

MECANISMES DE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

Solange Contour

Exposé présenté en mars 1995, devant le groupe « Europe » de l'Association Henri Rochefort.

On trouvera ci-après :

- le plan de cet exposé
- un texte ayant servi de base à l'exposé.

PLAN

LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

Rôle direct dans l'élaboration de la législation communautaire

- La Commission
- Le Conseil des Ministres
- Le Parlement Européen
- Le Comité Economique et Social
- Le Comité des Régions

Rôle indirect dans l'élaboration de la législation communautaire

- Le Conseil Européen
- La Cour de Justice
- La Cour des Comptes
- La Banque Européenne d'Investissement
- L'Institut Monétaire Européen et la Banque Centrale Européenne

LES ACTES JURIDIQUES COMMUNAUTAIRES

Actes dont l'application est obligatoire

- Le Règlement
- La Directive
- La Décision
- L'arrêt

Actes dont l'application n'est pas directement obligatoire

- Les Recommandations et les Avis
- La Résolution

PROCESSUS D'ADOPTION D'UNE REGLEMENTATION EUROPEENNE

- La procédure courante
- La procédure de coopération
- La procédure de codécision

TEXTE AYANT SERVI DE BASE A L'EXPOSE

LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

L'Union Européenne est gérée par des institutions communes :

- Un Parlement démocratiquement élu ;
- Un Conseil, représentant les Etats membres au niveau des Ministres ou, plus rarement, des chefs de gouvernement ;
- Une Commission gardienne des Traités, dotée de pouvoirs d'initiative législative et d'exécution ;
- Une cour de Justice qui dit le droit ;
- Une Cour des Comptes qui contrôle les finances ;
- Des organes consultatifs, exprimant des intérêts économiques sociaux et régionaux.

Les Etats membres sont convenus de revoir, en 1996, les règles de fonctionnement de l'Union Européenne (en raison notamment de l'élargissement qui vient de se produire)

Plusieurs des institutions citées ci-dessus interviennent à des moments et à des niveaux variables dans l'élaboration de la législation communautaire.

Rôle direct dans l'élaboration de la législation communautaire

La Commission (Bruxelles)

C'est l'originalité des institutions communautaires. Quand on parle de la « Commission », c'est du Collège des Commissaires qu'il s'agit.

Dans l'Europe des 12, elle comprenait 17 membres (un président, six vice-présidents, 10 membres), désignés, pour une durée de quatre ans renouvelable, par les gouvernements des Etats, à raison de :

- 2 Commissaires pour l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni ;
- 1 pour chacun des autres Etats.

Dans l'Europe des 15, la Commission comprend un président et 20 membres. Pour la première fois,

- Le Parlement a été consulté sur la personnalité qu'il convenait de nommer président de la Commission ;
- Une concertation avec celui-ci, le Parlement européen a été consulté sur les autres personnalités dont la nomination comme commissaires était envisagée (lors des auditions de ces différents commissaires, cinq d'entre eux ont été contestés, dont le français Yves-Thibaut de Silguy) ;
- En janvier 1995, les membres de la Commission ainsi désignés ont été soumis, en tant que collègue, à l'approbation de Parlement européen (celui-ci ne peut se prononcer individuellement).

A partir de 1995, le mandat de la Commission est de cinq ans, comme le Parlement (et non plus de quatre ans comme auparavant).

Une fois nommée, les Commissaires agissent en toute indépendance, aussi bien vis-à-vis des Etats que des intérêts privés, ceci dans le seul intérêt de l'Union Européenne. La Commission ne peut être censurée que par le Parlement.

Chacun des Commissaires est spécialisé mais les décisions sont adoptées collectivement (à la majorité des membres composant la Commission). On trouvera en annexe la liste des Commissaires entrés en fonction le 23 janvier dernier ainsi que leur domaine de compétence.

Les Commissaires sont assistés par une administration, concentrée surtout sur Bruxelles (siège de la Commission) et à Luxembourg. Celle-ci comprend quelque 17.000 fonctionnaires répartis en 23 directions générales, elles-mêmes divisées en services.

