

Droit général de l'Union Européenne : les institutions européennes

Leçon 4 : Le système politique de l'Union européenne

Marc BLANQUET

Table des matières

Section 1. Introduction.....	p. 3
Section 2. L'instance de direction : le Conseil européen.....	p. 5
§1. Le statut organique du Conseil européen.....	p. 5
A. Composition.....	p. 6
B. Présidence.....	p. 6
C. Les réunions (rythme et lieu).....	p. 6
§2. Le statut fonctionnel du Conseil européen.....	p. 7
A. Le rôle du Conseil européen.....	p. 7
B. L'insertion dans le système institutionnel.....	p. 8
1. Le problème : l'organe atypique.....	p. 9
2. La promotion : le statut « d'institution de l'Union ».....	p. 9
Section 3. Le « triptyque » communautaire traditionnel.....	p. 11
§1. La Commission européenne.....	p. 11
A. La composition de la Commission.....	p. 11
1. La répartition et le nombre des membres.....	p. 11
a) Problématique et évolution.....	p. 11
b) La situation avec le traité de Lisbonne.....	p. 12
2. La désignation des membres.....	p. 12
a) Problématique et évolution.....	p. 13
b) La situation actuelle.....	p. 14
3. Le statut des membres.....	p. 15
B. L'organisation de la Commission.....	p. 15
C. Les fonctions de la Commission.....	p. 17
1. La fonction d'initiative.....	p. 17
2. La mission de garde des traités.....	p. 20
a) Le contrôle du respect des traités.....	p. 20
b) Le contrôle des dérogations aux traités.....	p. 22
3. Les fonctions exécutives.....	p. 22
a) Le caractère général de la fonction d'exécution.....	p. 22
1° Mesures d'exécution à caractère général.....	p. 22
2° Mesures d'exécution à caractère particulier.....	p. 23
3° Les fonctions exécutives externes.....	p. 23
b) La prise de mesures d'exécution.....	p. 23
1° La détermination des compétences exécutives de la Commission.....	p. 24
2° L'encadrement des compétences exécutives de la Commission.....	p. 24
§2. Le Parlement européen.....	p. 26
A. La composition du Parlement européen.....	p. 27
1. La désignation des parlementaires européens.....	p. 27
2. La répartition des parlementaires européens.....	p. 28
3. Le statut des parlementaires européens.....	p. 30
a) Le mandat.....	p. 30
b) Les privilèges et immunités.....	p. 30
c) Le régime des indemnités jusqu'en 2009.....	p. 30
d) L'adoption d'un statut.....	p. 31
B. L'organisation du Parlement européen.....	p. 32

1. L'organisation interne.....	p. 32
a) Les structures de direction.....	p. 32
b) Les structures politiques.....	p. 32
c) Les structures de travail parlementaire.....	p. 34
2. L'organisation des travaux.....	p. 35
a) Le lieu de travail.....	p. 35
b) Le calendrier des travaux.....	p. 35
c) Le déroulement des travaux.....	p. 36
C. Les attributions du Parlement européen.....	p. 36
1. Les pouvoirs de contrôle.....	p. 36
a) Le contrôle organique.....	p. 36
1° Le contrôle-approbation.....	p. 37
2° Le contrôle-sanction.....	p. 37
b) Le contrôle fonctionnel.....	p. 37
1° Les moyens d'information.....	p. 37
2° Les moyens d'expression.....	p. 38
3° Les instruments de relais des citoyens.....	p. 39
2. Les pouvoirs budgétaires.....	p. 40
a) L'élaboration du budget.....	p. 40
1° La procédure classique.....	p. 40
2° La procédure avec le traité de Lisbonne.....	p. 41
b) L'exécution du budget.....	p. 42
3. La participation au pouvoir décisionnel.....	p. 43
a) L'initiative normative.....	p. 43
b) La valorisation de la consultation.....	p. 43
c) L'accession à la codécision.....	p. 44
§3. Le Conseil.....	p. 47
A. La composition.....	p. 48
1. La composition.....	p. 48
2. Les formations.....	p. 48
3. La présidence.....	p. 49
a) Évolution et problématique.....	p. 49
b) Le traité modificatif.....	p. 49
B. Le fonctionnement du Conseil.....	p. 51
1. La préparation des décisions.....	p. 51
2. La prise des décisions : le système de votation.....	p. 52
a) Les procédures majoritaires.....	p. 52
1° Le vote à la majorité simple.....	p. 52
2° Le vote à la majorité qualifiée.....	p. 52
b) Les procédures à l'unanimité.....	p. 56
1° Le vote à l'unanimité.....	p. 56
2° Le consensus sans vote.....	p. 57
Section 4. Les organes politiques consultatifs.....	p. 59
§1. La représentation des acteurs socioprofessionnels : le Comité économique et social.....	p. 59
§2. La représentation des collectivités régionales et locales : le Comité des régions.....	p. 60
A. Organisation du comité des régions.....	p. 60
B. Interventions du comité des régions.....	p. 61
Section 5. Le rôle des Parlements des États membres.....	p. 63

Section 1. Introduction

S'agissant des organes, des institutions mises en place pour faire fonctionner le système européen, plusieurs typologies sont concevables.

- On pourrait s'inspirer de la présentation classique pour les organisations internationales, distinguant les organes principaux (créés par le Traité constitutif) et les organes subsidiaires, créés par décision d'un organe principal. Ceci ne serait absolument pas adapté et resterait purement formel, non significatif.
- On pourrait alors s'inspirer de présentations « internes » et distinguer les organes d'action et les organes de contrôle ou les organes législatifs, exécutifs et juridictionnels... Autre possibilité : mettre en évidence les organes politiques et les autres à caractère plus administratifs.

En réalité, le traité sur l'Union européenne dans sa version issue du traité de Lisbonne propose une liste des institutions de l'Union.

Jusque là, l'article 7 TCE (ex 4) permettait d'identifier les 5 « institutions » de la Communauté :

- un PARLEMENT EUROPÉEN,
- un CONSEIL,
- une COMMISSION,
- une COUR DE JUSTICE,
- une COUR DES COMPTES.

Ce statut est important en ce que certaines procédures sont ouvertes aux « institutions », ce qui renvoie alors à cette liste.

Pour le traité de Lisbonne, la liste (article 13§1 TUE) est plus longue, les institutions de l'Union étant désormais :

- le Parlement européen,
- le Conseil européen,
- le Conseil,
- la Commission européenne (dénommée « Commission »),
- la Cour de justice de l'Union européenne,
- la Banque centrale européenne,
- la Cour des comptes.

Par ailleurs, l'article 13 donne deux informations supplémentaires. D'une part, le TUE présente les traits généraux de ces institutions sauf pour la Banque centrale européenne et la Cour des comptes qui ne sont abordées que dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union, ce qui conduit à pouvoir voir là des institutions de deuxième ordre.

D'autre part, il est indiqué que le Parlement européen, le Conseil et la Commission, c'est à dire le système politique traditionnel communautaire, sont assistés par deux organes consultatifs : le Comité économique et social et le Comité des régions.

Dès lors, on sera conduit à mettre d'abord en évidence le système politique de l'Union européenne, composé de toutes les structures permettant de représenter un certain intérêt dans les processus de prise de décision : la Commission représente et promeut l'intérêt général de l'Union. Le Conseil et le Conseil européen permettent de défendre les intérêts des États membres. Le Parlement européen représente les citoyens de l'Union. Le Comité économique et social représente les intérêts s'exprimant dans la société civile, et le Comité des régions représente les collectivités régionales et locales au sein de l'Union (Leçon 4).

Sera ensuite présenté le système de contrôle, avec le contrôle juridictionnel et le contrôle financier (Leçon 5). En troisième lieu, seront vus les organismes autonomes, importants notamment en matière monétaire et qui caractérisent également un véritable phénomène pour le développement d'un système administratif européen (Leçon 6).

Le système « de gouvernement » de l'Union mobilise des institutions qui, de manière plus ou moins directe, peuvent se targuer d'une légitimité démocratique, l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct en étant le symbole le plus manifeste. Depuis le traité de Maastricht, le traité sur l'Union identifiait également une série de principes sur lesquels était fondée l'Union et qui dessinaient un profil politique de celle-ci (et de ses États membres) : liberté, démocratie, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales de même que de l'État de droit (article 6 §1 TUE).

Le traité de Lisbonne, tout en reprenant à l'article 2 TUE modifié cette démarche, avec des valeurs fondatrices d'ailleurs diversifiées, innove en consacrant un Titre du TUE aux « dispositions relatives aux principes démocratiques », permettant d'identifier un véritable modèle européen de démocratie, sorte de panachage de la démocratie représentative (article 10 TUE modifié) reposant sur le Parlement européen, le Conseil européen, et le Conseil et de la démocratie participative (article 11 TUE modifié), avec des principes d'ouverture, de dialogue avec la société civile organisée et une initiative normative offerte à un million de citoyens. Les partis politiques européens et les parlements des États membres se voient également donner un rôle dans le fonctionnement de cette démocratie européenne.

Le « système politique de l'Union européenne » est formé de quatre « institutions », le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, et la Commission européenne, et de deux organes consultatifs : le Comité économique et social et le Comité des régions. Il convient de mettre à part le Conseil européen, qui n'était pas une « institution communautaire » ; seront ensuite vues les trois institutions politiques communautaires, le « triptyque » classique (Parlement, Commission, Conseil), puis les deux organes consultatifs. Il faudra ensuite souligner qu'avec le traité de Lisbonne, les Parlements des États membres accèdent à un rôle dans le système de l'Union.

Section 2. L'instance de direction : le Conseil européen

Dès 1961, de manière irrégulière et surtout lorsque les crises de la Communauté l'exigeaient, des « *sommets européens* » réunissaient les chefs d'État (le Président de la République française) ou de gouvernement (pour les autres États membres).

Le **Conseil européen**, héritier de ces sommets, apparaît en 1974, et c'est d'emblée l'ambiguïté qui domine : **ambiguïté formelle** car le fondement juridique de cette création n'est qu'un « *communiqué* » à l'issue du sommet de Paris du 10 décembre 1974 ; **ambiguïté substantielle** aussi parce que le Conseil européen était destiné à diriger de manière plus ou moins informelle à la fois l'activité communautaire caractérisée par la logique de l'intégration, mais aussi la « *coopération politique* » extra communautaire et d'essence purement intergouvernementale qui s'était développée timidement, et en marge des traités, depuis 1970 ; cette dualité marquée par la différence de nature des activités impliquait que cet organe ne puisse qu'être extérieur à la structure des Communautés sans leur être totalement étranger toutefois. **Ambiguïté institutionnelle** également : le communiqué du sommet de Paris est le suivant : « *Les chefs de gouvernement ont [...] décidé de se réunir, accompagnés des ministres des affaires étrangères, trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique* ». Autrement dit, **trois approximations**. D'abord il semble que soient concernés les seuls chefs de gouvernement (et pas des chefs d'État ?), ensuite pas question du président de la Commission, et enfin il semble y avoir une assimilation à une réunion du Conseil. On ne parle pas de « Conseil européen ». La première réunion de ce « Conseil européen » à Dublin, en mars 1975, est assez significative, en tout cas, de cette **confusion générale**. L'appellation retenue n'est donc pas celle de « Conseil européen » (il est vrai que la Déclaration de décembre 1974 ne l'évoque pas, même si celle du Président français à la presse, le même jour, au contraire, la met en vedette : « *Le Sommet européen est mort, vive le Conseil européen* »), mais « *Réunion des chefs de gouvernement en Conseil* », et la formule la plus utilisée (« *Le Conseil est convenu de se réunir, au niveau des Chefs de gouvernement* ») traduit à la fois cette idée d'une simple formation particulière du Conseil et une approximation pour la composition, limitée aux chefs « de gouvernement », ce qu'imposait cette assimilation à une formation particulière du Conseil, lequel, selon le traité de fusion des exécutifs, était composé de « membres des gouvernements des États membres », ce que n'était assurément pas le Président français. La Commission confirme absolument cette vision : « *la réunion des chefs de gouvernement s'est déroulée comme une véritable réunion du Conseil de la Communauté dans le respect de la lettre comme de l'esprit des traités* ». Au cours de cette même première réunion, l'expression « Conseil européen » réapparaît cependant dans un projet de résolution présenté par le Premier Ministre belge, et dès la deuxième réunion, en juillet 1975, on se réfère au « Conseil européen ». Pour autant, la référence approximative aux « chefs de gouvernement » pour désigner les membres de ce Conseil européen continuera encore plusieurs années, de même que la non-dissociation par rapport au Conseil des ministres : dans la déclaration solennelle sur l'Union européenne de 1983, il est encore bien spécifié que « *Lorsque le Conseil européen agit dans les matières relevant des Communautés européennes, il le fait en tant que Conseil au sens des traités* ».

Ambiguïté fonctionnelle enfin, car la création de cette instance de représentation des États membres était un moyen de faire accepter, par les États les moins favorables aux progrès de l'intégration, la future élection du Parlement européen au suffrage universel direct... donc, cette création a été faite, d'une certaine manière, pour donner satisfaction aux adversaires de l'intégration...

L'évolution a permis de préciser et de stabiliser à la fois le statut organique et fonctionnel du Conseil européen.

§1. Le statut organique du Conseil européen

C'est l'Acte unique de 1986 qui, dans ses « *dispositions communes* », relatives à la fois aux Communautés et à la « *coopération politique* », ce qui confirme la transversalité du Conseil européen, consacre l'existence et la composition de cet organe.

A. Composition

Initialement, Le Conseil européen réunissait les chefs d'État ou de gouvernement (dans le contexte français de « cohabitation », ce sont ces deux autorités qui représentent la France) des États membres ainsi que le Président de la Commission, ceux-ci étant « assistés » par les ministres chargés des affaires étrangères des États membres et par un membre de la Commission. De la même façon que la Cour de justice est « assistée » d'Avocats généraux qui ne participent pas à l'élection du président de la Cour, on peut considérer que les membres à part entière du Conseil européen étaient donc uniquement les Chefs d'État ou de gouvernement et le Président de la Commission.

Le traité modificatif innove ici (reprenant en cela le traité constitutionnel) en prévoyant non seulement que le Conseil européen est composé des Chefs d'État ou de gouvernement des États membres, de son Président, et du Président de la Commission (avec l'assistance possible d'un ministre ou d'un Commissaire européen, lorsque l'ordre du jour l'exige), mais aussi que participe à ses travaux le Haut Représentant de l'Union pour la politique étrangère et la politique de sécurité.

B. Présidence

Le **Conseil européen** était présidé par le Chef d'État ou de gouvernement de l'État présidant l'Union européenne pendant le semestre (par exemple pour 2023, suède au premier semestre et Espagne au second : c'est le système toujours en vigueur pour la présidence du « Conseil » (cf. *infra*, et à ne pas confondre avec le « Conseil européen »). En revanche, le traité modificatif (comme le traité constitutionnel) prévoit que le Conseil européen sera **sous l'autorité d'un Président, qui n'exerce pas de mandat national et qui est élu par le Conseil européen lui-même, à la majorité qualifiée pour deux ans et demi, mandat renouvelable une fois**. La même procédure permet au Conseil européen de mettre fin à son mandat en cas d'empêchement ou de faute grave. Ainsi, le chef du gouvernement suédois sera le dernier à avoir présidé un Conseil européen, en décembre 2009, au titre de sa présidence tournante de six mois. Le 19 novembre 2009, le Belge Herman Van Rompuy a été élu premier Président stable du Conseil européen. Il a été reconduit pour un nouveau mandat le 1^{er} mars 2012, dans l'indifférence générale. Ce choix d'une personnalité peu connue semble impliquer la prévalence des préoccupations nationales. Le 1^{er} décembre 2014 lui a succédé une personnalité a priori plus forte : l'ancien Premier Ministre polonais Donald Tusk. Ce conservateur libéral germanophone et issu des nouveaux États membres pourrait symboliser de nouveaux équilibres dans l'Union. Il a été réélu le 9 mars 2017 dans un contexte assez particulier puisque son pays d'origine s'opposait à ce renouvellement. Le 2 juillet 2019, lui a succédé le libéral belge Charles Michel, réélu le 24 mars 2022. Son mandat s'achève le 30 novembre 2024 et, le 28 juin 2024, a été élu pour le remplacer à cette date António Costa, ancien Premier Ministre portugais.

Le Président du Conseil européen assure la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la PESC sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. On peut ajouter le rôle de représentation extérieure du président de la Commission pour noter que le souci de donner à l'Union une « visibilité » extérieure sur la scène diplomatique a peut-être conduit le traité de Lisbonne à mettre en place un système « à trois » qui pourrait devenir conflictuel, la première conférence de presse du nouveau Président du Conseil européen l'ayant d'ailleurs conduit à se faire reprendre par le Président de la Commission sur leurs compétences respectives...

