure de conciliation** (ou « trialogue »). Un comité est mis en place regroupant des **représentants du Parlement, du Conseil et de la Commission**, dont l'objectif est de parvenir à un accord entre le Conseil et le Parlement, sur base des positions votées en deuxième lecture et avec l'aide de la Commission. Si ces négociateurs parviennent à un accord, le texte de cet accord est transmis au Parlement et au Conseil pour une **troisième lecture**. Si les deux institutions approuvent le texte, l'acte est adopté, si non, il est rejeté.

Dans cette procédure, le Conseil et le Parlement ont des pouvoirs égaux. De plus, il est impossible d'adopter une législation si les trois institutions – Commission, Conseil, Parlement – ne sont pas toutes trois d'accord. À l'inverse, cette méthode rend possible l'adoption de législations contraignantes pour les États membres **sans que ceux-ci aient tous donné leur accord** : dans la grande majorité des cas, la règle de majorité utilisée au Conseil est la **majorité qualifiée**. Pour qu'un acte soit adopté par le Conseil, il doit réunir au moins **55% des États membres** (soit au moins 16 États dans le cas d'une UE à 28) représentant au moins **65% de la population européenne**. Ce système de vote permet d'éviter les blocages dans une Union désormais élargie à 28 pays, et donc de **dépasser le plus petit commun dénominateur** auquel on aboutirait dans le cas d'un vote à l'unanimité. Il faut toutefois noter qu'il est possible pour **quatre États membres** de former une **minorité de blocage** de l'adoption d'un texte.

En pratique, il est important de souligner développement de la pratique de conciliation en amont de la troisième lecture. Des représentants des institutions se rencontrent en **trialogues** en début de procédure pour examiner dans quelle mesure un accord est possible. Beaucoup se joue dans ces rencontres, comme en témoigne le grand nombre de textes adoptés en première et en seconde lecture. En effet, très peu de textes en arrivent à être discutés en troisième lecture.

Enfin, les matières reprises dans le Titre V du TFUE concernant « l'espace de liberté, sécurité et justice » et donc la **politique de l'immigration**, mais aussi la coopération judiciaire et policière, obéissent à des règles légèrement différentes puisqu'elles concernent des compétences régaliennes essentielles. Ainsi, la Commission n'est ici pas la seule à pouvoir proposer une législation : **un quart des États membres du Conseil peuvent également initier une procédure législative en mettant en avant une proposition de texte**.

Fig. 3 : La procédure législative ordinaire



Source : http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram_fr.htm

Les normes législatives de l'Union européenne

L'article 288 TFUE présente les différents types d'actes législatifs susceptibles d'être adoptés par les institutions, ainsi que leur portée :

« Article 288

(ex-article 249 TCE)

Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis.

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.

La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.

Les **recommandations** et les **avis** ne lient pas. »

Le règlement est l'instrument législatif le plus centralisateur, celui qui impose la plus grande uniformité¹⁵. Son **application** est **générale** (elle n'est pas limitée à des catégories définies), et surtout **directe** : elle s'impose d'emblée (contrairement à la directive) aux institutions, aux États membres et aux particuliers.

La directive est un acte législatif contraignant mais plus souple. Elle fixe des objectifs contraignants aux pays de l'UE, mais leur laisse une grande marge de manœuvre pour déterminer comment atteindre ces objectifs. Pour devenir une norme légale complète, une directive devra donc faire l'objet d'une transposition en droit national dans un certain délai. Toutefois, les États membres sont légalement tenus d'opérer cette transposition, sous peine de faire l'objet d'une procédure en manquement devant la Cour de Justice.

La décision est contraignante uniquement pour les parties auxquelles elle est adressée, c'est-à-dire le plus souvent les États membres, mais aussi des acteurs privés – notamment dans le cadre du droit de la concurrence, domaine dans lequel la Commission peut imposer des amendes. Contrairement au règlement et à la directive, sa portée n'est donc pas générale.

Enfin, les **recommandations** et **avis** sont des documents non contraignants émis par une des institutions, présentant sa position et des propositions de mesures futures.

2.2 La centralisation supranationale

Dans certains domaines, où l'on juge que les décisions doivent être prises de manière impartiale ou isolée des considérations politiques, les pouvoirs ont été délégués de manière exclusive à des institutions supranationales. Ainsi par exemple, une grande partie des décisions concernant la politique de la concurrence revient à la Commission, et ce de manière indépendante. De même, la Banque centrale européenne décide de la politique monétaire de la zone euro de manière extrêmement indépendante.

Le recours à des institutions supranationales fortes sert également à garantir une application efficace et uniforme du droit européen partout dans l'Union. Dans ce cas, ce sont la Commission et la Cour de

¹⁵ Chalmers et al., *European Union Law*, 2006, p. 132 sq.