Plusieurs Directions Générales peuvent dépendre d'un même Commissaire. Exceptionnellement, aucune Direction Générale n'est placée sous l'autorité du Président de la Commission.

Les directions sont désignées par leur numéro. Par exemple, plutôt que d'évoquer la Direction Générale de l'Agriculture, on dit la DG 6. La liste est la suivante :

- DG I - Relations extérieures
- DG II - Affaires Economiques et Financières
- DG III - Marché intérieur et Affaires Industrielles
- DG IV - Concurrence
- DG V - Emploi, Affaires sociales
- DG VI - Transports
- DG VII - Développement

DG IX - Personnel et Administration
 DG X - Information, Communication et Culture
 DG XI - Environnement, Sécurité nucléaire
 DG XII - Science, Recherche et Développement
 DG XIII - Télécommunications, industries de l'information
 DG XIV - Pêche
 DG XV - Institutions financières, droit des sociétés
 DG XVI - Politiques régionales
 DG XVII - Energie
 DG XVIII - Crédit et investissements
 DG XIX - Budget
 DG XX - Contrôle financier
 DG XXI - Union douanière et fiscale
 DG XXII - Coordination des politiques structurelles
 DG XXIII - Commerce, Tourisme, Economie sociale

Le rôle de la Commission est le suivant :

Organe impartial, elle veille à l'application correcte des traités et des décisions communautaires :

- Elle peut ouvrir des procédures d'infractions à l'égard des Etats membres et, le cas échéant, saisir la Cour de justice ;
- Elle peut aussi infliger des amendes à des particuliers, notamment dans le cadre de la politique de concurrence.

La Commission est le moteur de l'Union Européenne. Elle dispose seule du droit d'initiative dans le domaine de la législation communautaire et elle peut, ensuite, faire valoir son point de vue tout au long du processus qui conduit à l'adoption d'une loi européenne.

Dans le domaine de la coopération intergouvernementale, elle peut émettre des propositions à l'égal des Etats membres.

Enfin, la Commission est l'organe exécutif de la Communauté. C'est ainsi que :

- Elle établit les textes d'application de certaines dispositions ;
- Elle applique les règles des traités aux cas particuliers ;
- Elle gère les crédits budgétaires destinés aux interventions de la Communauté tels le FEOGA (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole), le Fonds social européen, le Fonds Européen de Développement Régional, etc...

En outre, dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire, la Commission :

- Adresse au Conseil des recommandations de politique économique ;

- Surveille l'évolution de la situation budgétaire et de la dette publique des Etats membres.

Dans l'exercice de ses pouvoirs d'exécution, la Commission est souvent tenue de prendre l'avis de comités composés de fonctionnaires nationaux.

Pour donner une idée du volume de travail accompli par la Commission, on peut dire que, au cours de l'année 1992, elle a transmis au Conseil :

- 651 propositions et projets ;
- 272 communications, mémorandums et rapports.

Ces textes font, au préalable, l'objet d'amples consultations des milieux politiques, administratifs, économiques et sociaux.

Le Conseil des Ministres (Bruxelles)

Il représente les Etats et est l'organe de décision de l'Union Européenne.

Il est généralement formé par la réunion des ministres des Affaires Etrangères des différents Etats membres, mais sa composition varie en fonction du problème abordé : il n'existe pas un mais des Conseils regroupant par exemple les ministres de l'Agriculture, les ministres des Finances, etc...

Les ministres de l'Agriculture traitent par exemple des prix agricoles, ceux du Travail et de l'Economie des problèmes de l'emploi, ceux des Affaires Etrangères des relations extérieures et des affaires générales de l'Union Européenne.

Le siège du Conseil est fixé à Bruxelles mais certaines sessions ont lieu à Luxembourg.