C. Les réunions (rythme et lieu)

La volonté de créer un contexte propice aux contacts directs entre dirigeants conduit à multiplier les réunions partielles, informelles, bilatérales pendant les deux jours de session, et à limiter le nombre de participants aux réunions plénières : n'assistent à ces réunions, en plus des membres, que le Secrétaire général et le Directeur général du service juridique du Conseil. Initialement programmé pour se réunir trois fois par an, le Conseil européen, depuis l'Acte unique, devait simplement le faire « **au moins deux fois par an** » (article 4 TUE, ex article D), (En réalité, 3 ou 4 réunions). La logique des deux réunions était claire, qui consistait

à inclure dans chaque semestre de présidence de la Communauté l'organisation d'un Conseil européen. Il reste cependant toujours possible d'organiser, dans des villes où siègent des institutions européennes, des réunions supplémentaires. Le Conseil européen peut également tenir des réunions informelles. Une déclaration annexée au Traité de Nice a prévu qu'à partir de 2002, une réunion du Conseil européen par présidence se tiendrait à Bruxelles, cette localisation fixe, quasiment « institutionnelle », devenant générale lorsque l'Union compterait dix-huit membres. Depuis 2003, c'est toujours Bruxelles (sauf pour quelques réunions informelles).

Le traité de Lisbonne prévoit deux réunions par semestre et une possibilité de réunions extraordinaires.

§2. Le statut fonctionnel du Conseil européen

On peut préciser son rôle, ce que sont les actes qu'il adopte, et son insertion dans le système institutionnel, d'abord problématique vis-à-vis de la cohérence du système communautaire et de l'orthodoxie de la méthode communautaire elle-même, mais qui est effective depuis le traité de Lisbonne qui en fait une « institution de l'Union européenne ».

A. Le rôle du Conseil européen

Une des grandes nouveautés du traité de Maastricht a consisté à définir son rôle.

L'article 4 TUE, ex article D , indiquait que le Conseil européen « donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales » : c'est là la légitimité de cet organe, laquelle ne pouvait correspondre à une mission de représentation d'intérêts comme c'est le cas pour les institutions communautaires, sauf à considérer que l'intérêt des États membres est défendu par deux formations : le Conseil de l'Union européenne et le Conseil européen. Le traité de Lisbonne a conservé sensiblement la même formulation : l'article 15 TUE modifié dispose dans son paragraphe 1 que : *« Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. »*

Ce rôle général, dans l'Union divisée en piliers, avant le traité de Lisbonne, était précisé pour la PESC : le Conseil européen **définissait les principes et les orientations générales de la PESC** mais ce rôle était ici prolongé depuis le traité d'Amsterdam par une compétence pour décider, sur proposition du Conseil, de stratégies communes précisant leurs objectifs, leur durée et les moyens nécessaires, article 13 TUE. On retrouvait également la même mission en matière de politique économique, le Conseil adressant au Conseil européen un rapport sur son projet relatif aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et le Conseil européen *« débat(ant) d'une conclusion »* sur ce thème (article 99 §2 TCE , ex article 103). Dans le domaine de la politique monétaire, l'article 113 TCE (ex article 109 B) prévoyait aussi que la BCE adresse un rapport annuel au Conseil européen. De même, le Conseil et la Commission adressaient chaque année **un rapport conjoint au Conseil européen sur la situation de l'emploi dans la Communauté** ; le Conseil européen l'examinait et *« adopt(ait) des conclusions »* sur ce thème de l'emploi, sur lesquelles le Conseil se basait pour élaborer des *« lignes directrices »* (article 128 TCE).

On peut aussi rappeler que le Conseil européen pouvait intervenir, lors de l'instauration d'une coopération renforcée, pour **une décision à l'unanimité** (2^{ème} pilier), ou pour une *« évocation »* (1^{er} et 3^{ème} pilier) préalable à une décision du Conseil.

Avec le traité de Lisbonne, on peut identifier 4 types d'interventions principales et significatives du Conseil européen :

1) On va retrouver d'abord ces déclinaisons particulières du rôle général d'orientation : le Conseil européen *« identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union »* en matière d'action extérieure (article 22§1 TUE ; cf. aussi l'article 16 §6 TUE). Le traité insiste : le Conseil européen *« identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense. Il adopte les décisions nécessaires. »* (article 26§1 TUE). Le Conseil européen, sur la base du rapport du Conseil, *« débat d'une conclusion sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union. »* (art. 121 TFUE), *« examine,*

chaque année, la situation de l'emploi dans l'Union et adopte des conclusions à ce sujet, sur la base d'un rapport annuel conjoint du Conseil et de la Commission. » (art. 148 TFUE). Le Conseil européen « définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. » (article 68 TFUE).

2) Le Conseil européen, ensuite, est désormais impliqué dans les grandes procédures de l'Union. Il « peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2. » (article Art. 7 §2 TUE) Il joue désormais un rôle central dans la procédure ordinaire de révision des traités (art. 48 TUE) : le projet lui est transmis par le Conseil et il se prononce à la majorité simple. C'est le Président du Conseil européen qui, éventuellement, convoque une Convention. Il a également de nombreuses attributions valant pouvoir de révision simplifiée des traités : il peut « adopter une décision modifiant tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » (art. 48§6 TUE). Il peut autoriser le Conseil à passer de l'unanimité à la majorité qualifiée, ou de la procédure législative ordinaire à une procédure spéciale (art. 48§7 TUE et multiples exemples dans le TFUE). Pour la procédure d'adhésion, c'est lui qui approuve les critères d'éligibilité (art. 49 TUE) ; il tient enfin un rôle essentiel dans la nouvelle procédure de retrait d'un État membre (art. 50 TUE).

3) Au sein du système institutionnel, il acquiert une place importante, jouant à certains égards un rôle de « chef de l'État », on pourrait dire de « chef de l'Union ». En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, c'est lui, statuant à la majorité qualifiée, qui propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission (art. 17§7 TUE). C'est lui qui nomme ensuite, à la majorité qualifiée, la Commission. Il adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen (art. 14§2 TUE). Il peut modifier le nombre de membres de la Commission par dérogation au système organisé à partir de novembre 2014 par le traité (art. 17§5 TUE). C'est le Conseil européen qui établit à l'unanimité le système de rotation égalitaire pour les membres de la Commission (art. 17§5 TUE et art. 244 TFUE). Il nomme le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et peut mettre fin à son mandat (art. 18 TUE). C'est lui qui adopte des décisions sur la liste des formations du Conseil et sur leur présidence (art. 236 TFUE), et c'est également lui qui nomme les membres du Directoire de la Banque centrale européenne (art. 283 TFUE).

4) On peut enfin identifier un rôle d'évocation du Conseil européen, que sa composition éminente désigne assez naturellement, même si, on y reviendra, c'est au détriment de la « méthode communautaire », pour statuer dans des cas délicats. Dans le domaine de la PESC, si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le haut représentant recherche, en étroite consultation avec l'État membre concerné, une solution acceptable pour celui-ci. En l'absence d'un résultat, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité (art. 31§2 TUE). Sur ce modèle, lorsqu'un membre du Conseil déclare qu'un projet d'acte législatif en matière de sécurité sociale porterait atteinte à des aspects importants de son système de sécurité sociale ou en affecterait l'équilibre financier, il peut demander que le Conseil européen soit saisi (art. 48 TFUE). De même, lorsqu'un membre du Conseil estime que certains projet de directive dans le domaine de la coopération judiciaire pénale porteraient atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que le Conseil européen soit saisi (art. 82 et 83 TFUE). S'agissant de la possible création, par le Conseil unanime, d'un parquet européen, en l'absence d'unanimité, un groupe composé d'au moins neuf États membres peut demander que le Conseil européen soit saisi du projet de règlement. Dans ce cas, la procédure au Conseil est suspendue. Après discussion, et en cas de consensus, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil pour adoption (art. 86 TFUE). De la même façon, s'agissant de la prise de mesures relatives à la coopération policière, et si le Conseil ne parvient pas à l'unanimité requise, un groupe composé d'au moins neuf États membres peut demander que le Conseil européen soit saisi du projet de mesures (art. 87 TFUE).

Sur un mode un peu différent, on peut aussi noter qu'en cas de difficulté de ratification pour un traité de révision, « le Conseil européen se saisit de la question » (art. 48§5 TUE).

B. L'insertion dans le système institutionnel

1. Le problème : l'organe atypique

C'est à deux titres que la promotion du Conseil européen peut apparaître comme se trouvant en porte-à-faux au regard du modèle communautaire classique : son insertion dans le système institutionnel peut détruire la cohérence de ce dernier ; sa valorisation dans les méthodes développées récemment peut, par ailleurs, conduire à se demander si ce phénomène ne révélerait pas un recul de la méthode communautaire elle-même.

1. **Problème de cohérence du modèle communautaire** : Le Conseil européen appartenait au cadre institutionnel unique de l'Union assurant, selon l'ancien article 3 TUE, « *la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire* » ; Cependant, si cette unité se traduisait principalement par l'utilisation des institutions communautaires par l'Union, le Conseil européen apparaissait plutôt symétriquement comme un organe de l'Union jouant aussi un rôle pour la Communauté. L'enracinement du Conseil européen a donc logiquement pu être ressenti comme une dérive intergouvernementale de la Communauté portant atteinte à la logique et à l'équilibre de sa structure institutionnelle. La Commission, en effet, ne dispose pas vis-à-vis du Conseil européen du monopole de proposition qu'elle a par rapport au Conseil ; de plus, comment l'organe « *d'initiative* » qu'elle est pourrait-il ne pas être affecté par la création d'une instance « *d'impulsion* » ?

Le Conseil n'est plus l'instance d'arbitrage suprême et les dossiers difficiles sont « *débloqués* » au Conseil européen, l'autorité des membres de cet aréopage intergouvernemental l'emportant alors sur l'efficacité des procédures communautaires intégrées. Le Parlement serait quant à lui dépourvu des moyens de contrôle qu'il peut avoir sur l'action du Conseil ; Enfin, le contrôle juridictionnel organisé sur les actes du Conseil est écarté par le traité sur l'Union vis-à-vis de ceux du Conseil européen. Irrecevabilité du recours en annulation confirmée à la fois par :

Exemple

- le TPI (ord. 14 juillet 1994 ; Roujansky ; aff. n° T-584/93 ; Rec., II , 585) ;
- et la CJCE (ord. 13 janvier 1995 ; Roujansky ; aff. n° C-253/94 P ; Rec. , I , 9).

De même, le TPI a refusé d'inclure le Conseil européen dans l'expression générique « institutions », pourtant largement interprétée souvent : TPI (ord. 17 décembre 2003, Krikorian, aff. n° T 346/03, Rec., II , 6037).

2. **Problème de recul du modèle communautaire** : si l'on prend le développement de politiques importantes depuis dix ans, on se rend compte qu'un modèle nouveau est peut-être en train de naître. En matière économique, le « *Conseil européen de Printemps* » devient essentiel en matière de situation économique et sociale, et il a acquis, à partir du Conseil européen de Göteborg de juin 2001, une dimension de « *développement durable* ». Pour l'emploi, c'est le traité d'Amsterdam lui-même qui a consacré cette logique. On retrouve très explicitement ce rôle directeur du Conseil européen dans le cadre de la « *méthode ouverte de coordination (MOC)* » ; celle-ci, préconisée en tant qu'approche non « *législative* » de l'action publique, est un peu le symbole d'une « *nouvelle gouvernance européenne* » recherchant plus de légitimité mais aussi plus de souplesse, ou de modernité. La MOC consiste pour la Commission à tracer des « *lignes directrices* » avec des calendriers. Un suivi est organisé, permettant un échange de « *bonnes pratiques* », ce « *benchmarking* » étant censé permettre que s'imposent les meilleures pratiques. Dans cette méthode, le Conseil européen de printemps définit les mandats, veille au suivi, bref, joue un rôle central de coordination.

C'est peut-être là le maître - mot. La tendance, matérialisée par cette promotion opérationnelle du Conseil européen, pourrait être de préconiser une ambition de coordination des politiques des États membres, plutôt que d'élargir le champ de l'approche intégrée, et donc de la méthode communautaire traditionnelle. Est-ce que le traité de Lisbonne a confirmé ces tendances ?

2. La promotion : le statut « d'institution de l'Union »

Les traités constitutionnel et modificatif peuvent s'analyser comme appliquant la logique communautaire au Conseil européen. En effet, tout en indiquant que par principe le Conseil européen décide par consensus (art. 15 §4 TUE), **ils admettent que certaines décisions puissent s'y prendre à la majorité qualifiée, avec les mêmes règles qu'au Conseil des Ministres, le président du Conseil européen et celui de la Commission ne prenant pas part au vote (art. 235 TFUE).** Une ambiguïté de plus ?

Le traité modificatif, en tous cas, reprenant ici le traité constitutionnel, aligne la situation contentieuse (légitimation passive) du Conseil européen sur celle, actuellement, du Parlement : la Cour de justice pourra contrôler la légalité des actes du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers (art. 263 TFUE) ou censurer sa carence (art. 265 TFUE). Son statut d'institution lui ouvre de plus les voies de la légitimation active pour le recours en carence.

L'interprétation peut être double. S'agit-il de consacrer une prise d'importance qui s'était développée de manière progressive et d'imposer un contrôle ultime de l'Union dans une enceinte encore marquée du sceau de l'intergouvernemental ? S'agit-il, au contraire, de forcer cette institution à se couler dans une logique d'intégration ? L'avenir le dira et les personnalités qui ont à défricher ce terrain sont déterminantes. A cet égard, la première nomination d'un Président du Conseil européen a pu inquiéter en raison du choix d'une personnalité peu connue au regard des candidatures évoquées (Tony Blair, ou Felipe Gonzalez notamment). Le deuxième titulaire suscitait des interrogations différentes mais a peine à s'imposer médiatiquement. Le troisième, peut-être en raison de ses prises de position dans le contexte de la guerre en Ukraine, a pu sembler avoir une empreinte médiatique plus forte mais est parfois apparu maladroit. Le quatrième, sans doute plus consensuel, est rarement au premier plan malgré les bouleversements internationaux.

Section 3. Le « triptyque » communautaire traditionnel

§1. La Commission européenne

Assignée à la représentation autonome de l'intérêt commun, et comme telle organe « révolutionnaire » du système communautaire, c'est aussi elle que la pratique a le plus affaiblie.

Nous verrons d'abord la composition de la [Commission](#), puis, rapidement, son organisation, avant d'en étudier les attributions.

A. La composition de la Commission

S'agissant des membres de la [Commission](#), on peut envisager **trois questions** :

- la répartition et le nombre des membres,
- la désignation des membres,
- et le statut des membres.

1. La répartition et le nombre des membres

a) Problématique et évolution

À la suite du traité de Bruxelles (art. 11), qui a harmonisé les procédures de recrutement, et jusqu'à l'élargissement de 2004, la Commission se composait de 20 membres (art. 213 TCE [ex 157])., le traité se bornant à préciser qu'ils ne pouvaient être choisis que parmi les nationaux des États membres, qu'aucun État membre ne pouvait avoir plus de deux nationaux au sein de la Commission, tout en en comptant au moins un. **Dans la pratique, les sièges de commissaires avaient fait l'objet d'une répartition nationale, chacun des cinq « Grands » États disposant de deux sièges, les autres d'un seul.** Le débat s'est alors engagé, étant données les perspectives d'élargissement, la Commission étant considérée comme déjà surdimensionnée avec ses 20 membres, et ne pouvant, dès lors pas fonctionner correctement avec les 25 ou 30 commissaires promis par les futures adhésions. En effet, l'éparpillement des responsabilités qui résultent de l'augmentation constante du nombre des commissaires nuit à la cohérence des activités du collège et il est même permis de se demander si le principe de collégialité n'est pas remis en cause dès lors que chaque commissaire a tendance à considérer que son secteur de compétence relève de sa seule responsabilité.

Ce thème a beaucoup occupé la CIG de 96, mais, à Amsterdam, les « *grands États* » ont refusé la mise en place d'une Commission resserrée qui les aurait conduit à disposer chacun d'un commissaire de sa nationalité. Si bien que le Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne s'est borné à prévoir qu'en principe, à la date du prochain élargissement, la Commission ne comporterait pas plus d'un national par État membre, mais - à condition toutefois qu'à cette date la pondération des voix au sein du Conseil ait été modifiée - d'une manière acceptable pour tous les États membres -, ce qui pouvait laisser craindre un maintien du statu quo.

Le traité de Nice est cependant parvenu à organiser **un plafonnement du nombre de commissaires**, moyennant la division du processus en deux étapes, **celle de la représentation égalitaire**, puis **celle de la rotation égalitaire**.

À partir de 2005 (date ramenée au 1^{er} novembre 2004 par l'Acte d'adhésion), en effet, la Commission a été composée d'un national de chaque État membre (fin du privilège des grands États).