Justice et qui ont le pouvoir de sanctionner des États membres récalcitrants, sans que leur action puisse être bloquée par les États membres.

2.3 Gouvernance, surveillance multilatérale et coordination

Outre la production de normes législatives décrites ci-dessus, une dimension importante de la mise en œuvre de la politique de l'UE réside dans un processus de coordination ou de surveillance mutuelle que l'on peut ranger sous l'étiquette des « nouveaux modes de gouvernance ». Cette méthode consiste à surveiller et coordonner, au sein du Conseil (c'est-à-dire entre États membres) et avec le support de la Commission, les politiques qui relèvent des compétences nationales mais sont reconnues comme importantes (pour différentes raisons) au niveau de l'UE. Il est possible de distinguer les dispositifs de coordination « douce » (ou « *soft law* ») et ceux de coordination « dure », c'est-à-dire impliquant des objectifs contraignants que les États doivent atteindre sous peine d'être sanctionnés.

La coordination « douce » a été instaurée de manière systématique, notamment pour les politiques sociales, avec **la méthode ouverte de coordination** (MOC). Cette méthode devait permettre la mise en œuvre de la **stratégie de Lisbonne** (à ne pas confondre avec le Traité de Lisbonne !), grâce à laquelle l'UE espérait « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* »¹⁶. Cet objectif devait être atteint grâce à une méthode de coordination fonctionnant sur base d'instruments non contraignants (*soft law*) et présentant les caractéristiques suivantes¹⁷:

- La définition commune d'objectifs, indicateurs et orientations ;
- La présentation de rapports et de plans d'actions nationaux par les États membres, qui évaluent les progrès effectués à l'aune des indicateurs et objectifs et proposent des réformes en conséquence ;
- L'évaluation mutuelle de ces plans : critiques, échange de bonnes pratiques et recommandations ;
- Nouvelle élaboration des plans d'actions en conséquence.

Dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, les objectifs de la stratégie ne peuvent donc pas faire l'objet de mesures contraignantes¹⁸, comme des sanctions, en cas de progrès insuffisant d'un État. Ce dernier se voit simplement adresser des recommandations. L'efficacité du mécanisme est supposée reposer sur une contrainte politique pesant sur les États épinglés comme « mauvais élèves » d'une part, et sur une émulation appuyée par un échange de bonnes pratiques d'autre part. Malgré les résultats peu convaincants de la stratégie de Lisbonne, une nouvelle stratégie recourant à la même méthode (si ce n'est quelques changements effectués à la marge, comme une diminution du nombre d'objectifs) est mise en œuvre depuis 2010 : la stratégie Europe2020.

D'autre part, la coordination « dure » mise en place à la création de l'euro (sur base du Pacte de Stabilité et de Croissance) et renforcée suite à « la crise de l'euro » concerne les politiques économiques et budgétaires des États membres de zone euro. Contrairement aux stratégies de Lisbonne et Europe 2020, cette coordination renforcée qui forme la gouvernance économique européenne est basée sur des actes juridiques de droit européen (le « Six Pack », cinq règlements et une directive) adoptés grâce à la procédure législative ordinaire et fixant tout une série d'obligations

¹⁶ Conclusions du Conseil européen de Lisbonne, 23 – 24 mars 2000.

¹⁷ Chalmers et al., *European Union Law*, 2006, p. 139.

¹⁸ À l'exception des objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'utilisation des énergies renouvelables.

aux États membres. Les politiques économiques et budgétaires des États sont examinées de manière continue dans le cadre d'un processus de coordination renforcée, pouvant aboutir à des sanctions imposées aux États membres, notamment sous la forme d'amendes.