La Présidence est tournante et est exercée à tour de rôle par chaque Etat membre pour une durée de six mois. L'ordre de succession, pour les périodes récentes, est le suivant (par semestre) :

1990	Irlande
	Italie
1991	Luxembourg
	Pays-Bas
1992	Portugal
	Royaume-Uni
1993	Danemark
	Belgique
1994	Grèce

	Allemagne
1995	France
	Espagne
1996	Irlande
	Italie

Le Conseil des Ministres a un double rôle :

Il statue sur les propositions de la Commission qu'il adopte (après modifications s'il y a lieu) ou refuse. La Commission est ensuite chargée de l'exécution des décisions.

La majorité requise pour les décisions prises par le Conseil est :

- La majorité simple (majorité des Etats membres) pour un nombre restreint de décisions (exemple : formation professionnelle ; réalisation d'études) ;
- La majorité qualifiée, les voix des Etats membres étant affectées d'une pondération, la France disposant par exemple de 10 voix et le Danemark de 3. C'est de règle pour toutes les décisions à caractère technique (à l'exception de la fiscalité qui requiert l'unanimité) ;
- L'unanimité pour les sujets « sensibles » (diplomatiques, politiques, sociaux) tels que la modification du cadre institutionnel ou certains aspects de la réalisation du Grand Marché Unique).

A noter que l'unanimité redevient toutefois nécessaire si le Conseil veut s'écarter des propositions de la Commission.

Le Conseil a la responsabilité de la coopération intergouvernementale organisée par le traité sur l'Union Européenne : politique étrangère et de sécurité commune, justice, affaires intérieures, domaines où la plupart des décisions requièrent l'unanimité.

Le Conseil dispose d'un Secrétariat Général comprenant environ 2.000 fonctionnaires répartis en 10 directions générales. Il est également assisté du COREPER (Comité des Représentants Permanents) et de Comités spécialisés.

Le COREPER est composé des représentants permanents de chaque Etat membre auprès des Communautés Européennes. Chaque délégation permanente est dirigée par un ambassadeur qui participe lui-même aux travaux du COREPER pour les sujets à caractère politique ou y délègue l'un de ses adjoints pour les problèmes techniques.

Le COREPER prépare la prise de décision du Conseil en ce sens que :

- Il représente un lieu de dialogue entre représentants permanents et avec leurs autorités de tutelle respectives. Le COREPER est un « melting pot » où les idées se confrontent et où s'élaborent les compromis communautaires ;
- Il constitue et supervise, pour parvenir à ces compromis, des Groupes de Travail spécialisés dans les sujets soumis à examen (l'existence de ces groupes est très importante).

Le rôle du COREPER est essentiel. En effet, le Conseil approuve sans discussion les questions ayant fait l'objet d'un « pré-accord » au sein des groupes de travail puis du COREPER. Ces décisions « automatiques » du Conseil sont inscrites au point A de l'ordre du jour, l'expression « au point A de l'ordre du jour » signifie « adopté sans débat ».

Les questions d'ordre politique ou diplomatique nécessitant par hypothèse délibération du Conseil ainsi que les sujets n'ayant pu faire l'objet d'un consensus au COREPER sont inscrits au point B et font l'objet d'un débat suivi d'un vote. En point B, le Conseil centre fréquemment ses discussions sur les seuls aspects n'ayant pu faire l'objet d'un consensus au COREPER.

Le Parlement Européen (Strasbourg)

Il est élu, depuis juin 1979, au suffrage universel, par tous les citoyens de l'Union Européenne. Le nombre des représentants de chaque pays varie en fonction de l'importance de la population.

Le Parlement élu en juin 1994 (donc avant l'élargissement) comprend 567 membres ainsi répartis :

- 99 Allemagne
- 87 France, Italie, Royaume-Uni (chacun)
- 64 Espagne
- 31 Pays-Bas
- 25 Belgique
- 16 Danemark
- 15 Irlande
- 6 Luxembourg

Le Parlement Européen est composé de groupes politiques organisés sur le plan communautaire.

Le Parlement a son siège à Strasbourg ; quelques sessions plénières et les réunions de commission ont cependant lieu à Bruxelles. Son Secrétariat (environ 3.500 fonctionnaires et agents des groupes politiques) est installé à Luxembourg.