Dans un second temps, il était prévu que la première Commission entrant en fonction postérieurement à la vingt-septième adhésion compterait un nombre de commissaires inférieur au nombre d'États membres, ce « *décrochage* » étant particulièrement difficile à faire admettre par des « petits » États pour lesquels la présence d'un national à la Commission apparaît comme une compensation vis-à-vis de leur faible représentation au Conseil (songeons aux 4 voix sur un total de 345 pour le Luxembourg, pour une Union à 27 membres). Il devait revenir alors au Conseil de déterminer à l'unanimité ce nombre et, surtout, les complexes modalités de la rotation égalitaire entre les États, le protocole sur l'élargissement de l'Union européenne adopté à Nice prévoyant notamment que la composition du collège doit toujours « *refléter d'une manière satisfaisante l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres de l'Union* ».

b) La situation avec le traité de Lisbonne

Le traité constitutionnel, et désormais le traité modificatif confirment cette volonté d'avoir une Commission plus étroite, tout en retenant des solutions nouvelles. Il y a cependant eu une importante évolution entre le projet de la Convention et celui finalement retenu, en juin 2004, par la Conférence intergouvernementale et repris par le Traité de Lisbonne de 2007. La Convention proposait qu'à partir du 1^{er} novembre 2009, la Commission soit formée d'un collège de 15 membres : le président, un vice-président Ministre des affaires étrangères de l'Union, et 13 commissaires européens pour lesquels le système de la rotation égalitaire serait d'application, avec deux exigences : celle du reflet satisfaisant de l'éventail démographique et géographique, et celle de l'égalité entre les États membres, du point de vue de l'ordre de passage et du temps de présence de leurs nationaux dans le collège. L'écart maximal entre les mandats détenus par des nationaux de deux États membres ne pouvait excéder l'unité et des commissaires sans droit de vote étaient nommés par le président de la Commission, pour les États membres n'ayant pas de national dans le collège. Le traité de Lisbonne prévoit que la Commission nommée entre l'entrée en vigueur de ce traité et le 31 octobre 2014 sera composée d'un ressortissant de chaque État membre, y compris son Président et le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui en est l'un des Vice-présidents.

À partir du 1^{er} novembre 2014, la Commission aurait dû comprendre un nombre de membres, y compris son Président et le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, n'ait décidé de modifier ce chiffre. Pour une Union à 28, cela faisait 19 commissaires. Le traité ajoutait que les États membres seraient traités sur un strict pied d'égalité pour la détermination de l'ordre de passage et du temps de présence de leurs ressortissants au sein du Collège ; en conséquence, l'écart entre le nombre total des mandats détenus par les ressortissants de deux États membres donnés ne devait jamais être supérieur à un. (cf. art. 17§5 TUE et art. 244 TFUE). Sous cette réserve, chacune des Commissions successives devait être constituée de manière à « *refléter d'une manière satisfaisante* » l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres de l'Union. Par ailleurs, une Déclaration annexée au traité précisait que la Commission devrait prendre toutes les mesures utiles pour faire en sorte que les « *réalités politiques, sociales et économiques de tous les États membres* » soient pleinement prises en compte, même pour les pays qui ne comptent pas de ressortissants parmi les commissaires. En fait, à la suite du rejet du traité de Lisbonne par l'Irlande en juin 2008, et pour faciliter la réussite du second référendum (la présence d'un national au sein de la Commission rassurant les petits États membres), les conclusions du Conseil européen de décembre 2008, reprises en juin 2009, ont prévu de faire en sorte que le nombre de commissaires en reste à un par État membre. C'est donc sur cette base classique qu'a été constituée fin 2014 la Commission Juncker (28 membres), comme, fin 2019 et fin 2024, les deux Commissions présidées par Ursula Von der Layen (27 membres).

2. La désignation des membres

a) Problématique et évolution

Signe de son importance, cette procédure a été modifiée, de manière significative, par les traités de Maastricht et d'Amsterdam. Les axes de l'évolution sont clairement **la recherche d'une légitimité plus assurée** et d'une **efficacité renforcée par le biais de la présidentialisation**. Ces deux tendances dessinent en tous cas le profil d'une Institution éminemment politique. Indiquons d'emblée que si l'on met de côté la question, vue plus haut, de la nationalité des commissaires, le Traité se borne à préciser que le choix est fait en raison de la compétence générale et des garanties d'indépendance caractérisant les candidats. Le traité constitutionnel et le traité modificatif ajoutent la prise en compte de leur engagement européen. Selon l'article 11 du traité de fusion des exécutifs, en 1965, « *les membres de la Commission (étaient) nommés d'un commun accord par les Gouvernements des États membres* » pour un mandat de quatre ans renouvelables. La simplicité de la formule ne doit pas masquer son ambiguïté : une véritable dérive « *unilatéraliste* » a caractérisé la pratique, les États membres se contentant d'entériner les propositions de chacun d'entre eux, ce qui pouvait conduire à considérer fâcheusement les commissaires comme les représentants de leurs États membres respectifs.

Le Président et les vice-Présidents (6 pour une Commission de vingt membres) étaient nommés selon la même procédure pour deux ans, ce qui n'interdisait pas une grande stabilité, puisque Jacques Delors, notamment, a pu présider la Commission de 1984 à 1995.

Le Parlement européen a longtemps réclamé une association à cette procédure de désignation, qui lui paraissait découler de la logique du système institutionnel et d'une sorte de parallélisme des formes, puisqu'il pouvait, par la motion de censure, mettre fin aux fonctions de la Commission ; cette revendication a connu **le succès en quatre étapes**.

- D'abord, l'étape de **la pratique symbolique** : le Président de la Commission, lors d'un renouvellement de cette dernière, présente son programme au Parlement européen, qui ouvre alors un débat clôturé par un vote ; dès 1983, le Parlement intitule ce vote « *motion d'investiture* ».
- Ensuite, l'étape décisive, de **la consécration**, avec le Traité de Maastricht, qui modifie profondément la procédure de désignation des commissaires, donnant au Parlement un pouvoir d'approbation. Le mandat de la Commission passe aussi à 5 ans, soit la même durée que celui du Parlement. Les Gouvernements des États membres désignent, d'un commun accord, après consultation du Parlement européen, la personnalité qu'ils envisagent de nommer Président de la Commission. Ils désignent ensuite, en consultation avec le Président désigné, les personnalités qu'ils envisagent de nommer commissaires. Président et commissaires désignés sont alors soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation du Parlement, qui permet la nomination définitive, d'un commun accord, par les Gouvernements des États membres. Le Parlement, en organisant notamment des auditions individuelles pour les commissaires pressentis, a manifesté une claire volonté de rendre effective sa participation. Par exemple en septembre et octobre 2014, les auditions ont été particulièrement difficiles et 5 commissaires pressentis ont fait l'objet d'une décision réservée du Parlement, d'où une seconde audition pour eux. A l'issue de ce processus un commissaire pressenti a vu son portefeuille modifié (Le commissaire hongrois), et la candidate tchèque a été refusée le 8 octobre 2014 et a dû être remplacée.
- En troisième lieu, le Traité d'Amsterdam met en place **un système de double approbation** : le Parlement doit en effet approuver la désignation par les Gouvernements des États membres, d'un commun accord, de la personnalité qu'ils envisagent de porter à la présidence de la Commission. Après que les Gouvernements, désormais d'un commun accord avec le Président désigné (signe de présidentialisation de l'Institution) , aient choisi les personnalités pressenties pour être commissaires, on retrouve le vote d'approbation du Parlement pour l'ensemble du collège, commandant la nomination par les Gouvernements.

Le traité de Nice a poursuivi dans cette voie. le Conseil, réuni au niveau des Chefs d'État et de gouvernement, et à la majorité qualifiée, désigne la personnalité qu'il envisage de porter à la présidence, la désignation devant être approuvée par le Parlement. Le Conseil, à la majorité qualifiée, adopte ensuite d'un commun accord avec le Président désigné la liste des autres commissaires, conformément aux propositions de chaque État membre.

Après l'approbation du collège par le Parlement, la nomination relève alors de la compétence du Conseil, statuant toujours à la majorité qualifiée.

b) La situation actuelle

C'est une nouvelle progression et elle est accomplie par le traité de Lisbonne qui reprend ici intégralement le traité constitutionnel : c'est l'étape de l'élection politique du Président de la Commission, confirmant la logique parlementaire. Le Président de la Commission est proposé par le Conseil européen, à la majorité qualifiée, « *en tenant compte des élections au Parlement européen* » (art. 17 TUE « modifié ») et est ensuite « *élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent* », ce qui exige de distinguer ces deux phases de proposition et d'élection.

– **Proposition** : le traité n'est finalement pas très contraignant pour le Conseil européen qui doit faire une proposition « en tenant compte » des élections européennes, et « *après avoir procédé aux consultations appropriées* ». Les partis politiques européens ont cependant joué crânement la carte de la logique parlementaire dès 2014, en désignant à l'avance leurs candidats « chefs de file » (« *spitzenkandidat* ») (les principaux étaient le libéral Jean-Claude Juncker préféré à Michel Barnier par le Parti populaire européen, et le socialiste Martin Schulz). L'opinion publique a cependant assez peu pris conscience de cette dimension des élections. Le résultat du vote a logiquement conduit à ce que Jean-Claude Juncker soit désigné par le Conseil européen le 27 juin 2014, mais 26 membres sur 28 seulement ont soutenu ce choix ce qui montre que tous les chefs d'État ou de gouvernement ne se sentaient pas forcément liés par ce mécanisme du *spitzenkandidat*. Dès 2017, et en ayant en vue le renouvellement de 2019, certains membres du Conseil européen, comme le Président français, ont exprimé des réserves sur ce mécanisme, aboutissant à ce qu'à l'issue d'une réunion informelle des Chefs d'État ou de gouvernement, le 23 février 2018, le président du Conseil européen prévienne que celui-ci « *ne peut garantir à l'avance qu'il proposera un des candidats en tête de liste pour la présidence de la Commission. Il n'y a pas d'automaticité dans ce processus* ». On soit mesurer ici l'enjeu qui consiste à rester dans une logique plutôt intergouvernementale, ce que les Chefs d'État ou de gouvernement préféreraient à l'évidence, par rapport à la solution beaucoup moins « contrôlable » du jeu politique et politicien.

– **Élection** : c'est une élection et non plus une « approbation », se faisant qui plus est à une majorité renforcée : jusque-là les approbations du Parlement étaient données à la majorité des suffrages exprimées alors que cette élection se fait désormais à la majorité des membres, ce qui renforce la légitimité du président de la Commission, ne serait-ce que vis-à-vis des autres commissaires. Le candidat proposé par le Conseil européen (Jean-Claude Juncker) a été élu par le Parlement européen le 15 juillet 2014, par 422 voix contre 250 oppositions. Pour autant, il s'agit d'une élection particulière puisqu'à candidat unique. Le traité (art. 17, § 7, TUE) se contente d'indiquer qu'en cas d'échec, le Conseil européen propose un nouveau candidat dans un délai d'un mois, rien n'étant prévu pour l'hypothèse d'un refus réitéré sauf sans doute pour le Conseil européen à renouveler sa proposition jusqu'à aboutissement. Cette hypothèse n'est pas purement théorique : les réticences exprimées en 2018 par des membres ou le président du Conseil européen à propos du système du « *spitzenkandidat* » ont inquiété le Parlement européen, ce système relativisant le pouvoir de proposition du Conseil européen et valorisant symétriquement l'élection par le Parlement. Et si la transparence du processus n'est pas totale, la légitimité du président de la Commission en sort sans doute cependant renforcée. Le Parlement, par une résolution votée à une large majorité le 7 février 2018, s'est dit « *prêt à rejeter tout candidat à la présidence de la Commission qui n'a pas été désigné « spitzenkandidat » en amont des élections européennes* » ([Résolution P8 TA \(2018/0030\)](#)). Les partis politiques, pour l'élection de 2019, ont en tous cas désigné leurs candidats chefs de file (les principaux étaient Manfred Weber pour le PPE et Frans Timmermans pour les socialistes) et le PPE a remporté ces élections en mai 2019. comme il l'avait annoncé, le Président français a cependant refusé que soit avalisée par le Conseil européen la candidature de M. Weber. Le caractère délicat du conflit avec l'Allemagne a alors conduit à la désignation d'une candidate allemande : Ursula Von der Leyen, qui a été élue le 2 juillet 2019 par un Parlement qui n'a donc pas mis à exécution sa menace, même si l'élection s'est faite à une faible majorité (383 voix soit à peine 9 de plus que ce qui était nécessaire). En 2024, Ursula Von der Leyen était « *spitzenkandidat* » du PPE et a logiquement été réélue par le Parlement européen le 18 juillet 2024, avec 401 voix favorables.

Les autres membres sont proposés par le Conseil, en accord avec le président élu, sur la base des suggestions des États membres. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est l'un des vice-présidents de la Commission, est nommé par le Conseil européen, à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission. Président élu, haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité nommé et commissaires proposés, en tant que collège, font alors l'objet d'un vote d'approbation du Parlement européen, la Commission étant ensuite nommée par le Conseil européen, à la majorité qualifiée. En 2019, la validation des candidatures par le Parlement européen a été particulièrement mouvementée : outre le refus de deux candidats pour conflit d'intérêts, le Parlement, après deux auditions, a refusé d'entériner la proposition française (Sylvie Goulard) ; certains problèmes ou incertitudes affectaient en effet cette candidature, mais on peut penser que le fait que le groupe majoritaire au Parlement européen était présidé par ... Manfred Weber a pu jouer.

3. Le statut des membres

Ce statut est dominé par l'exigence d'indépendance qui permet véritablement aux commissaires de représenter l'intérêt commun. Il faut donc empêcher des perturbations liées à tel ou tel intérêt particulier, que ce soit celui des États membres ou un intérêt purement privé. Les États membres s'engagent, (article 245 TFUE) à ne pas chercher à influencer les membres de la Commission, lesquels ne sollicitent, ni n'acceptent d'instructions gouvernementales ou autres. Les commissaires ne peuvent exercer une autre activité professionnelle, rémunérée ou non, et doivent même s'abstenir d'accepter certaines fonctions ou certains avantages, après cessation de leur mandat. En 1999 s'est posé le problème de Mr Bangeman, commissaire démissionnaire ayant pris des fonctions dans une entreprise relevant du secteur qu'il avait géré en tant que Commissaire. L'affaire s'est réglée à l'amiable... En cas de violation de ces obligations, la Cour de Justice, saisie par le Conseil (statuant ici à la majorité simple avec le trait de Lisbonne) ou la Commission elle-même, peut prononcer une **démission d'office** ou la déchéance du droit à pension. Là encore, on peut signaler la mansuétude de la Cour qui a constaté dans un arrêt Commission c/ Édith Cresson, du 11 juillet 2006 (aff. [C-432/04](#)) que celle-ci avait manqué à ses obligations mais que la simple constatation de ce manquement constituait une sanction appropriée, d'où le maintien des droits à pension ...

Fin 2016, l'affaire Barroso a choqué. L'ancien Président de la Commission a été engagé par la Banque d'affaire Goldman Sachs pour conseiller le gouvernement du Royaume-Uni dans les négociations du Brexit. Le comité d'éthique de la Commission, le 31 octobre 2016, a estimé que les règles, prévoyant un délai de 18 mois avant d'accepter des fonctions de ce genre, avaient été respectées, mais a estimé ce choix « peu judicieux ».

B. L'organisation de la Commission

Elle est régie par un règlement intérieur arrêté par la Commission elle-même, et repose sur la dialectique d'une **répartition des tâches** combinée à un **principe de fonctionnement collégial**.

1) **Le système de répartition des tâches** signifie que **chaque commissaire possède une responsabilité particulière pour quelques secteurs, comparables à des portefeuilles ministériels** (Pour la Commission Prodi, jusqu'en 2004, les deux commissaires français étaient en charge, pour Michel Barnier, de la politique régionale, et pour Pascal Lamy, de la politique commerciale. Dans la première Commission Barroso, Jacques Barrot s'occupait du domaine liberté, sécurité et justice). Dans la 2^{ème} Commission Barroso, c'est Michel Barnier qui était en charge du marché intérieur et services. Dans la Commission Juncker, Pierre Moscovici était compétent pour les affaires économiques et financières ; pour la Commission Von der Layen, Thierry Breton est en charge du Marché intérieur. D'aucuns dénoncent les interférences, les chevauchements possibles, et craignent l'émiettement qui résulterait des élargissements futurs si le nombre de commissaires devait continuer à augmenter. C'est là que la comparaison avec une équipe ministérielle a ses limites car les membres d'un gouvernement sont fréquemment vingt-cinq ou trente, mais c'est alors l'autorité du chef du gouvernement qui permet un fonctionnement harmonieux.

Les aménagements de ce système vont dans deux directions :

1. Présidentialisation

2. Cohérence et coordination

PRÉSIDENTIALISATION	Le Président de la Commission, avant la présidentialisation tentée par le traité d'Amsterdam du moins, n'avait pas cette autorité d'un Chef de gouvernement, d'où les risques d'errements et de discordance pour une équipe trop nombreuse ; ceci explique l'innovation du traité d'Amsterdam, insérant à l'article 219 TCE (ex article 163) que « <i>la Commission remplit sa mission dans le respect des orientations politiques définies par son président</i> ». Le traité de Nice consacrait et renforçait encore cette présidentialisation, l'article 217 (p. 21) prévoyant que le Président décide de l'organisation interne de la Commission, les responsabilités étant réparties par lui entre les commissaires. Le traité confirmait qu'il peut remanier cette répartition en cours de mandat et il était précisé que les membres de la Commission exercent leurs fonctions sous son autorité, devant aussi présenter leur démission à sa demande, approuvée par le collège. Le traité modificatif dispense la Président de cette approbation. Un arrêt du Tribunal du 12 mai 2015 (Dalli c/ Commission, aff. T-562/12) a illustré, malgré un flou quant à la différence entre le pouvoir de démissionner d'office et celui de demander la démission, ce pouvoir classique d'un « chef de l'exécutif ». Autre signe de la maîtrise (à l'image de celle d'un chef de gouvernement) que l'on veut donner au Président sur son équipe, le nombre de vice-Présidents qu'il peut nommer n'est plus fixé par le traité.
COHÉRENCE ET COORDINATION	Il est désormais prévu (règlement intérieur de la Commission) que le président puisse constituer des « <i>groupes de commissaires</i> ». Ce sont des groupes de travail permettant une meilleure préparation, un meilleur suivi des priorités politiques de la Commission, et une plus grande cohérence. C'est le Président qui en définit la composition et le mandat.