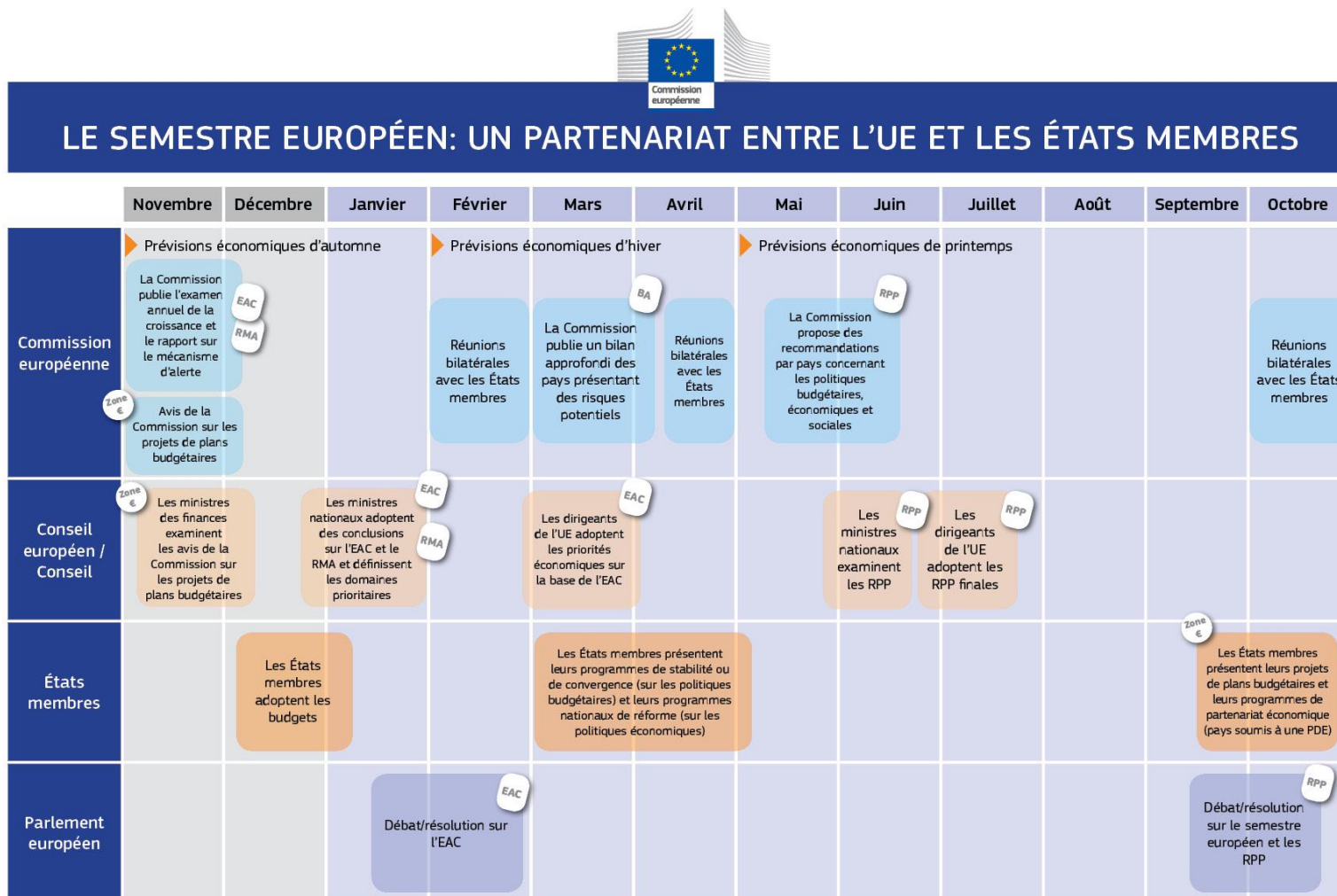
Cette double coordination, Europe2020 et gouvernance économique, est mise en œuvre au sein d'un processus unique de coordination, le Semestre européen, qui prend la forme d'un cycle annuel d'échange sur les mesures et les performances des États, échange qui se déroule à la fois entre les États (Conseil) et avec la Commission. La figure 4 illustre ce processus de dialogue continu.

2.4 Les initiatives prises hors du droit européen

Notons enfin qu'il existe toute une série d'initiatives et de dispositifs qui gravitent autour de la structure de l'UE sans pour autant faire partie de son cadre légal propre, mais relèvent du droit international classique. De tels dispositifs sont par exemple le fonds destiné à venir « en aide » aux États en difficulté budgétaire (le Mécanisme Européen de Stabilité), le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG ou « Pacte fiscal »), ou encore – de manière informelle – la « Troïka », c'est-à-dire le trio institutionnel Commission européenne – Banque centrale européenne – Fonds Monétaire International, chargé de surveiller l'application des programmes d'austérité imposés aux pays en difficultés financières.

De plus, dans l'histoire de l'UE, de nombreuses politiques ont été initiées sous la forme d'accords internationaux classiques avant d'être intégrées au cadre communautaire proprement dit. C'est notamment le cas de la zone sans frontières « Schengen », qui porte le nom de la localité luxembourgeoise où un accord intergouvernemental fut signé en 1985 par la France, l'Allemagne et les pays du Benelux. Cet accord international ne fut intégré à l'« acquis communautaire », c'est-à-dire au droit de l'UE proprement dit, qu'avec le traité d'Amsterdam (1999).

Fig. 4 : Le cycle annuel de coordination du Semestre européen



Glossaire: **EAC**: examen annuel de la croissance - **RMA**: rapport sur le mécanisme d'alerte - **RPP**: recommandations par pays - **PDE**: procédure de déficit excessif - **BA**: bilan approfondi

Commission européenne

Source : Commission européenne

Éditrice responsable : Sylvie Pinchart, rue Charles VI 12, 1210 Bruxelles, Belgique

www.lire-et-ecrire.be

lire-et-ecrire@lire-et-ecrire.be

Avec le soutien de :



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES



Fonds social européen
L'Union européenne et les autorités
publiques investissent dans votre avenir