Le Parlement Européen est consulté sur tous les grands problèmes communautaires et rend des avis qui sont pris en compte par la Commission et le Conseil. Les pouvoirs législatifs du Parlement vont s'appliquer à des domaines de plus en plus vastes puisque, selon Jacques Delors, « 80 % de la législation économique, peut-être même fiscale et sociale, sera d'origine communautaires d'ici la fin de la décennie ».

Le Parlement est aussi un organe de contrôle :

- Il peut renverser la Commission Européenne à la majorité des deux tiers ;
- Il se prononce sur son programme et contrôle jour après jour la bonne marche des politiques communes, notamment par des questions écrites et orales adressées à la Commission et au Conseil (plus de 3.500 questions écrites ont été posées en 1992).

Le Parlement est en passe de devenir un relais pour les citoyens en ce sens qu'il peut désormais :

- Créer une « commission temporaire d'enquête » pour examiner d'éventuels manquements dans l'application du droit communautaire ;
- Recueillir les pétitions adressées par les citoyens de l'Union ;
- Désigner le médiateur auquel les citoyens de l'Union, victimes d'une mauvaise administration dans l'action des institutions communautaires, ont la possibilité de s'adresser.

Avec le Conseil, il constitue « l'autorité budgétaire » qui arrête le budget de l'Union Européenne. Il peut le rejeter, il peut modifier certaines dépenses, notamment celles « des nouvelles politiques communes » (recherche, transports, environnement, etc.).

Pour les dépenses dites « obligatoires » (surtout agricoles) le dernier mot appartient au Conseil. Pour les autres dépenses – environ 44 % du total en 1992 – le dernier mot revient au Parlement.

En fin de procédure, le Parlement adopte ou rejette le budget que son président doit signer ; par la suite, il contrôle son exécution.

Le Parlement peut opposer son veto à l'entrée d'un nouvel Etat-membre dans la Communauté ainsi qu'à tout accord d'association que passe la Communauté avec des pays tiers. Sans « l'avis conforme du Parlement », aucune nouvelle adhésion ou accord d'association ne peut entrer en vigueur.

Plus généralement, le Parlement Européen a un pouvoir important ainsi que des moyens de pression non négligeables sur la Commission et le Conseil : en

différant ses prises de position sur les textes législatifs, le budget ou les accords internationaux, le Parlement peut en effet bloquer tout le travail communautaire.

Les pouvoirs du Parlement ont été renforcés par le Traité sur l'Union Européenne qui a institué une nouvelle procédure : la codécision :

- Dans sa version initiale (1957), le traité de Rome limitait l'intervention du Parlement Européen, dans le processus de décision communautaire, à la formulation d'un simple avis ;
- L'Acte Unique Européen (1986) a institué une procédure de coopération, élargissant le droit d'amendement du Parlement sur certains textes adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée. Il a en effet instauré une « double lecture » des propositions communautaires de la part du Parlement et du Conseil, avec la participation active de la Commission ;
- Le Traité sur l'Union Européenne (1992) a franchi un nouveau pas vers la reconnaissance du pouvoir législatif au Parlement européen. Il a mis en place, en effet, pour une série de domaines importants, une procédure de codécision qui donne au Parlement le pouvoir d'arrêter, conjointement avec le Conseil, règlements et directives sur un pied d'égalité.

Pour plus de détails sur ces procédures nouvelles (coopération et codécision), voir plus loin.

Le Traité a par ailleurs élargi la procédure existante d'avis conforme (qui donne au Parlement le pouvoir de rejeter ou d'approuver les décisions du Conseil). Initialement limitée à la conclusion de certains accords d'association et d'élargissement de la Communauté, elle s'applique désormais aussi à :

- L'uniformisation des procédures de vote aux élections européennes ;
- La définition des missions, des objectifs et de l'organisation des fonds structurels ;
- La conclusion des accords internationaux les plus importants.