Exemple

Croissance, compétitivité, emploi, développement durable ; Réforme de la Commission ; Relations interinstitutionnelles ; Relations extérieures.

Exemple de composition du groupe relations extérieures : Commissaires aux relations extérieures, celui responsable des affaires économiques et monétaires, celui en charge du développement et de l'aide humanitaire ; celui s'occupant de l'élargissement et le Commissaire au commerce.

Par ailleurs, des règles de coordination interne ont été prises : système de programmation, débat annuel d'orientation politique pour préparer le programme de travail de la Commission, détermination effective d'un service « *chef de file* », etc...

2) Le principe du fonctionnement collégial, très contraignant, connaît, de ce fait, de nombreux aménagements. Selon l'article 1 de son règlement intérieur, la Commission agit en collège, ce qui signifie que tous les actes, prises de position d'un membre doivent être l'expression de la volonté de l'ensemble et engagent l'institution elle-même. Le principe exige que chaque décision de la Commission soit prise après une délibération commune en séance collégiale, la position de la Commission étant définie par un vote à la majorité. La lourdeur de cette logique de la collégialité explique les aménagements qui lui ont été apportés. Concrètement, des réunions préalables des chefs de cabinet permettent aux commissaires de ne discuter que des dossiers problématiques et de simplement entériner par leur vote la grande majorité des décisions.

Par ailleurs, **existe une procédure écrite** : les commissaires reçoivent un dossier indiquant une proposition de décision et un délai. En l'absence de réserve ou d'opposition, la proposition est réputée adoptée (simple inscription au procès-verbal de la séance collégiale suivante). Enfin, pour des mesures purement administratives, la Commission peut déléguer la responsabilité à un de ses membres ; la question s'est ici posée de savoir s'il s'agissait toujours d'un simple aménagement de la collégialité et non d'une atteinte à ce principe.

La Cour de Justice a validé la formule, dans la mesure où ce type de délégation correspond davantage à une délégation de signature qu'à une délégation de pouvoir, de sorte que les décisions prises par le délégataire restent imputables au délégant, c'est-à-dire à la Commission, dans sa collégialité (CJCE, 23 septembre 1986, Akzo/Commission, aff. C-5/85, Rec., 2607).

Exemple

Pour un exemple d'admission d'une décision de retrait de financement communautaire par le seul Commissaire à la pêche (TPI, 12/03/03, Maja, aff. n° [T-254/99](#)).

NB : Pour un rappel des exigences de ce principe voir CJCE, 29 septembre 1998, Commission/RFA, aff. [C-191/95](#).

C. Les fonctions de la Commission

L'article 17 TUE modifié décrit de manière plutôt analytique les différentes missions de la Commission, certaines apparaissant d'ailleurs dans d'autres dispositions du traité.

On peut synthétiser à plusieurs niveaux : si la Commission est caractérisée par une mission, c'est certainement celle de promotion de l'intérêt général de l'Union ; on peut également identifier deux rôles majeurs, un de représentation (de l'intérêt général ou représentation extérieure de l'Union) et un d'exécution ; **on retiendra une présentation en trois fonctions** :

1. La fonction d'initiative

La Commission exerce une « *mission générale d'initiative* ». L'expression est de la Cour de justice (CJCE, 26 février 1976, SADAM, aff. 88 à 90/75, Rec. 323). De fait, la philosophie des rédacteurs des traités apparaît clairement : à l'initiative de toutes les procédures importantes, on **doit** le plus souvent ou on **peut** trouver une proposition de la Commission, afin que le processus soit entamé sur des bases conformes à l'intérêt de la Communauté. C'est ainsi que la Commission présente le projet de budget (article 314 TFUE), qu'elle peut proposer une révision des traités (article 48 TUE), ou qu'elle demande au Conseil l'ouverture de négociations externes (art. 218 §3 TFUE).

Mais l'essentiel est ici **l'initiative normative**.

L'importance de cette initiative normative peut être appréciée en soulignant **trois caractéristiques**

- Il y a d'abord l'obligation, quasi systématique, du Conseil de ne se prononcer que sur proposition de la Commission. Le pouvoir « *législatif* » largement dévolu au Conseil, d'essence intergouvernementale, n'était en effet concevable, dans un cadre d'intégration, que moyennant cette prime prise en compte de

l'intérêt communautaire, sur la base duquel peut alors se développer la discussion des intérêts nationaux. Cela est posé clairement en tant que principe par le traité de Lisbonne et relié à ce « pouvoir législatif » : « *un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement* » (article 17 §2 TUE).

Ce caractère quasi systématique ne concernait bien sûr que le pilier communautaire dans l'Union précédant le traité de Lisbonne. Pour le 2^{ème} pilier (PESC), c'était le Conseil qui avait l'initiative des stratégies communes et il était simplement prévu que le Conseil puisse demander à la Commission de lui présenter des propositions pour la mise en œuvre d'une action commune. Au sein du 3^{ème} pilier, l'initiative était partagée entre la Commission et « *tout État membre* ». Le traité de Lisbonne confirme ('sauf dans les cas où les traités en disposent autrement'). Pour les « *autres actes* » que les actes législatifs, l'initiative appartient à la Commission « *lorsque les traités le prévoient* » (art. 17§2 TUE) (il faut dire que ces actes « *exécutifs* » seront souvent pris par la Commission). En matière de PESC (art. 30 TUE), l'initiative appartient à un État membre, ou au Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ou à ce Haut Représentant avec le soutien de la Commission. Pour la politique de sécurité et de défense commune, l'initiative est partagée entre le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et un État membre (article 42§4 TUE). Pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la Commission partage, pour certains domaines (coopération judiciaire pénale et coopération policière notamment) l'initiative avec les États membres (un quart des États membres) (article 76 TFUE).

- Le traité, ensuite, valorise cette proposition de la Commission puisque, selon l'article 293 §1 TFUE, lorsqu'un acte est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut s'en écarter qu'à l'unanimité, sauf exceptions ; il sera donc souvent plus facile (par exemple à la majorité qualifiée des voix) pour le Conseil de suivre la proposition que de l'écarter. Le Traité modificatif souligne, cependant, que cela ne joue pas dans la procédure budgétaire ni dans le cadre de la conciliation au sein de la procédure législative.
- Enfin, la Commission maîtrise pleinement son pouvoir de proposition, puisqu'elle peut modifier, voire retirer cette dernière tant que le Conseil n'a pas statué (art. 293§2 TFUE). Ceci est un **élément de souplesse**, permettant à la Commission d'arriver à ses fins, en adaptant son texte ou en le retirant en cas de contexte défavorable, mais il faut aussi y voir la source d'une position politiquement centrale de la Commission au sein des débats du Conseil, puisqu'elle peut, par ses adaptations, réaliser les compromis, les conciliations déterminantes entre les États membres. L'extension de la codécision (entre le Conseil et le Parlement) a cependant transformé ce rôle, la place de la Commission au sein du Conseil devenant moins déterminante puisque le « *jeu législatif* » est désormais situé surtout dans un dialogue entre le Conseil et le Parlement européen. La Commission a indiscutablement perdu ici de son importance, ce qui est fâcheux puisque c'est elle qui défend l'intérêt général de l'Union. La Cour de justice a cependant confirmé dans ce nouveau contexte le droit de retrait de la Commission lui permettant de contrer un consensus entre le Conseil et le Parlement, mais ce droit de retrait ne devant pas s'assimiler à un droit de veto, il doit s'accompagner d'une motivation convaincante: arrêt (Grande Chambre) du 14 avril 2015, Conseil c/ Commission, aff. [C-409/13](#).

Exemple

Exemple : le 27 mars 2023, la Commission a fait savoir qu'elle pourrait retirer sa proposition d'incitation à l'achat commun de défense de 500 millions d'euros pour l'Ukraine. En effet, l'idée de la proposition était que ces achats profitent à l'industrie d'armement européenne. Or depuis décembre 2022, les débats au Parlement européen s'orientent vers la possibilité pour les États membres d'acheter des armes dans des pays tiers pour les livrer à l'Ukraine. Cela ne correspond plus à un des objectifs de la proposition ni à sa base juridique (art. 173 TFUE : soutien à la compétitivité de l'industrie européenne), d'où la dénaturation et la menace de retrait.

Rappelons également qu'en vertu du traité modificatif, un million de citoyens de l'Union peuvent : « *prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités.* » (art. 11§4 TUE).

Les modalités, selon l'article 24 al. 1 TFUE, devaient être précisées par un règlement adopté selon la procédure législative, ce qui a été fait le 16 février 2011, le Parlement européen et le Conseil adoptant le règlement n° [211/2011](#) relatif à l'initiative citoyenne (JOUE n° L 65/1 du 11 mars 2011) qui s'applique depuis le 1^{er} avril

2012. Cette expérience de démocratie participative, en avance sur nombre d'États membres, n'a pas été un échec puisque plus de 150 initiatives ont été lancées entre 2012 et 2026, 84 % ayant pu être enregistrées et 12 sont arrivées à recueillir le soutien d'un million de signatures :

- 3^{ème} ICE : « L'eau, un droit humain », la directive révisée suite à cette ICE sur l'eau potable est entrée en vigueur le 12 janvier 2021.
- 5^{ème} ICE : « Un de nous », relative à la dignité humaine et au droit à la vie (problème de l'utilisation d'embryons humains dans la recherche notamment), a fait l'objet d'une communication du 28 mai 2014 dans laquelle la Commission a décidé de ne pas présenter de proposition législative.
- « Stop vivisection », la Commission, dans une communication du 3 juin 2015 a estimé que la législation en vigueur (directive 2010/63/UE) est un cadre tout à fait approprié tenant compte des préoccupations traduites par l'initiative citoyenne.
- « Interdire le glyphosate », la Commission, dans une communication du 12 décembre 2017, n'a pu que rappeler le renouvellement de l'autorisation accordée à cet herbicide le 27 novembre 2017. En revanche, elle a admis que ce dossier avait posé le problème des expertises scientifiques et a indiqué qu'elle présenterait des propositions pour modifier la législation alimentaire quant à la transparence de l'évaluation des risques. Une révision du règlement sur la législation alimentaire générale a été adoptée le 20 juin 2019.
- « *Minority SafePack* — Nous sommes un million à signer pour la diversité de l'Europe » (réponse de la Commission le 15 janvier 2021). Le problème concernait les droits des minorités linguistiques en Europe. Aucun nouvel acte juridique n'est proposé, la mise en œuvre intégrale de la législation et des politiques déjà en place constituant pour la Commission un levier suffisant pour soutenir les objectifs visés par l'initiative.
- « *End the Cage Age* », la Commission a reçu les organisateurs fin octobre 2020 (interdiction des cages pour l'élevage). Une communication a été adoptée le 30 juin 2021, la Commission acceptant de présenter d'ici 2023 une proposition législative.
- 7^{ème} ICE ayant réuni le nombre requis de signatures (mais pas encore de réponse de la Commission) : « Sauvons les abeilles et les agriculteurs ! Vers une agriculture respectueuse des abeilles pour un environnement sain ». Réponse de la Commission le 5 avril 2023, considérant que les diverses initiatives déjà en cours dans le cadre du « Pacte vert » répondent à l'ICE.
- 8^{ème} : Stop à la pêche aux ailerons (de requin). Le nombre requis de signatures a été validé et présenté à la Commission le 11 janvier 2023. La Commission a répondu le 5 juillet 2023, s'engageant à prendre de nouvelles mesures, à la fois pour améliorer le suivi du problème et éventuellement une mesure législative pour mettre un terme au commerce des ailerons de requin.
- 9^{ème} : « Pour des cosmétiques sans cruauté » (suppression de l'expérimentation animale). Les signatures ont été recueillies et la Commission a répondu le 25 juillet 2023. La Commission lancera une nouvelle feuille de route contenant une série d'actions législatives et non législatives visant à réduire davantage l'expérimentation animale, dans le but de passer à terme à un système réglementaire sans animaux dans le cadre de la législation sur les produits chimiques.
- 10^{ème} ICE : L'initiative « Pas de fourrure en Europe » a conduit la Commission, le 7 décembre 2023, à s'engager à indiquer avant mars 2026 si elle propose une interdiction après période de transition ; elle étudiera aussi l'adoption de mesures visant au bien-être des animaux d'élevage à fourrure. En juillet 2025, un avis de l'EFSA, excluant qu'il soit possible de garantir le bien-être animal en maintenant les élevages, semblé ouvrir la voie à une interdiction. depuis, des consultations multiples se font dans un climat assez heurté.
- 11^{ème} ICE : L'ICE « Politique de cohésion pour l'égalité des régions et le maintien des cultures régionales » a recueilli 1 269 351 déclarations de soutien validées de citoyens de l'UE, ainsi que le nombre minimal de signatures dans 8 pays. L'initiative a été présentée à la Commission européenne le 4 mars 2025. L'idée serait de défendre les « régions de minorités nationales », c'est-à-dire des zones, en Europe, qui ne sont pas des collectivités territoriales, mais qui sont singularisées par une minorité avec une langue, une culture, une histoire différente des régions qui les entourent. La Commission a répondu le 3 septembre 2025 et n'envisage aucune législation supplémentaire.
- « My Voice, My Choice. Pour un avortement sans danger et accessible » : ICE enregistrée le 10 avril 2024, demandant à l'UE un soutien financier pour les États membres s'engageant à fournir des possibilités d'avortement pour toute personne qui, dans l'UE, n'aurait pas accès à une solution d'IFG sans danger

et légale. La Commission a répondu le 26 février 2026 : elle considère que, s'ils le souhaitent, les États membres peuvent recourir au FSE+ (Fonds social européen plus) qui promeut l'inclusion sociale en luttant contre la discrimination et les inégalités. Il comprend des initiatives visant à promouvoir l'égalité d'accès en temps utile à des services abordables, durables et de qualité, y compris aux soins de santé, dont des services d'avortement sans risque ; dès lors, la Commission ne juge pas nécessaire de présenter au Parlement européen et au Conseil une proposition d'acte juridique créant un nouveau programme de financement, ainsi qu'il est demandé.

2. La mission de garde des traités

Selon l'article 17 TUE, la Commission : « veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci ».

La Commission, en tant que garante de l'intérêt de l'Union, doit tout naturellement **veiller au respect des traités**. La même logique lui donne le rôle principal pour contrôler les **dérogations admises par le droit communautaire**.

a) Le contrôle du respect des traités

Pour veiller au respect des obligations découlant du droit communautaire, la Commission dispose à la fois de **moyens d'information** et de **moyens d'action**.

1) La Commission doit d'abord **disposer d'un droit à l'information**, afin que particuliers et États membres lui communiquent obligatoirement les éléments nécessaires à son appréciation. Si l'on ne peut vraiment identifier de fondement juridique général fondant ce droit à l'information, il existe en revanche des fondements particuliers dont l'addition dessine un droit à l'information systématique au profit de la Commission

Il peut s'agir d'un **particularisme matériel**, puisque les traités prévoient parfois que dans tel ou tel domaine, les États membres informent la Commission.

- ainsi de l'article 108 §3 (ex art. 88 TCE) aux termes duquel : « la Commission est informée en temps utile pour présenter ses observations des projets tendant à instituer ou modifier des aides. »
- de même avec l'article 121 §3, 2^{ème} alinéa TFUE (ex art. 99 §3 TCE) : les États membres transmettent à la Commission des informations sur les mesures importantes qu'ils ont prises dans le domaine de leur politique économique.

Ce peut être un **particularisme formel** : les directives, systématiquement contiennent une disposition obligeant les États membres à notifier à la Commission les mesures qu'ils prennent pour se conformer à la directive. Mais ces deux types de fondements particuliers ne parviennent pas à conférer un véritable droit de la Commission à l'information.

On pourrait croire que **le fondement général** existe, à l'article 337 TFUE (ex art. 284 TCE) : « Pour l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées, la Commission peut recueillir toutes informations et procéder à toutes vérifications nécessaires, dans les limites et conditions fixées par le Conseil, statuant à la majorité simple ... ». S'il est vrai que cette disposition précise les pouvoirs d'information de la Commission, en les étendant aux vérifications sur place, il n'y a pas de consensus pour lui reconnaître ce rôle de fondement général au droit d'information de la Commission.

Exemple

Comme la Commission et l'Avocat général Reischl l'ont remarqué, dans l'affaire 188 à 190/80 (CJCE, 6 juillet 1982, France, Italie, Royaume-Uni/Commission, Rec. 2545), il serait illogique, voire « absurde » de soumettre au Conseil les conditions d'une information de la Commission par les États membres. Une telle analyse revient à limiter la portée *intuitu personae* de l'article 213 aux entreprises et autres tiers. On peut alors compléter ce dispositif par l'article 4 TFUE (ex article 10 TCE).