Le Comité Economique et Social (Bruxelles)

Il représente les intérêts socio-économiques, étant formé de représentants des employeurs, des travailleurs et des différentes catégories socioprofessionnelles de chaque pays membre (exemple : agriculteurs, artisans, consommateurs, professions libérales).

Dans l'Europe des 12, le Conseil Economique et Social comprenait 189 membres :

- 58 représentant les employeurs
- 67 représentant les travailleurs
- 64 représentant des intérêts divers.

La répartition par pays était la suivante :

- Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni 24 (chacun)
- Espagne 21
- Belgique, Grèce, Pays-Bas, Portugal 12 (chacun)
- Danemark, Irlande 9 (chacun)
- Luxembourg 6

Les membres du Comité Economique et Social sont nommés pour une durée de 4 ans (renouvelable) par le Conseil des Ministres se prononçant à l'unanimité, sur une liste de candidats présentée par chaque Etat membre, liste qui doit assurer une représentation « adéquate » des différents milieux socioprofessionnels.

Ce Comité, qui siège à Bruxelles, emploie quelque 500 fonctionnaires. Il comprend neuf sections spécialisées (correspondant aux Commissions du Parlement européen :

- Agriculture, forêts, développement rural et pêche ;
- Politique des transports et télécommunications ;
- Affaires sociales, familiales, éducation et culture ;
- Politique économique, financière et monétaire ;
- Développement régional, aménagement du territoire et urbanisme ;
- Politique industrielle ;
- Relations extérieures, politique commerciale et développement ;
- Politique énergétique, questions nucléaires et recherche ;
- Environnement, santé publique et consommation.

Présidents et Secrétaires généraux des Fédérations européennes (des différentes professions) peuvent être invités comme experts par les Sections, les Groupes d'études ou les Conseillers.

Le Comité Economique et Social doit être consulté avant l'adoption d'un grand nombre de décisions. Il peut aussi émettre des avis de sa propre initiative. En 1992, le Comité a rendu 168 avis.

Les avis préparés par les « sections spécialisées » sont votés en séance plénière à la majorité des voix exprimées. La recherche délibérée du consensus se traduit le plus souvent par des votes unanimes ou très majoritaires.

A noter que, pour les problèmes du charbon et de l'acier, il existe un organisme spécifique, le Comité consultatif CECA, formé des représentants des producteurs, des travailleurs, des utilisateurs et des négociants.

Le Comité des Régions

Nouvellement institué par le traité sur l'Union Européenne, ce Comité, dont le siège est à Bruxelles, se compose de représentants des collectivités locales et régionales.

Ce Comité doit être consulté avant l'adoption de décisions touchant aux intérêts régionaux et peut également émettre des avis de sa propre initiative.

Rôle indirect dans l'élaboration de la législation communautaire

Le Conseil Européen (Bruxelles)

Ce Conseil réunit deux à trois fois par an les chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats membres ainsi que le président de la Commission, assistés par les Ministres des Affaires Etrangères.

Autrefois baptisé « sommet » et bien qu'il n'ait pas été initialement prévu par les traités, il constitue, depuis 1974, un élément fondamental de la construction européenne.

Il remplit une fonction d'orientation et d'impulsion qui ne doit pas être sous-estimée, même si elle n'est pas directement productive d'actes juridiques.

C'est ainsi que la création du système monétaire européen a été élaboré lors du Conseil Européen de Brême (R.F.A.) en juillet 1978.

L'Acte Unique lui a donné officiellement naissance en lui conférant certaines responsabilités opérationnelles touchant la politique étrangère et de sécurité ainsi que l'union économique et monétaire.

La Cour de Justice (Luxembourg)

Elle est composée de 13 juges assistés de 6 avocats généraux. Un Tribunal de première instance, formé de 12 juges, lui a été adjoint en 1989.

Les membres de ces instances, dont le siège est fixé à Luxembourg, sont nommés pour six ans, d'un commun accord des gouvernements, et leur indépendance est garantie.

La Cour a pour fonction d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités européens.

Elle se prononce, à la demande d'une institution communautaire, d'un Etat ou d'un particulier directement concerné, sur les actes des institutions européennes ou nationales qui seraient incompatibles avec le droit communautaire.

La Cour se prononce aussi, à la demande d'un tribunal, sur l'interprétation ou la validité des dispositions du droit communautaire. Lorsqu'un procès fait apparaître une contestation à cet égard, le tribunal national peut consulter la Cour ; il doit le faire lorsqu'il n'existe plus d'autre instance d'appel et ne pourra dès lors prononcer son jugement qu'après l'arrêt de la Cour.

Le Tribunal de première instance est compétent pour examiner la plupart des recours des particuliers, un pourvoi étant alors possible devant la Cour.

De 1952 à 1992, plus de 5.400 recours ont été introduits devant la Cour.

L'activité de la Cour favorise l'émergence d'un droit européen qui s'impose à tous de manière uniforme : tant les institutions communautaires que les Etats membres ou les particuliers sont tenus d'exécuter les arrêts de la Cour ; l'autorité de ses jugements prévaut sur celle des tribunaux nationaux.

De plus la Cour peut désormais infliger une amende à un Etat membre s'il ne se conforme pas à ses arrêts.

La Cour des Comptes (Luxembourg)

Elle veille à la bonne utilisation des deniers communautaires.

Elle est composée de 12 membres, désignés à l'unanimité par le Conseil, après consultation du Parlement. Le siège est à Luxembourg.

La Cour dispose de pouvoirs étendus pour vérifier la fiabilité des comptes, la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière de la Communauté.

Elle fait rapport aux autres institutions et peut leur adresser des avis et des observations.

La Banque Européenne d'Investissement (Luxembourg)

Elle est l'institution bancaire de l'Union Européenne. Elle fait appel au marché des capitaux pour financer des investissements utiles au développement de l'Union Européenne.

Elle octroie aussi des prêts à certains pays du tiers monde et d'Europe centrale ou de l'est.

L'Institut Monétaire Européen et la Banque Centrale Européenne

En 1997 – ou au plus tard en 1999 – un système européen de banques centrales et une Banque Centrale Européenne devront être institués. Il s'agira d'émettre et de gérer une monnaie commune - l'écu.

Dès 1994, leurs activités ont été préparées par un institut monétaire européen.

LES ACTES JURIDIQUES COMMUNAUTAIRES

Les principaux actes juridiques communautaires sont : le règlement, la directive et la décision.

Ils sont pris soit par le Conseil des Ministres – c'est le cas le plus général – soit par la Commission (en application de certaines dispositions des traités ou dans l'exercice de mandats fixés par le Conseil).

Actes dont l'application est obligatoire

Le Règlement

Il est assimilable aux décrets du droit français.

En vertu du principe de répartition des compétences, coexistent des Règlements du Conseil et des Règlements de la Commission dont la nature et les effets sont identiques.

Le Règlement a une portée générale (c'est-à-dire impersonnelle) ; il concerne des ensembles et non des individus ou des entreprises identifiables.

Il est obligatoire dans tous ses éléments. Il établit le but à atteindre et les modalités pour y parvenir. Toute application incomplète ou sélective est exclue.

Il est directement applicable dans tout Etat membre. La transposition dans le droit national est automatique. Le Règlement entre en vigueur simultanément et uniformément dans chaque Etat membre (chaque Règlement fixe la date de son application).

Tout Règlement doit être publié au « Journal Officiel de l'Union Européenne », faute de quoi il ne serait pas applicable.

A titre d'exemple, c'est par des Règlements que sont gérés les marchés agricoles ou fixés les tarifs douaniers.

La Directive

Elle a également une portée générale et un caractère obligatoire. Toutefois, son application est assurée par les pays membres de l'Union Européenne qui doivent transposer, dans leur ordre juridique national, les dispositions prévues par la directive.