Dans sa dernière phrase, il enjoint aux États membres de faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission.

La Cour de Justice a donc opéré un rapprochement entre l'article 10 TCE et l'article 211 TCE (désormais art. 17 §1 TFUE) assignant à la Commission la mission de veiller à l'application du droit communautaire pour en déduire une obligation des États de communiquer à la Commission toute information qu'elle leur demanderait (CJCE, 24 mars 1988, Commission/Grèce, aff. 240/86 ; Rec., 1835), ou de collaborer de bonne foi à toute enquête de la Commission (CJCE, 11 décembre 1985, Commission/Grèce, aff. [192/84](#), Rec., 3967).

2) La Commission, sur la base de ces informations, **dispose de moyens d'action pour assurer le respect** du droit communautaire par les particuliers, par les États membres, et par les autres institutions communautaires.

- **Vis-à-vis des particuliers**, les violations du droit communautaire sont principalement sanctionnées par les autorités des États membres, en vertu de leur obligation de coopération : l'article 10 CE (désormais art. 4 TFUE) « *impose aux États membres de prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire* » (CJCE, 21 septembre 1989, Commission/Grèce, aff. 68/88, Rec., 2965) ce qui inclut l'obligation de prendre les sanctions appropriées. La Communauté dispose cependant **ponctuellement d'un pouvoir de sanction** et c'est alors la Commission qui exerce cette compétence, dépourvue en toute hypothèse d'un caractère pénal.

Exemple

Dans le cadre CECA, il s'agissait de sanctions pécuniaires à l'encontre des entreprises du secteur. Pour Euratom, ce seront plutôt des sanctions non pécuniaires : retrait d'aide technique, mise de l'entreprise sous administration d'une personne désignée par la Commission, retrait des matières fissiles... ; pour la Communauté européenne, le traité CE prévoit que le respect des règles de concurrence s'imposant aux entreprises sera assuré « *par l'institution d'amendes et d'astreintes* » (article 103 §2 a) TFUE). La réglementation adoptée à ce titre a chargé la Commission d'infliger ces amendes et de prononcer ces astreintes. Ces amendes sont souvent très lourdes. On peut citer Google qui, pour des abus de position dominante, a par exemple été condamné à une amende de 4,34 milliards d'euros le 18 juillet 2018, ou à une amende de 1,49 milliards le 20 mars 2019, et à une amende de 2,95 milliards le 5 septembre 2025. 1,8 milliards d'euros pour Apple, le 4 mars 2024.

- **Vis-à-vis des États membres**, le rôle de gardienne des traités se traduit pour la Commission par une **position toujours centrale dans les différentes procédures du recours en manquement**, permettant de constater qu'un État membre a manqué à ses obligations communautaires.

Exemple

Dans le cadre CECA, c'était la Commission qui constatait elle-même le manquement, par une décision motivée dont l'État peut éventuellement demander l'annulation devant la Cour de Justice. Dans les deux traités de Rome, seule cette dernière peut constater le manquement mais la Commission conserve un rôle déterminant. Elle est la seule Institution à pouvoir engager la procédure ; il ne s'agit pas d'un réel monopole puisque les États membres peuvent également agir mais ils répugnent à le faire, ce qui donne un quasi monopole à la Commission.

Par ailleurs, quand elle agit, la Commission se voit reconnaître à la fois un rôle actif et une grande liberté d'appréciation. La saisine de la Cour est en effet précédée par une phase de dialogue entre l'État membre et la Commission. Celle-ci, après un rapport sur l'infraction présumée, invite l'État à s'expliquer ; elle le met ensuite en demeure de présenter ses observations dans un certain délai, puis émet un avis motivé constatant le manquement, indiquant les mesures à prendre pour y mettre fin, et un délai. Si l'État ne s'exécute pas, la Commission peut alors saisir la Cour de Justice.

La Commission est seule juge de l'opportunité d'engager la procédure mais aussi de la continuer ; même si l'État ne prend pas les mesures indiquées dans l'avis motivé, la Commission n'est ainsi pas tenue de saisir la Cour, et il n'y a juridiquement aucun moyen de forcer la Commission à agir, du moins pour les traités CE et CEEA (dans la procédure CECA, un recours en carence était envisageable) . Si, jusqu'en 1977, la Commission n'a utilisé cette procédure qu'avec parcimonie, elle l'a menée jusqu'à son terme de manière plus systématique depuis. Dans l'hypothèse où ce serait un État membre qui déciderait d'agir, la Commission garde un rôle à jouer : l'article 259 TFUE (ex article 227 TCE) impose en effet à cet État de

saisir préalablement la Commission qui organise la présentation contradictoire des positions des deux États concernés avant d'émettre un avis motivé.

3) Enfin, la Commission dispose de diverses possibilités pour assurer le respect du droit communautaire par les autres Institutions.

- Elle est un « **requérant privilégié** » en matière de recours en annulation, pouvant donc demander à la cour de justice le contrôle de légalité d'un acte du Conseil, par exemple, sans avoir d'intérêt particulier à agir.
- Elle peut aussi **agir en carence**, lorsque l'inaction d'une institution la conduit à ne pas respecter les traités.
- Elle peut enfin **demandeur l'avis de la Cour de justice** quant à la compatibilité d'un accord externe envisagé avec le droit communautaire.

b) Le contrôle des dérogations aux traités

Le pragmatisme des traités les conduit à **prévoir des « clauses de sauvegarde »** par lesquelles les États membres peuvent être autorisés à suspendre leurs obligations communautaires pendant des périodes transitoires, notamment après leur adhésion, ou dans des circonstances particulières ; il s'agit d'une suspension momentanée des obligations liées au droit communautaire (comme, par exemple, l'article 346 TFUE, (ex art. 296 TCE) permettant aux États membres de ne pas fournir des renseignements dont ils estimeraient la divulgation contraire aux intérêts essentiels de leur sécurité), et non d'une véritable dérogation permanente à analyser en termes de répartition des compétences ; dès lors, une appréciation de la nécessité des mesures de sauvegarde, la détermination de ces mesures et un contrôle de leur application est nécessaire, et, en règle générale, c'est la Commission qui en est chargée par les traités (cf. art. 114§7 TFUE). La Commission peut même devoir statuer en urgence (les problèmes causés à un autre État membre par l'Espagne et le Portugal après leur adhésion, en matière de pêche ou d'agriculture), dans les 24 heures de la demande, et c'est alors elle-même qui arrête ces mesures de sauvegarde.

3. Les fonctions exécutives

Même s'il est délicat, dans le système européen, d'identifier un « *pouvoir exécutif* » au sens organique, il est indéniable que la Commission, pour certaines de ses attributions, exerce un tel pouvoir, au plan interne, par ses compétences d'exécution administratives et budgétaires, et au plan externe, par son rôle de négociateur des accords internationaux de la Communauté.

Après avoir souligné et précisé les diverses modalités de cette fonction exécutive, ce qui permet de prendre la mesure de son caractère général, il faudra détailler plus particulièrement le cas de la prise de mesures d'exécution des règles législatives, arrêtées par le Conseil et le Parlement européen.

a) Le caractère général de la fonction d'exécution

On peut rattacher à cette fonction **trois types d'activités** :

1° Mesures d'exécution à caractère général

Comme on le verra, la Commission détient une compétence pour prendre les mesures d'exécution des règles arrêtées par le Conseil ou « *l'attelage législatif* » Conseil - Parlement européen. Cela peut correspondre à une compétence réglementaire, notamment la prise de règlements d'exécution, pour mettre en œuvre les « *règlements de base* ». La Commission prend, chaque année plusieurs milliers de tels actes.

2° Mesures d'exécution à caractère particulier

Ce sont des compétences de gestion et on peut distinguer un rôle de gestionnaire administratif et un rôle de gestionnaire financier.

Gestion administrative : la Commission est l'autorité qui assure la gestion concrète, au jour le jour, des politiques communautaires

- contrôle des installations nucléaires, approvisionnement en matière fissile (Euratom),
- contrôle des ententes et positions dominantes,
- gestion de la PAC (déclenchement des interventions, achat, vente... - CE) .

Gestion financière : c'est globalement la Commission (article 17§1 TUE) qui exécute le budget sous sa responsabilité (le Parlement européen lui donnant décharge). De manière plus individualisée, la Commission est chargée de la gestion des « *fonds* » communautaires, c'est à dire une individualisation dans le budget.

La Commission gère ainsi

- le Fonds social européen (prévu dès 1958, réformé en 1971),
- le FEOGA (1962), remplacé par le FEAGA (Fonds européen agricole de garantie) et le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural)
- le FEDER (1975),
- le FED (fonds européen de développement), désormais l'Instrument IVCDI-Europe dans le monde (Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale),
- le FAMI (fonds Asile Migration Intégration),
- le FSI (fonds pour la sécurité intérieure),
- le FED (fonds européen de défense).

3° Les fonctions exécutives externes

C'est la Commission qui était chargée traditionnellement de conduire la négociation des accords externes entre la Communauté et un ou plusieurs États tiers ou organisations internationales. C'est là **une compétence exécutive**, non seulement parce que c'est une tâche traditionnelle des pouvoirs exécutifs nationaux, mais aussi parce que le traité CE (article 300 TCE) lui assignait strictement cette dimension.

La Commission devait demander au Conseil, par voie de recommandation, l'autorisation d'ouvrir ces négociations et sa mission s'exerce dans le cadre des directives que peut lui adresser le Conseil et en consultation avec des comités spéciaux désignés par celui-ci. La compétence de la Commission comportait l'authentification (signature ou paraphe de l'accord) du texte convenu et peut même aller jusqu'à la conclusion de l'accord : celle-ci relève, en principe, de la compétence du Conseil, mais il pouvait déléguer cette responsabilité à la Commission, depuis le traité sur l'Union européenne (300 §4).

Le traité de Lisbonne (article 218 TFUE) reprend le même schéma mais en donnant plus de marges de manœuvre au Conseil. L'initiative est prise par la Commission ou par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (quand l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la PESC). En fonction de la matière de cet accord, le Conseil désigne le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union. De même la possible habilitation pour approuver des modifications au nom de l'Union se fera au profit du « négociateur » (art. 218 §7 TFUE).

b) La prise de mesures d'exécution

Il s'agit ici de revenir plus en détail sur cette compétence réglementaire de la Commission correspondant aux règlements « *d'exécution des lois* ». Rappel (Il existe aussi des pouvoirs autonomes de décision de la Commission, spécialement dans le domaine des règles de concurrence).

Quatre points appellent quelques précisions : le principe de la compétence exécutive de la Commission, l'évolution des modalités d'exercice, le choix de la procédure exécutive et la redéfinition des procédures exécutives.

1° La détermination des compétences exécutives de la Commission

Il faut rappeler la situation dans le traité CE et voir ce qu'il en est avec le traité de Lisbonne.

L'article 211 TCE (ex article 155) indiquait que « *la Commission ... exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit* ». Les exigences d'une bonne administration militent en faveur d'un large renvoi par le Conseil de ce type de compétences à la Commission, mais le Conseil ayant manifesté quelque réticence à le faire, l'Acte unique avait introduit à l'article 202 TCE (ex article 145) une formule plus explicite : « *le Conseil... confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution* ».

Remarque

La valeur impérative de l'indicatif présent dans la première phrase et le caractère particulier conféré par la dernière phrase à la rétention de compétences par le Conseil prouvent clairement que désormais, **le principe est celui de l'investiture exécutive de la Commission**.

On ne retrouve pas exactement les mêmes formules dans le traité de Lisbonne, s'agissant de la détermination des attributions du Conseil ou de la Commission. Il est vrai que désormais, il y a eu une clarification en termes de « fonctions » : le Parlement européen et le Conseil exercent conjointement les fonctions législatives et budgétaire (art. 14 et 16 TUE). En revanche, pour la fonction exécutive, c'est moins net. L'article 17 §1 TUE indique que : la Commission « *exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités* ». Le paragraphe 2 du même article distingue les « actes législatifs » et les « autres actes », dont on peut penser qu'il s'agit essentiellement des actes d'exécution, et il précise juste que ces « *autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque les traités le prévoient* ».

Il faut aller voir ce que le TFUE prévoit pour les « actes juridiques de l'Union » pour avoir une vision plus complète. On peut désormais identifier une compétence réglementaire déléguée à la Commission, et une compétence exécutive de principe mais conditionnée.

- **Compétence réglementaire déléguée** : Un acte législatif peut déléguer à la Commission : « *le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif* » (art. 290§1 TFUE).

- **Compétence exécutive de principe mais conditionnée** : l'article 291 §2 TFUE prévoit que : « *lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent (notons l'indicatif présent) des compétences d'exécution à la Commission, ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés ... au Conseil* ».

Dans les deux cas, l'acte devra comprendre dans son intitulé l'adjectif « délégué » ou la mention « d'exécution ».

2° L'encadrement des compétences exécutives de la Commission

- **S'agissant des actes délégués**, le traité encadre strictement cette délégation, prévoyant d'abord de manière générale que : « *Les actes législatifs délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir* » (article 290§1, 2° alinéa TFUE). Le traité ajoute, de façon plus particularisée, que : « *Les actes législatifs fixent explicitement les conditions auxquelles la délégation est soumise, qui peuvent être les suivantes: a) le Parlement européen ou le Conseil peut décider de révoquer la délégation ; b) le l'acte délégué ne peut entrer en vigueur que si,*

dans le délai fixé par l'acte législatif, le Parlement européen ou le Conseil n'exprime pas d'objections » (article 290 §2 TFUE).

- **S'agissant des actes d'exécution**, le traité (article 291 §3 TFUE) indique que : « *le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent au préalable les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission* ». On reconnaît là la « comitologie » déjà développée depuis longtemps pour l'exercice des compétences d'exécution de la Commission. Il s'agit d'un encadrement intergouvernemental de cette compétence exécutive, la Commission étant assistée par des comités d'experts nationaux, chargés de rendre un avis, diversement contraignant, sur ses projets d'acte d'exécution.

On peut **analyser** de plusieurs manières **la signification de cette intervention des experts nationaux** : il s'agit, soit d'une révérence pour le postulat majeur de l'administration indirecte, chargeant les États membres de la mise en œuvre du droit communautaire, soit d'un système d'alerte permettant le retour à la compétence du législateur en cas de désaccord des États membres, le pouvoir exécutif de la Commission n'étant alors donné en quelque sorte que sous présomption d'accord général sur les actes d'exécution.

Des décisions « comitologie », du 13 juillet 1987 (JOCE n° L 197 du 18 juillet 1987, p. 33), et du 28 juin 1999 (JOCE n° L 184 du 17 juillet 1999, p. 23), modifiée le 17 juillet 2006 (décision n° 2006/512/CE) ont codifié plusieurs procédures

Dans la « procédure consultative », la Commission soumet son projet au comité consultatif qui émet un avis « *le cas échéant en procédant à un vote* » et la Commission « *tient le plus grand compte* » de cet avis.

Dans la « procédure de gestion », l'avis fait l'objet d'un vote selon les règles de pondération des voix définies par le traité pour les votes du Conseil à la majorité qualifiée. La Commission arrête ensuite l'acte qui est immédiatement applicable ; cependant, s'il n'est pas conforme à l'avis du comité, cet acte est communiqué au Conseil, la Commission pouvant différer l'application pour un délai fixé dans l'acte de base mais qui n'excède pas trois mois, et le Conseil peut, durant ce délai, prendre une décision différente à la majorité qualifiée.

La « procédure de réglementation » prévoit les mêmes règles de vote du comité, et la Commission adopte l'acte en cas d'avis favorable. En l'absence d'avis ou si l'avis est négatif, la Commission soumet une proposition au Conseil et en informe le Parlement européen. Si celui-ci considère qu'une proposition excède les compétences d'exécution prévues dans un acte de base adopté en codécision, il en informe le Conseil.

Le Conseil dispose d'un délai déterminé dans l'acte de base dans une limite de trois mois pour statuer à la majorité qualifiée, il peut :

- adopter la proposition,
- ou s'y opposer,

auquel cas la Commission peut

- la réitérer,
- ou la modifier,
- ou encore présenter une « *proposition législative* »,
- sinon, à l'expiration du délai, la Commission adopte la mesure d'application

La décision du 28 juin 1999 évoque également la « *procédure de sauvegarde* » quand un acte de base permet à la Commission de décider de mesures de sauvegarde. La Commission doit alors communiquer toute décision au Conseil et aux États membres ; un État membre peut alors, dans un délai fixé dans l'acte de base, déférer cette décision au Conseil, qui, selon ce qu'a prévu l'acte de base intervient **selon deux modalités**

- soit il peut prendre une décision différente dans un certain délai,
- soit il peut confirmer, modifier ou abroger la décision de la Commission, celle-ci étant réputée révoquée si le Conseil n'a pas statué dans le délai imparti.

S'agissant des prérogatives du Parlement européen, la décision de 1999 prévoit la transmission au Parlement de tous les projets concernant l'exécution des actes adoptés en codécision ; s'il estime (par une résolution motivée) que l'acte envisagé excède les pouvoirs d'exécution admis par l'acte de base, la Commission doit réexaminer son projet : elle peut poursuivre le projet initial, soumettre un nouveau projet au comité, ou présenter sur la base des traités une proposition au Conseil et au Parlement européen.