La directive lie tout Etat membre quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux autorités nationales le choix quant à la forme et aux moyens d'y parvenir. En général, les pays membres disposent d'un délai de un deux ans pour assurer cette transposition.

La Directive n'est pas un droit de portée générale mais, en réalité, les Directives s'appliquent, sauf exception, à l'ensemble des Etats membres. Son exécution varie selon les pays membres puisque la Directive repose sur une obligation de résultat, les moyens restant à la libre appréciation des Etats. Dans la pratique, toutefois, les Directives sont très précises et la marge de manœuvre des Etats faible.

La Directive est par excellence l'instrument juridique communautaire, destiné au rapprochement des législations des pays membres. Son importance est capitale ; elle est l'outil de base pour l'édification du Grand Marché. Le droit alimentaire européen, le droit des sociétés, le droit social s'édifient au travers des Directives associant, dans la souplesse, une volonté communautaire et des modalités d'application nationales.

Ce sont par exemple des directives qui ont fixé les modalités de la généralisation de la T.V.A ou de la libéralisation des professions libérales. Ce sont des directives également qui concourent à l'amélioration de la protection de l'environnement et des intérêts des consommateurs.

Les changements institutionnels opérés par le traité de Maastricht consacrent un nouveau principe, la subsidiarité, ainsi défini par l'article 3 B : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres ».

Autrement dit, on n'entreprend en commun que ce qui peut l'être de façon plus efficace que si on le faisait séparément et l'on ne règle pas au niveau communautaire ce qui peut être mieux décidé ou géré au plan national ou régional. Le traité précise d'ailleurs que les décisions doivent être prises « le plus près possible du citoyen ».

La Décision

La Décision (de la Commission ou du Conseil) a également un caractère obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne.

Mais la décision a une portée spécifique. Contrairement au Règlement, elle vise un objet particulier : un individu, une entreprise ou un Etat membre.

La Décision est un instrument d'exécution administrative du droit communautaire.

C'est, par exemple, à travers l'adoption de Décisions que la Commission fait appliquer les décisions du traité ou les règlements adoptés par le Conseil en matière de concurrence.

L'arrêt

Il s'agit d'une décision de la Cour de Justice de l'Union Européenne. L'arrêt a également un caractère obligatoire.

Les différents arrêts rendus par la Cour de Justice constituent la jurisprudence européenne.

Actes dont l'application n'est pas directement obligatoire

Les Recommandations et les Avis

La Commission, d'une part, le Conseil des Ministres, d'autre part, émettent des Recommandations.

Le Parlement européen, le Comité économique et social ainsi que le Comité des régions émettent des Avis sur les projets de texte qui leur sont soumis.

Recommandation et Avis ne lient pas et n'ont pas de force obligatoire. Ce ne sont donc pas des sources de droit mais plutôt d'utiles instruments d'orientation des comportements ainsi que des législations nationales.

Ils s'adressent aux Etats et aux acteurs économiques. Ils n'expriment qu'une opinion à caractère souvent prospectif.

La Résolution

Le Conseil des Ministres peut adopter des Résolutions, qui sont des déclarations d'intention.

Celles-ci ont essentiellement un caractère politique mais elles peuvent avoir des conséquences importantes, en ce sens qu'elles orientent l'élaboration ultérieure de la législation.

PROCESSUS D'ADOPTION D'UNE REGLEMENTATION EUROPEENNE

Procédure courante

Il s'agit de celle qui résulte des structures mises en place par le traité de Rome. Elle comprend les étapes suivantes (voir schéma N° 1) :

Au niveau de la Commission

- 1) Les services de la Commission de Bruxelles élaborent un avant-projet de texte, sur la base d'études et de travaux d'experts ;
- 2) La Commission procède à une consultation des experts des administrations nationales, des représentants des milieux professionnels et des intérêts économiques et sociaux concernés ;
- 3) Sur la base de ces consultations, un texte final de l'avant-projet est élaboré ;
- 4) Lorsqu'il est adopté par la Commission, cet avant-projet de réglementation est transmis au Conseil des Ministres.