Exemple

Une Décision du Conseil du 17 juillet 2006 (décision n° [2006/512/CE](#)) a modifié la décision 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission en vue d'y introduire un nouveau type de modalité d'exercice des compétences d'exécution, la procédure de réglementation avec contrôle, qui permet au législateur de s'opposer à l'adoption d'un projet de mesures lorsqu'il indique que celui-ci excède les compétences d'exécution prévues dans cet acte de base, ou que ce projet n'est pas compatible avec le but ou le contenu de cet acte, ou qu'il ne respecte pas les principes de subsidiarité ou de proportionnalité. La nouvelle procédure de réglementation avec contrôle est prévue pour les mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels d'un acte de base adopté selon la procédure de codécision, y compris en supprimant certains de ces éléments ou en le complétant par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels.

Le dernier état de la question réside dans le règlement n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, qui met en place un nouveau système de comitologie, entré en vigueur le 1^{er} mars 2011. Sont prévues **deux procédures de contrôle des compétences d'exécution de la Commission** qui se substituent aux procédures classiques développées jusque là.

1) La procédure d'examen

Elle concerne la prise de mesures générales et de mesures spécifiques pouvant avoir une incidence majeure (dans le domaine de la politique agricole notamment). Si le comité d'examen s'oppose à la proposition de la Commission à la majorité qualifiée, la Commission ne peut pas adopter l'acte et doit, alors, soit soumettre une version modifiée au comité dans un délai de 2 mois, soit soumettre la première version, dans un délai d'un mois, à un comité d'appel. Si le comité d'examen ne rend pas d'avis, la Commission peut adopter l'acte sous certaines conditions.

2) La procédure consultative

Elle est d'application dans les autres domaines (culture...). Le comité adopte ici un avis à la majorité simple et la Commission « en tient le plus grand compte »...

3) Droit de regard du législateur

Si l'acte législatif de base, qu'il s'agit d'exécuter, a été adopté en codécision, le Parlement européen ou le Conseil peut, à tout moment, estimer que l'acte d'exécution envisagé excède les pouvoirs attribués à la Commission. Dans ce cas, celle-ci doit réexaminer son projet et décider de le maintenir, ou de le modifier, ou de le retirer.

Les années 2016 et 2017 ont vu le dossier de l'autorisation du Glyphosate montrer les limites de la comitologie, les États membres, divisés et hésitants, s'en remettant à une Commission pas forcément ravie de devoir prendre position sur des questions de société sensibles. Une réforme de la comitologie a donc été lancée le 14 février 2017 pour essayer de responsabiliser un peu plus les États membres. Le dossier n'a guère avancé en 8 ans et la Commission a fini par retirer la proposition le 6 octobre 2025.

§2. Le Parlement européen

Dès 1951, la première Communauté (Communauté européenne du charbon et de l'acier) comporte parmi ses institutions une « *Assemblée commune* ».

En 1957, les deux traités de Rome fondant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique prévoient chacun une « *Assemblée* », et la « *Convention relative à certaines institutions communes* » du 25 mars 1957 met alors raisonnablement en place une « *Assemblée unique* ». La neutralité de ces dénominations officielles et successives cache une réticence des États membres à reconnaître une dimension vraiment parlementaire à un organe qui, très tôt, manifestera l'ambition inverse, en se baptisant lui-même, par des résolutions de 1958 et 1962, « *Assemblée parlementaire européenne* » puis « *Parlement européen* ».

Ce n'est cependant qu'en 1986 que l'Acte unique européen consacrera officiellement cette appellation dont il faut se demander si elle représente autre chose qu'un vain symbole en vérifiant que le Parlement européen est réellement devenu comparable à un Parlement national traditionnel, à la fois quant à sa composition, son organisation, et ses attributions.

A. La composition du Parlement européen

La situation des parlementaires est caractérisée par leur mode de **désignation** et leur **répartition**, rendant compte de leur représentativité, et par leur **statut**, assurant leur indépendance.

1. La désignation des parlementaires européens

Dès les traités fondateurs des trois Communautés, **le principe** est affirmé d'une **élection au suffrage universel direct** selon une procédure uniforme, ce qui est dans la logique d'une Assemblée composée « *de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté* » (art. 20 TCECA, 137 TCEE et 107 TCEEA). La dimension politique d'une telle procédure conduisit cependant à mettre en place un système transitoire dans lequel l'Assemblée était formée de délégués que les Parlements nationaux désignaient en leur sein, avec une grande liberté quant à la répartition entre les chambres, et quant au mode de scrutin. **Le passage à l'élection directe**, organisé dans les traités, prévoyait une proposition de l'Assemblée, devant être approuvée par le Conseil à l'unanimité puis ratifiée par tous les États membres selon leurs procédures constitutionnelles respectives. Après une longue période notamment marquée par le veto français, ce n'est que le 20 septembre 1976, avec « *l'Acte de Bruxelles* » que sera acquis le principe d'élections européennes, et les premières se dérouleront en juin 1979. **Ces élections, encore aujourd'hui, ne sont guère européennes quant à leur organisation, même si elles le sont devenues pour la détermination de leur électorat :**

1) Procédure électorale : Le cadre national domine en effet pour des élections qui ne sont même pas organisées le même jour (on vote, en fonction des habitudes des États, du jeudi au dimanche) , **et qui n'ont pas adopté le même mode de scrutin** : selon les États, a été retenue initialement la représentation proportionnelle, soit avec circonscription nationale (Autriche, Danemark, Espagne, France de 2003 à 2018, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Suède), soit avec circonscriptions régionales (Italie, Irlande, Belgique, Royaume-Uni) ; l'Allemagne et la Finlande ont, quant à elles, offert aux partis politiques de choisir entre une liste nationale ou des listes régionales. Jusqu'en 1999, la diversité était encore plus choquante, le Royaume-Uni pratiquant le système majoritaire à un tour. Il revenait au Parlement européen, selon l'article 138-3 (190-4) TCE, d'établir un projet de procédure uniforme que le Conseil devrait adopter à l'unanimité, avec avis conforme du Parlement européen, et que les États membres devraient approuver selon leurs procédures constitutionnelles respectives.

Le traité d'Amsterdam, prenant acte avec réalisme de l'impossibilité jusqu'ici d'aboutir à une *procédure uniforme dans tous les États membres* , a ouvert une alternative entre cette formule et celle, apparemment moins contraignante, d'une *élection au suffrage universel direct conformément à des principes communs à tous les États membres* (le Conseil, par décision du 25 juin et du 23 septembre 2002 (JOUE n° L 283/1 du 21 oct. 2002), a modifié dans cette logique réaliste l'Acte de Bruxelles de 1976, laissant des marges de liberté aux États membres **mais posant certains principes communs comme le choix de la représentation proportionnelle ou la fixation possible d'un seuil minimal, ne dépassant pas 5 %, pour l'attribution des sièges**. L'évolution au sein des États membres semble elle-même converger vers le choix d'un système proportionnel régional. En témoignent l'abandon par le Royaume-Uni, en 1999, de son système traditionnel de scrutin majoritaire, ou le choix français, par la loi du 11 avril 2003, de substituer à la circonscription nationale unique huit circonscriptions régionales. Ce choix était fait pour essayer de rapprocher les électeurs des élus mais curieusement c'est pour la même raison que la France, le 13 février 2018, est revenue à la circonscription nationale unique pour les élections de 2019, les listes régionales apparaissant comme favorisant le manque d'intérêt des citoyens pour ces élections. Il est vrai que la participation aux élections européennes peut apparaître comme un vrai souci. Cette participation n'a cessé de diminuer depuis les premières élections (62 % en 1979 ; 42,5 % en 2014), ce qui reste un taux acceptable pour des élections législatives de niveau « fédéral » : en Suisse, ce taux se situe entre

42 et 49 % pour la même période et pour les élections de « *mid term* » aux Congrès des États-Unis (dépourvues du « *boost* » de l'élection présidentielle couplée), le taux de participation est inférieur à 40 %. Les élections de 2019 ont marqué un sursaut inattendu de la participation qui a atteint les 51 %, ce qui n'est cependant pas forcément facile à interpréter : dans plusieurs États membres, ces élections étaient ainsi couplées à des élections nationales, ce qui a par exemple provoqué une très forte hausse de la participation en Espagne (de 43,8 % en 2014 à 64,3 % en 2019, mais pas dans certains autres de ces États. Par ailleurs, la participation a été en forte hausse dans deux États membres actuellement plutôt « en froid » avec l'idée européenne : la Pologne et la Hongrie, ce qui prouve que la meilleure participation n'est pas forcément à comprendre comme un progrès du projet européen dans l'opinion publique.

L'article 223 TFUE reprend le même système pour la perspective d'une procédure vraiment uniforme.

2) La détermination de l'électorat fut longtemps régie par le principe de nationalité, seuls les nationaux pouvant participer aux élections européennes dans un État membre donné (sauf exceptions en Italie, Irlande, Belgique et Pays-Bas). **Le traité de Maastricht lui a substitué le principe de résidence, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant ayant le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes dans les mêmes conditions que les ressortissants de ce pays.**

Avec ce principe, la représentation « des peuples des États réunis dans la Communauté » doit plutôt être interprétée comme la représentation de « l'ensemble des peuples » de ces États plutôt que comme la représentation de « chacun des peuples » des États, ce qui est une façon de se rapprocher d'une traduction juridique du concept de « peuple européen », loin encore d'être une réalité sociologique et politique.

Avec le traité de Lisbonne, la fonction de représentation du Parlement européen a été formulée différemment. L'article 14 §2 TUE indique qu'il est « *composé de représentants des citoyens de l'Union* ».

Il n'en reste pas moins que ces élections se font essentiellement dans un cadre national, avec notamment une addition de débats politiques nationaux plutôt qu'un véritable forum politique européen, ce qui est sans doute le principal problème pour cette démocratie qui à certains égards « tourne à vide » sans prise de conscience de ses citoyens. D'où l'idée d'avoir des listes transnationales. Le Président de la République française, en 2017, a ainsi proposé d'utiliser les sièges théoriquement libérés par le Royaume-Uni en 2019 pour mettre en place de telles listes transnationales dès ces élections de mai 2019. Sur les 73 sièges libérés, 27 auraient été utilisés pour ces listes, ce qui aurait renforcé la notion de citoyenneté européenne, le caractère européen de l'élection, et aurait pu susciter un vrai débat politique à l'échelle européenne. C'est ce qui a conduit la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen à proposer ce système, le 23 janvier 2018 (A8-0007/2018). Mais le Parlement européen, le 7 février 2018, a rejeté cette idée (par 368 voix contre 274) (P8 TA(2018)0029). Il l'a reprise en juin 2023 pour les élections de 2024, (28 députés élus dans une circonscription européenne) mais là c'est le Conseil européen qui n'a pas suivi.

2. La répartition des parlementaires européens

En 1951 l'Assemblée comptait 78 membres, répartis selon le poids démographique des États membres, et l'Acte de Bruxelles, en 1976, avait consacré à la fois le principe de l'égalité des sièges attribués aux quatre plus grands États, et le phénomène de la surreprésentation des trois plus petits. La décision du Conseil du 1^{er} février 1993 (JOCE n° L 33/15 du 9 févr. 1993) a pris en compte l'unification de l'Allemagne, rompant avec l'égalité entre les plus grands États, et majoré le nombre des sièges attribués aux États grands et moyens. Si bien qu'avec l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, le Parlement se composait de 626 membres.

- **Le traité d'Amsterdam**, dans la perspective des futures adhésions, posait le principe que le nombre des membres du Parlement européen ne devait pas dépasser 700 (art. 189 TCE [ex 137]) et que toute modification du nombre des sièges devrait « *assurer une représentation appropriée des peuples des États réunis dans la Communauté* » (art. 190 CE [ex 138]), ce qui devrait conduire à réduire les excessives « *sur-représentations* ».
- **Le traité de Nice** a tenté de régler plus précisément cette question difficile, au prix d'un renoncement au plafond de 700 (rehaussé à 732), d'une réduction des sièges attribués aux membres actuels (ainsi, si

l'Allemagne conserve ses 99 députés, la France, l'Italie et le Royaume-Uni passent à 72 représentants dans la configuration d'une Europe à 27), et d'une progressivité particulièrement complexe, le système n'étant véritablement applicable que pour les élections de 2009.

Avec l'élargissement de 2007, et 27 États membres, le Parlement comptait donc, jusqu'à juin 2009, ainsi répartis : Allemagne : 99 ; France, Italie, Royaume-Uni : 78 ; Espagne, Pologne : 54 ; Roumanie 35 ; Pays-Bas : 27 ; Belgique, Grèce, Hongrie, République tchèque, Portugal : 24 ; Suède : 19 ; Autriche, Bulgarie : 18 ; Danemark, Finlande, Slovaquie : 14 ; Irlande, Lituanie : 13 ; Lettonie : 9 ; Slovénie : 7 ; Chypre, Estonie, Luxembourg : 6 ; Malte : 5.

Le Traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie a prévu qu'en 2009 se met en place une nouvelle répartition, respectant le plafond de 736 députés. La nouvelle ventilation était la suivante : Allemagne : 99 ; France, Italie, Royaume-Uni : 72 ; Espagne, Pologne : 50 ; Roumanie : 33 ; Pays-Bas : 25 ; Belgique, Grèce, Hongrie, République tchèque, Portugal : 22 ; Suède : 18 ; Autriche, Bulgarie : 17 ; Danemark, Finlande, Slovaquie : 13 ; Irlande, Lituanie : 12 ; Lettonie : 8 ; Slovénie : 7 ; Chypre, Estonie, Luxembourg : 6 ; Malte : 5.

Le traité de Lisbonne, reprenant en cela le traité constitutionnel, fixe un minimum de sièges par État (6), mais aussi un maximum (96), ce qui se traduit par une réduction du nombre de représentants élus en Allemagne. Il rehausse également le nombre maximum de membres du Parlement, porté à 750. La répartition, ce qui est nouveau, n'est pas déterminée dans son détail, mais simplement éclairée par l'énoncé d'un principe : la représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle. Sur ces bases, il appartenait au Conseil européen sur initiative et avec l'approbation du Parlement européen, de fixer le détail de cette composition par une décision.

En décembre 2008, le Conseil européen a décidé que si le traité de Lisbonne entrait finalement en vigueur, il s'appliquerait immédiatement aux institutions communautaires. En particulier, le Parlement européen passerait de 736 membres (Nice) à... 751 membres. (un compromis avec le texte du traité a conduit à admettre 750 « plus le président » !)

En tout, douze pays gagnent des députés : l'Espagne (+4), la France, le Royaume-Uni, la Suède, l'Autriche, (+2 chacun), l'Italie, la Pologne, les Pays-Bas, la Bulgarie, la Lettonie, la Slovénie et Malte (+1 chacun). Normalement, l'Allemagne doit en perdre 3 (à 96), mais il est difficile de « désélire » des députés légalement élus. L'Allemagne gardera donc ses 99 députés cinq ans de plus et le nombre de députés sera temporairement... de 754 au lieu de 751... la situation est ubuesque puisque le traité n'étant pas respecté, il faudra saisir la prochaine occasion d'un traité d'adhésion pour faire adopter un protocole et jusque là (2012 ?) les députés supplémentaires auront un statut d'observateur (Une procédure de révision du Protocole sur les dispositions transitoires annexé au traité de Lisbonne a été lancée à l'initiative de l'Espagne mais n'a pas encore abouti: décision n°2010/350 /UE du Conseil européen du 17 juin 2010, JOUE n° L 160 du 26 juin 2010, p.5). Par ailleurs, les deux députés français supplémentaires, au titre du traité de Lisbonne, ont fait l'objet d'un choix procédural, in extremis ; la veille de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il a été décidé qu'ils seraient désignés par l'Assemblée nationale française au lieu d'être en quelque sorte déduits de calculs portant sur les élections de juin 2009 (méthode du type « suivant de liste »). Un projet de loi a été adopté en Conseil des ministres à cette fin le 3 novembre 2010.

L'adhésion de la Croatie, en juillet 2013, a conduit à l'arrivée de 12 députés croates. Le Parlement européen comptait donc alors 766 membres de manière temporaire, le respect du plafond de 750 (751 en fait) devant être assuré après les élections de 2014 : Allemagne 96 ; France 74 ; Italie, Royaume-Uni : 73 ; Espagne 54 ; Pologne 51 ; Roumanie 32 ; Pays-Bas : 26 ; Belgique, Grèce, Hongrie, République tchèque, Portugal 21 ; Suède 20 ; Autriche 18 ; Bulgarie 17 ; Danemark, Finlande, Slovaquie 13 ; Croatie, Irlande, Lituanie 11 ; Lettonie, Slovénie : 8 ; Chypre, Estonie, Luxembourg, Malte : 6.

Le départ des 73 députés britanniques, pour un Brexit prévu au 31 mars 2019, aurait pu permettre de passer à 678 sièges dès les élections de mai 2019. Le Parlement, le 7 février 2018 (résolution précitée), a proposé au Conseil européen une composition à 705 sièges, 27 des sièges servant à réduire les écarts de représentation entre les États membres, les 46 autres étant réservés pour de futures adhésions. La France et l'Espagne gagnent 5 sièges, l'Italie et les Pays-Bas 3, l'Irlande 2, La Finlande, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Suède, la Croatie, l'Estonie, le Danemark, l'Autriche 1 siège. Le Conseil européen a adopté la décision (UE)

2018/937 le 29 juin 2018 (JOUE n° L 165 I/1 du 2 juill. 2018). Les tribulations du Brexit ayant conduit à retarder ce dernier au-delà des élections européennes, cette nouvelle répartition ne s'est appliquée qu'au 1^{er} février 2020, après le départ des députés du Royaume-Uni élus en mai 2019.

Remarque

Pour les élections de 2024, une nouvelle répartition a été prévue. Le Parlement européen, en juin 2023, avait envisagé une composition à 716 membres mais le 26 juillet 2023, le COREPER (donc les États membres) a validé une composition à 720 députés, la France, par exemple, gagnant 2 sièges et passant de 79 à 81 députés.

3. Le statut des parlementaires européens

Il est caractérisé par de nombreux renvois aux législations nationales, d'où de fréquentes assimilations au statut des parlementaires nationaux, sources d'inégalités fâcheuses entre les députés européens, tant pour les règles concernant le mandat que pour les privilèges et immunités, ou encore le régime des indemnités. L'adoption d'un statut au niveau communautaire a été très difficile.

a) Le mandat

Il est de 5 ans, peut être cumulé avec un mandat parlementaire national, ce qui est de moins en moins fréquent parmi les députés européens. Depuis la loi du 5 avril 2000, le cumul est interdit, en France, entre un mandat de parlementaire national et un mandat de député européen.

En revanche, **des incompatibilités sont prévues** dans « l'Acte de Bruxelles » avec d'autres fonctions nationales (l'appartenance à un Gouvernement), ou communautaires (appartenance à la Commission, à la Cour de Justice, à la Cour des comptes, fonctionnaire ou agent en activité des Communautés européennes, etc...), chaque État membre pouvant, de surcroît, compléter cette liste par des incompatibilités supplémentaires, notamment par l'alignement sur celles qui s'imposent aux parlementaires nationaux (pensons, en France, à l'appartenance au Conseil constitutionnel).

b) Les privilèges et immunités

Prévus essentiellement dans le Protocole annexé au traité « *de fusion* » du 8 avril 1965, ils assurent l'irresponsabilité des parlementaires européens pour toute opinion ou vote émis dans l'exercice des fonctions, et leur libre circulation, quand ils se rendent au lieu de réunion du Parlement, ou qu'ils en viennent. S'ils sont, sur le territoire d'un autre État membre que le leur, exemptés de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire (sauf cas de flagrant délit, ce qui a été le cas pour la vice-présidente Eva Kaili dans le Qatargate fin 2022), chacun d'eux relève, sur son territoire national, du régime accordé aux parlementaires nationaux.

Ces immunités valent « **pendant la durée des sessions** ». Il a fallu que le Parlement européen précise, dans son règlement, que ces sessions durent un an et s'enchaînent sans interruption pendant toute la durée du mandat, ce qui rend permanentes les immunités, lesquelles peuvent cependant être levées par un vote du Parlement lui-même.

c) Le régime des indemnités jusqu'en 2009

Il était fixé par les systèmes nationaux, et conduisait souvent à un alignement sur les parlementaires nationaux, source d'une inégalité entre les députés européens dont le Parlement européen tente de limiter l'incidence par un système développé de couverture des frais de mandat.

Remarque

Ainsi si l'indemnité mensuelle, en 2009 (avant les élections de juin), d'un député européen italien était de 11 779 euros, elle était de 760 euros pour un député hongrois (6 952 euros pour un député français). Il faut donc ajouter diverses indemnités : indemnité de frais généraux (4 202 euros), indemnité forfaitaire de voyage, indemnité annuelle (4 148 euros), indemnité journalière (298 euros) et indemnité pour rémunération des collaborateurs (17 540 euros par mois, source d'abus dans un premier temps mais plus strictement contrôlée depuis 2000).

d) L'adoption d'un statut

Le Traité d'Amsterdam a ajouté un article 190 §5 aux 4 paragraphes issus de l'ex article 138 CE : « *Le Parlement européen fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à l'unanimité* ».

La première tentative, au printemps 99, pour déterminer ce statut, s'est fâcheusement enlisée dans des querelles entre le Parlement et le Conseil.

Si le traité de Nice prévoit pour cette approbation un vote du Conseil à la majorité qualifiée, il maintient l'exigence d'unanimité quant au régime fiscal des députés ou anciens députés.

La majorité qualifiée n'a pas pu être réunie au Conseil, le 26 janvier 2004, et le projet de statut adopté en juin 2003 par le Parlement n'a pu être approuvé, malgré le forcing des parlementaires qui avaient tenté de lier la négociation aux travaux de la Conférence intergouvernementale, puis qui avaient, le 17 décembre 2003, défini une ligne de compromis sur les sujets sensibles, notamment la détermination d'une rémunération unique. Un statut des députés européens a fini par être adopté le 28 septembre 2005 (JOUE n° L 262 du 7 octobre 2005, p. 1). Il fixe l'indemnité à **38,5 %** du traitement de base d'un juge de la Cour de justice. Ce nouveau statut s'applique après les élections de juin 2009, l'indemnité de base étant alors, pour tous, 7 339 euros par mois. En 2026, le traitement brut d'un député européen est de 11 255 euros/mois.

Remarque

Certains avantages et indemnités s'ajoutent au traitement de base :

- Indemnité de frais généraux : 4 950 euros/mois pour 2026. Elle couvre les frais de bureau du député dans le pays d'origine. Elle peut être réduite de moitié si le député n'assiste pas à la moitié des séances plénières d'une année. La transparence s'agissant de ces frais généraux n'est pas remarquable, le Parlement ayant plusieurs fois rejeté des amendements qui l'auraient améliorée. Le refus de communiquer des documents sur ce sujet à des journalistes a été à l'origine d'un recours devant le Tribunal (aff. [T-662/15](#), Deli# c/ Parlement).
- Remboursement des frais de voyage : c'est le cas pour les activités directement liées à leur participation aux travaux du Parlement (remboursement des frais engagés). Pour les déplacements indirects (tenue de conférences par exemple), un remboursement forfaitaire annuel de 4 716 euros est prévu.
- Indemnités journalières : 359 euros/jour de présence aux réunions des organes du Parlement.
- Indemnité d'assistance parlementaire : 32 072 euros par mois sont dépensés par le Parlement pour chaque député pour lui permettre d'employer des assistants. Pour éviter des abus, cette somme n'est pas versée au député mais en tant que salaire aux assistants. Pour la même raison, il est impossible d'engager un parent proche. Un député peut engager au maximum trois assistants accrédités sur les lieux de travail du Parlement et des assistants locaux. Malgré ces précautions, plusieurs affaires ont conduit le Parlement à considérer que des fonds avaient été détournés, l'indemnité étant versée à du personnel n'ayant aucun lien avec la mission européenne du député (cf. par exemple l'arrêt du 7 mars 2018, Jean-Marie Le Pen c/ Parlement européen, aff. [T-140/16](#), (ECLI:EU:T:2018:122), par lequel le Tribunal a confirmé une décision du secrétaire général du Parlement européen relative au recouvrement de 320 026,23 euros indûment versés au titre de l'indemnité d'assistance parlementaire entre 2009 et 2014. Dans l'affaire Marine Le Pen, condamnée le 21 mai 2020 par la Cour de justice

à rembourser plus de 300 000 euros, elle a été aussi mise en examen pour détournements de fonds publics par la justice française en 2018. Mais quasiment tous les députés européens FN étaient concernés (système) (préjudice estimé par le PE sur 2009-2017 : 6,8 millions d'euros). Verdict assez retentissant, le 31 mars 2025, Mme Le Pen étant condamnée pour détournement de fonds publics (8 contrats représentant une somme d'environ 474 000 euros, plus, en tant que présidente du parti, complicité pour des détournements à hauteur de 1,8 millions d'euros) avec, parmi les différentes peines prononcées à son encontre (4 ans d'emprisonnement, amende de 100 000 euros...), celle d'inéligibilité assortie de l'exécution provisoire. Cette dernière n'a pas été requise en appel (février 2026), mais la décision de la Cour d'appel est attendue pour l'été 2026.

Ces pratiques douteuses ne concernent pas que les opposants à l'UE. Même chose au MODEM de François Bayrou : le 9 mars 2023, lui et 10 autres personnes ont été renvoyés en correctionnelle.

B. L'organisation du Parlement européen

Le « *règlement* » établi librement par le **Parlement** lui-même va largement régir cette organisation, et préciser à la fois les structures internes et le régime des travaux du Parlement européen.

1. L'organisation interne

Il s'agit ici de déterminer ce que sont les structures de direction, les structures politiques et les structures de travail parlementaire.

a) Les structures de direction

Le Parlement est dirigé par un **Président** qu'il élit pour deux ans et demi au scrutin secret et à la majorité absolue (pendant les trois premiers tours de scrutin) des suffrages exprimés sur proposition d'un groupe politique ou d'au moins trente-six députés. Le 15 janvier 2002 a été élu le Libéral irlandais Pat Cox remplacé le 20 juillet 2004 par le socialiste espagnol Josep Borrell Fontelles. Le 16 janvier 2007 a été élu le chrétien démocrate allemand Hans Gert Pottering. Après les élections de 2009, pour la première fois, un Président issu des nouveaux États membres a été élu : le Polonais Jerzy Buzek. Le 17 janvier 2012, Martin Schulz a accédé à cette présidence. Il a été réélu le 1^{er} juillet 2014. Le 17 janvier 2017 a été élu l'Italien Antonio Tajani. Le 3 juillet 2019 lui a succédé un autre Italien, David Sassoli, social-démocrate. Il est décédé à la fin de son mandat, le 11 janvier 2022. Le 18 janvier 2022 a été élue la Maltaise Roberta Metsola (PPE).

Le Président dirige l'ensemble des activités du Parlement et en assure la représentation. **Il est assisté par quatorze vice-présidents qui peuvent le remplacer et par cinq questeurs (6 pour la période de 2007 à juillet 2009) chargés des tâches administratives et financières concernant directement les députés ; tous sont élus également par le Parlement.** A vingt (vingt et un pendant la période intérimaire), ils forment le Bureau (les questeurs n'ayant cependant que voix consultative) compétent pour les questions financières, d'organisation, d'administration, notamment pour gérer le secrétariat et les organes du Parlement.

Le Président du Parlement et les présidents des groupes politiques forment la Conférence des présidents qui statue sur l'organisation des travaux du Parlement et sur les questions afférentes à la programmation législative.

b) Les structures politiques

Il faut ici distinguer deux types de structures : les groupes et les partis politiques.

1) Les groupes politiques : il est important de relever que les députés européens se regroupent effectivement par affinités politiques et non par nationalités.

Ce caractère plurinational est même favorisé par les règles de constitution des groupes.

Exemple

Dans le règlement de 1999, il fallait qu'au moins deux nationalités soient représentées et que le minimum de députés requis pour en former un était d'autant moins élevé que les nationalités représentées étaient nombreuses

- vingt-trois députés pour deux États membres,
- dix-huit pour trois,
- et quatorze pour plus de trois nationalités

A partir de la version de juillet 2004, le règlement exigeait pour constituer un groupe que les députés aient été élus dans au moins un cinquième des États membres (6), et qu'ils soient au moins 19 (puis 20 dans un deuxième temps).

Le règlement intérieur s'appliquant après l'élection de juin 2009 exige, quant à lui, un minimum de 25 députés, élus dans un quart des États membres (7).

Dans le Parlement élu en 2019, et pour la composition actualisée en 2023, il y avait 7 groupes dont la composition a été redistribuée après le Brexit :

- Le groupe le plus important était le **PPE** (démocrates - chrétiens) : 176 sièges.
- Le Groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates : 144 sièges.
- Le Renew Europe Group : 101 sièges.
- Le Groupe Identité et Démocratie : 64 sièges.
- Le Groupe des verts, Alliance libre européenne : 72 sièges.
- Le Groupe des Conservateurs et Réformistes européens : 64 sièges.
- Le Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne / Gauche verte nordique : 38 sièges.

46 députés sont « non-inscrits ».

Après les élections de juin 2024, on compte 8 groupes :

- PPE : 188.
- Socialistes et démocrates : 136.
- Patriotes pour l'Europe (Fidesz de Victor Orban) : 84.
- Conservateurs et réformistes (ECR) : 78.
- Renew : 77.
- Les Verts : 53.
- La Gauche : 46.
- un nouveau Groupe, « Europe des nations souveraines » (ESN) regroupant les partis d'extrême droite les plus « extrêmes » comme l'Afd allemande : 25.

Il y a 32 non-inscrits.

2) Ces groupes préfigurent la mise en place de véritables partis politiques au niveau européen.

Si le traité de Maastricht se contentait (art. 191, ex 138a) de saluer leur importance, le traité de Nice ajoute une base juridique pour adopter, en codécision, un statut de ces partis, notamment les règles relatives à leur financement. Le règlement 2004/2003, adopté le 4 novembre 2003, fixe le statut et les conditions de financement des partis politiques au niveau européen (JOUE n° L 297/1 du 15 nov. 2003). **Il définit comme parti politique au niveau européen un parti ou une alliance de partis représenté dans au moins un quart des États membres par des parlementaires européens, nationaux, ou régionaux, ou ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés dans un quart au moins des États membres lors des dernières élections européennes.** Ces partis doivent, de plus, respecter **les principes de liberté, de démocratie, des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit, et avoir participé aux élections européennes ou en avoir exprimé l'intention.** Le Parlement européen gère les crédits disponibles pour assurer le financement de ces partis : 15 % de la somme est attribuée en parts égales entre tous les partis européens reconnus comme tel, et 85 % sont partagés entre ceux qui ont des élus au Parlement européen,

proportionnellement au nombre de ces derniers. Le 1^{er} janvier 2017 est entré en vigueur le règlement n° 1141/2014 modifiant le statut de ces partis européens.

Remarque

Actuellement, l'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes mentionne 12 partis enregistrés et 10 fondations (chacune étant affiliée à un parti).

- Partis politiques (pour chacun, est indiqué le financement en euros) :

- Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party : 3 667 004 (budget 2025).
- European Christian Political Movement : 705 262.
- European Conservatives and Reformists Party : 4 890 332.
- European Democratic Party : 1 027 190.
- European Free Alliance : 898 419.
- European Green Party : 3 216 304.
- European Left Alliance for the people and the planet : 995 500.
- European People's Party : 12 000 000.
- Patriots.eu : 5 405 417.
- Party of European Socialists : 9 139 787.
- Party of the European Left : 1 413 504.
- Europe of sovereign Nations: 1 992 976.

Total pour 2025 : 45,3 millions d'euros.

- Fondations politiques :

- Coppieters Foundation (Affiliated to party European Free Alliance) : 528 000.
- European Liberal Forum Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party : 2 076 000.
- Foundation for European Progressive Studies Party of European Socialists : 4 136 000.
- Green European Foundation European Green Party : 1 824 000.
- Patriots for Europe : 2 712 250.
- Institute of European Democrats European Democratic Party : 600 000.
- New Direction - Foundation for European Reform European Conservatives and Reformists Party : 2 757 913.
- Sallux European Christian Political Movement : 420 000.
- Transform Europe Party of the European Left : 816 000.
- Wilfried Martens Centre for European Studies European People's Party : 6 792 000.

Total (2025) : 23,66 millions d'euros.

Donc total partis et fondations en 2025 : 68,9 millions. NB : en France, à titre de comparaison, le financement public des partis politiques est du même ordre.

c) Les structures de travail parlementaire

Le travail parlementaire est largement assuré par l'instrument des commissions, qui maintiennent la permanence du contrôle parlementaire dans l'intervalle entre chaque période de session plénière (une semaine par mois environ).

Le Parlement constitue librement des commissions permanentes, **la seule exigence de son règlement étant que l'une de ces commissions soit chargée de la vérification des pouvoirs** (contrôle de la validité du mandat après les élections) ; il y a actuellement vingt-deux commissions permanentes (24 si on prend en compte certaines subdivisions) balayant tous les secteurs d'activité du Parlement mais celui-ci peut également créer des commissions temporaires, pour une durée maximum de douze mois, sur un thème déterminé au moment de la création. Ainsi a pu être constituée une commission spéciale sur la crise financière, ou sur le terrorisme, sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale, sur la lutte contre le cancer, sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris

la désinformation, et sur l'intelligence artificielle à l'ère du numérique. En 2026, nous avons une Commission spéciale sur le bouclier européen de la démocratie, et une sur la crise du logement. Le traité de Maastricht (alors que c'était prévu jusque là par le seul règlement du Parlement) a, par ailleurs, consacré la possibilité de constituer une commission temporaire d'enquête, à la demande d'un quart des parlementaires, sur des allégations d'infraction au droit communautaire ou de mauvaise administration dans l'application de celui-ci (parmi les dernières, commissions sur la protection des animaux pendant le transport, et une sur l'utilisation de Pegasus et de logiciels espions de surveillance équivalents).

Existent enfin des délégations interparlementaires et des commissions parlementaires mixtes assurant un lien avec des Parlements d'États tiers ou avec des Organisations internationales (53 délégations).