Au niveau des organes consultatifs

- 1) Le Parlement européen et le Comité économique et social (éventuellement le Comité des régions) sont saisis du texte ;
- 2) Ils émettent un avis.

Au niveau du Conseil

- 1) Un groupe de travail du Conseil est saisi du projet de texte ;
- 2) Lorsqu'au sein de ce groupe, on est parvenu à un accord sur l'ensemble du texte (ou tout au moins sur un certain nombre de points), celui-ci est transmis au COREPER ;

- 3) Le COREPER peut, selon les cas, adopter directement le texte ou bien procéder à un examen des points sur lesquels un accord n'a pas pu se faire au sein du groupe de travail (il peut également renvoyer le texte pour examen plus approfondi par le groupe de travail) ;
- 4) Le projet de texte, une fois mis au point, est transmis au Conseil et celui-ci statue soit en l'approuvant dans sa totalité, soit en le modifiant, à la suite de nouvelles discussions ;
- 5) Après adoption par le Conseil, la nouvelle réglementation est publiée au Journal Officiel ;
- 6) Sa mise en vigueur est immédiate lorsqu'il s'agit d'un Règlement. Par contre, elle ne devient effective qu'au terme d'un délai d'application par les pays membres, s'il s'agit d'une Directive.

Procédure de Coopération

Elle a été introduite par l'Acte unique européen (1986). Puis elle a été maintenue par le Traité sur l'Union Européenne (Maastricht, 1992).

Il s'agit d'une procédure comportant deux lectures, aussi bien par le Parlement que par le Conseil. Les caractéristiques essentielles de cette procédure (voir schéma N°2) sont les suivantes :

- 1) Le Parlement européen a le droit de rejeter, à la majorité de ses membres, la position arrêtée par le Conseil en première lecture (dite position commune). Le Conseil peut malgré tout arrêter sa décision, ceci à condition qu'il y ait unanimité de ses membres ;
- 2) Si le Parlement a proposé des amendements au projet de texte adopté par le Conseil, la Commission peut jouer un rôle d'arbitre ; elle a en effet la prérogative de trier les amendements votés par le Parlement en seconde lecture. Par conséquent, si le Conseil entend s'écarter de la position ainsi modifiée, il doit se prononcer à l'unanimité ;
- 3) En tout état de cause, le Conseil conserve le dernier mot.

Des délais de rigueur existent aux différents stades de la procédure.

Cette procédure de coopération fait l'objet de l'article 189 C du Traité de Maastricht. Elle s'applique notamment aux domaines suivants :

- L'harmonisation des législations
- Les transports
- Le Fonds social européen
- La formation professionnelle
- Les réseaux transeuropéens.

La procédure de codécision

L'article 189 B du Traité dit de Maastricht instaure une procédure dite de codécision (voir schéma N°3). Les caractéristiques nouvelles concernent :

- 1) La possibilité d'intervention, au cours de la seconde lecture du Parlement européen et du Conseil, d'un comité de conciliation ;
- 2) La participation de la Commission aux travaux du comité de conciliation mais sans le pouvoir de tri des amendements qui lui reconnaît la procédure de coopération ;
- 3) Le droit pour le Conseil, en cas d'échec de la conciliation, de confirmer sa position dans un certain délai et d'adopter l'acte en cause ;
- 4) La faculté, pour le Parlement européen de rejeter dans un certain délai la décision arrêtée par le Conseil.

Cette procédure s'applique à une quinzaine de cas concernant l'exercice des grandes libertés dont les principaux sont :

- L'harmonisation en rapport avec le marché intérieur ;
- L'éducation
- La culture
- La santé
- La protection des consommateurs
- Les orientations relatives aux réseaux européens
- Le programme-cadre pluriannuel en matière de recherche
- Certains programmes généraux relatifs à la protection de l'environnement.

Il est envisagé d'élargir le champ d'application de la procédure de codécision lors d'une conférence intergouvernementale, par exemple celle prévue en 1996 pour réviser le Traité de l'Union Européenne.