2. L'organisation des travaux

Elle dépend de plusieurs paramètres : le lieu de travail , le calendrier des travaux et le déroulement des travaux.

a) Le lieu de travail

C'est déjà une question problématique, puisque le « *commun accord des gouvernements des États membres* » prévu par le traité de Rome pour la fixation du siège des institutions communautaires a longtemps été contrarié par l'ambition de trois États membres d'accueillir sur leur sol le Parlement européen ; d'où l'adoption en 1965 d'un régime de compromis que l'on pensait provisoire du fait qu'il se traduisait par un éclatement du travail parlementaire peu propice à son efficacité :

- le Secrétariat général du Parlement était fixé à Luxembourg,
- Strasbourg était qualifié de « *lieu de travail provisoire* », pour les séances plénières,
- et les commissions prirent l'habitude de se réunir à Bruxelles.

Après de multiples tentatives (résolution du Parlement, recours du Luxembourg devant la Cour de Justice, construction effrénée d'hémicycles à Luxembourg, à Bruxelles puis à Strasbourg Hémicycle inauguré en décembre 1999, pour emporter la décision) pour faire évoluer ou pour pérenniser la situation, le traité d'Amsterdam, le 2 octobre 1997, a confirmé dans un Protocole la solution initiée par le Conseil européen d'Edimbourg, en 1992, qui consiste à attribuer à :

- Strasbourg (s'y déroulent les douze périodes de session plénières mensuelles) le siège du Parlement,
- les périodes de session plénières additionnelles et le travail des commissions se déroulant à Bruxelles, et le Secrétariat général restant à Luxembourg.

Exemple

Cirque ambulant 4 jours par mois. Le PE a ses propres **semi remorques** mais il faut en louer à DHL (9 000 euros par session, 3 200 cantines - chaque personne travaillant au Parlement ayant droit à une cantine de 40 kg). Pour éviter que les déménageurs ne se blessent, il a fallu remplacer 4 000 vieilles malles en fer, aux lamelles coupantes, par des cantines en plastique, ainsi que 800 chariots servant à les transporter - soit une dépense de 830 000 euros sur deux ans. Les cantines sont de dix couleurs différentes, qui permettent de les répartir dans les bons bâtiments car avant, c'était presque toujours la course pour retrouver sa cantine, égarée, mélangée. **100 armoires**, Les armoires sont pourvues de roulettes, afin qu'elles puissent voyager. Après quelques accidents, le Parlement a remplacé les vieux modèles à quatre étages, qui avaient tendance à se déséquilibrer, par des modèles à trois étages. Du **matériel audiovisuel et les appareils de réanimation cardiaque** de l'infirmerie. Il faut rajouter que ceci concerne le déménagement de Bruxelles (1 200 fonctionnaires) mais il y en a 500 autres qui viennent du secrétariat général du PE à Luxembourg avec armes et bagages aussi... Le Parlement prend en charge leurs frais de transport et de séjour. Il fait de même pour les eurodéputés, et il invite régulièrement quelque 60 journalistes, en poste ailleurs qu'à Bruxelles, afin qu'ils couvrent les sessions. Le surcoût lié à l'existence des trois sièges du Parlement est estimé, chaque année, entre 150 et 200 millions d'euros.

b) Le calendrier des travaux

Il repose sur une session annuelle commençant de plein droit le deuxième mardi du mois de mars, le Parlement fixant lui-même les douze périodes de session plénières de quatre jours, qui peuvent être complétées par des périodes de sessions additionnelles à la demande de la Commission européenne, ou du Conseil, ou de la majorité ou exceptionnellement du tiers des membres du Parlement.

c) Le déroulement des travaux

Le déroulement des périodes de session est rythmé par un ordre du jour adopté par le Parlement, sur la base d'un projet de **la Conférence des présidents**.

Remarque

La Conférence fait également voter par le Parlement la répartition du temps de parole entre les groupes politiques (et les non inscrits), le système combinant le souci d'égalité (entre groupes) et celui de proportionnalité (en fonction des effectifs de chaque groupe).

En cas de vote, un quorum est exigé, à hauteur du tiers des parlementaires mais si trente-huit députés ne demandent pas au Président de constater l'absence de quorum, le vote est valable quelque soit le nombre des votants.

Ces votes sont obligatoirement personnels et individuels et la procédure de droit commun est le vote à main levée ; en cas de doute, est utilisé le vote électronique, et en cas de panne, le vote par assis et levés.

Les votes du Parlement sont acquis, sauf disposition spécifique des traités, à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Remarque

Les votes sont regroupés à la fin de chacune des périodes de session. Ceci se traduit par une forme de complexité dans les « listes de votes » regroupant des dizaines de votes (60, 70...) qui se succèdent en rafale et exigent une grande attention. D'où peut-être la procédure à certains égards déconcertante des « corrections de vote » : les députés peuvent adresser une correction d'un de leurs votes (lorsque celui-ci s'est fait par appel nominal) jusqu'au vendredi de la deuxième semaine suivant la période de session, à midi. Le résultat du scrutin ne sera pas modifié mais leur vote sera corrigé, ce qui peut correspondre à la prise de conscience d'une erreur ou à des calculs politiques plus complexes, un député pouvant voter dans un sens contraire à la ligne indiquée par son groupe et revendiquer ensuite une simple erreur. On peut rester surpris du nombre de corrections, certains députés (Jean-Luc Mélançon) en faisant plus de cent en 18 mois. Autre exemple : 23 députés européens FN entre juillet 2014 et octobre 2015 : 1 146 corrections de vote... déconcertant...

C. Les attributions du Parlement européen

Traditionnellement, les institutions parlementaires se voient attribuer **trois types de pouvoirs leur assurant un rôle institutionnel important** : un pouvoir de contrôle, un pouvoir budgétaire, un pouvoir législatif. Ce sont effectivement là les trois types d'attributions du Parlement européen. Pour être précis, l'article 14 TUE indique que le Parlement européen exerce conjointement avec le Conseil les fonctions législative et budgétaire, et qu'il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par le traité.

1. Les pouvoirs de contrôle

- d'une part, intervenir, avec des moyens d'une efficacité variable, sur la composition et l'existence même d'autres organes ou institutions,
- d'autre part, s'informer et s'exprimer sur les activités communautaires.

a) Le contrôle organique

Il peut être **positif ou négatif**, selon qu'il accompagne la prise ou provoque la fin des fonctions dans un organe communautaire.

1° Le contrôle-approbation

Au sens positif, le Parlement européen est surtout associé à la nomination des membres de la Commission européenne ; c'est là une très ancienne revendication du Parlement satisfaite par le traité de Maastricht et par le traité d'Amsterdam. Avec le traité modificatif, ce rôle du Parlement prend une dimension nouvelle. Dans la présentation même de ses fonctions (article 14 TUE « modifié »), il est indiqué que le Parlement « *élit le président de la Commission* » et la procédure porte la marque de la logique parlementaire ; c'est « *en tenant compte des élections au Parlement européen* » (article 17§7 TUE « modifié ») que le Conseil européen proposera un candidat au parlement qui votera à la majorité de ses membres. On voit ici que si les partis politiques déclarent à l'avance qui sera leur candidat, les peuples des États membres joueront ici le rôle d'un peuple lors d'élections législatives dans un régime parlementaire comme le Royaume-Uni.

Il est, en revanche, simplement consulté pour la nomination des membres de la Cour des comptes, et pour celle du Président, du vice-président et des membres du Directoire de la Banque centrale européenne.

Avec le traité de Lisbonne, le Parlement propose également un candidat pour appartenir au comité de sept personnalités chargé d'examiner l'adéquation des candidats aux postes de juge et d'avocat général de la Cour de justice et du Tribunal (article 255 TFUE et article 107 bis du règlement du Parlement européen).

2° Le contrôle-sanction

Le contrôle négatif constitue un pouvoir de sanction du Parlement qui peut, par le vote d'une motion de censure, contraindre la Commission européenne à la démission.

S'il est tout à fait remarquable qu'une Assemblée supranationale dispose de cet instrument classique du régime parlementaire, il faut admettre que sa procédure est très contraignante, sa rationalisation se traduisant par :

- l'exigence d'un dépôt par au moins un dixième des membres du Parlement (seuil moyen) (1/5^{ème} (seuil élevé) s'il y a eu un vote sur une motion de censure dans les 2 mois qui précèdent) à (art. 127 du règlement du Parlement),
- par un délai minimum de trois jours avant le vote ,
- par un scrutin public et une double majorité d'adoption : majorité des deux tiers des suffrages exprimés représentant plus de la moitié des membres du Parlement (art. 234 TFUE).

De fait, jamais encore le Parlement n'a censuré la Commission, même si des procédures ont été lancées, à partir de 1972 ; le Parlement a cependant appris à utiliser la menace de censure comme instrument de négociation et d'influence, avec notamment une sophistication en 1997, quand, après avoir envisagé le vote (juridiquement discutable) d'une censure avec sursis, il a retenu à propos du comportement de la Commission dans l'affaire de la « *vache folle* » la formule d'une « *censure à retardement* », mettant ainsi sur la Commission une pression la conduisant à agir conformément aux vœux du Parlement pendant neuf mois. La démission, en 1999, de la Commission Santer, est aussi à relier à une claire menace de censure.

b) Le contrôle fonctionnel

Il s'exerce sur les activités et le système communautaire au sens large, et est assuré par le Parlement grâce à des moyens d'information, des moyens d'expression et des instruments de relais des citoyens européens.

1° Les moyens d'information

L'information du Parlement peut être active, quand il la recherche, et il dispose alors de deux instruments : **les questions et les enquêtes**. Elle peut être passive (information reçue par le Parlement).

Les questions : Le Parlement européen, s'agissant des *questions* qu'il peut poser à la Commission ou au Conseil, possède une panoplie complète

- questions écrites, que chaque député peut poser, à la Commission, au Conseil, au Président du Conseil européen, au Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou à la Banque centrale européenne.
- questions orales avec débat (pour les mêmes destinataires excepté le Président du conseil européen) que peut poser une commission, un groupe politique ou, au moins, un vingtième des députés.
- Interpellations : les petites interpellations correspondaient à des questions avec demande de réponse écrite qu'une commission, un groupe politique ou 5 % des députés pouvaient poser, sur des sujets bien précis, au Conseil, à la Commission ou au Haut Représentant. Le délai demandé pour la réponse était de deux semaines. Elles n'existent plus depuis le 31 janvier 2019. Les grandes interpellations, avec réponse écrite suivie d'un débat peuvent être activées par les mêmes interpellants. Après réception de la réponse écrite, si un nombre de députés ou un ou plusieurs groupes politiques atteignant au moins le seuil moyen (1 dixième des députés) le demandent, la grande interpellation est inscrite au projet définitif d'ordre du jour du Parlement.
- mais aussi une procédure supplémentaire d'« *heure des questions* » inspirée de la tradition britannique et permettant un contrôle plus rapide ou plus ponctuel. A noter, à partir d'avril 2022, un nouveau format testé pour cette heure des questions, renforçant le dialogue politique entre le Parlement et spécialement la Commission.

Exemple

En 2025 : 4 906 questions écrites, dont 4 628 à la Commission, 47 questions orales, dont 37 à la Commission, 1 grande interpellation (en juin 2025, à la commission, au sujet de prétendus financements partisans d'ONG par la Commission).

L'investigation peut être plus incisive par la constitution, à la demande d'un quart des membres du Parlement, d'une **commission temporaire d'enquête**, le traité de Maastricht ayant ici consacré une pratique que le Parlement avait jusque là simplement organisé dans son règlement : en cas d'allégation d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire, une commission élabore, en principe en trois mois, un rapport faisant ensuite l'objet d'un vote du Parlement (art. 226 TFUE). Elle correspond **aux rapports et déclarations qui lui sont obligatoirement adressés**

- déclaration « *d'investiture* » du Président désigné de la Commission, tous les cinq ans,
- rapport général annuel et rapport annuel sur l'application du droit communautaire par la Commission,
- rapport du Conseil européen à la suite de chacune de ses réunions,
- et rapport écrit annuel sur les progrès de l'Union,
- présentation semestrielle du programme puis du bilan de la présidence du Conseil,
- rapport annuel du Médiateur et rapport de ce dernier sur chacune de ses enquêtes.

Rapport annuel du Président de la Banque centrale européenne.

Le Président de la Cour des comptes peut également être invité à venir s'expliquer devant le Parlement.

2° Les moyens d'expression

L'expression du Parlement se fait par ses débats et ses résolutions ou déclarations : ces débats correspondent souvent aux rapports faits au Parlement, et les débats suivis du vote d'une résolution relatifs au rapport annuel sur l'état de l'Union ou au rapport semestriel de la Présidence du Conseil marquent des temps forts de l'année parlementaire.

Par ailleurs, lors de chaque période de session, un ou deux créneaux d'au moins 60 minutes chacun sont réservés dans le projet d'ordre du jour aux débats sur un thème d'actualité d'intérêt majeur pour la politique

de l'Union européenne. Un groupe politique ou un nombre de députés atteignant le « seuil bas » (un vingtième du nombre de membres) au moins peuvent demander que soit inscrit à l'ordre du jour du Parlement un débat extraordinaire sur un thème d'intérêt majeur concernant la politique de l'Union européenne. Le débat est clôturé sans que soit adoptée une résolution. Normalement, il n'est pas organisé plus d'un débat extraordinaire au cours d'une période de session. Sur demande présentée par une commission, une délégation interparlementaire, un groupe politique ou un nombre de députés atteignant au moins le seuil bas, peut aussi être organisé un débat sur un cas urgent de violation des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Dans ce dernier cas de débat relatif à un cas urgent de violation des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, des propositions de résolution sur les sujets choisis peuvent être déposées par une commission, un groupe politique ou un nombre de députés atteignant au moins le seuil bas. Le Président et les présidents unanimes des groupes politiques peuvent décider qu'une proposition de résolution est mise aux voix sans débat. Tout député peut, par ailleurs, déposer une proposition de résolution (en moins de deux cents mots) portant sur un sujet situé dans le cadre des activités de l'Union européenne qui sera soumise au vote du Parlement, à l'issue d'une procédure dominée par la commission parlementaire compétente et la Conférence des présidents.

3° Les instruments de relais des citoyens

Le contrôle fonctionnel, en dernier lieu, est assuré par le Parlement en tant que relais des citoyens européens, dans le cadre **des procédures de pétition et de médiation**.

Tout citoyen européen (ainsi que les personnes résidant ou ayant leur siège social dans un État membre) peut présenter au Parlement européen une pétition sur un sujet relevant des domaines d'activité de la Communauté et qui le concerne directement. Consacrée par le traité de Maastricht, cette procédure était déjà organisée précédemment dans le règlement du Parlement et il existe depuis 1987 une commission des pétitions qui peut élaborer un rapport, un avis, ou transmettre au Parlement une proposition de résolution.

Le rôle du Parlement, ici, consiste le plus souvent à :

- transmettre aux instances compétentes (Commission européenne avec demande de saisine de la Cour de Justice...),
- ou à prendre contact avec les autorités nationales en cause,
- ou à aiguiller vers d'autres procédures (Commission européenne des droits de l'homme, médiateurs nationaux ou communautaire ...).

Cette expérience du Parlement en matière de pétitions a conduit les rédacteurs du traité de Maastricht, quand ils ont créé le médiateur européen, à en faire une sorte de structure particulière du Parlement.

Le médiateur est ainsi nommé par le Parlement pour la durée de la législature

- Son statut et les conditions générales d'exercice de ses fonctions sont fixés par le Parlement,
- Son siège est celui du Parlement,
- Son budget est inclus dans celui du Parlement, et il adresse au Parlement un rapport sur chacune de ses enquêtes.

Depuis 2003, le Médiateur était le grec Nikiforos Diamandouros. Le 1^{er} octobre 2013 lui a succédé Mme E. O'Reilly (réélue pour 5 ans le 18 décembre 2019). Elue en décembre 2024 par le Parlement européen, Teresa Anjinho (notamment ancienne ministre de la justice du Portugal) a prêté serment le 27 février 2025.

De sa propre initiative ou sur plainte, directe ou par l'intermédiaire d'un parlementaire européen, le médiateur enquête sur les cas de mauvaise administration dans l'action des institutions et organes communautaires.

A l'issue de l'enquête, le médiateur saisit l'institution en cause qui fournit des explications dans les trois mois, avant que le rapport final ne soit transmis au Parlement et à cette institution mise en cause.

La pratique devra permettre de clairement fixer le départ entre les procédures de pétition et de médiation, et l'écho donné à ces interventions sera le plus sûr gage de leur réussite, les administrations nationales (pour les

pétitions) et communautaires (pour les deux procédures) n'appréciant guère d'être ainsi publiquement mises en cause.

Remarque

Le Rapport 2024 a été présenté fin mars 2025 : 2 264 nouvelles plaintes ; 415 enquêtes ouvertes (411 sur base de plainte et 4 enquêtes d'initiative) ; 427 enquêtes clôturées (6 d'initiative, et les autres sur plainte). La « mauvaise administration » a été constatée dans 8 % des cas (34 affaires). Dans 66 affaires (15,5 %), le Médiateur a conclu qu'il n'y avait pas de mauvaise administration. Dans 261 cas (61,1 %), l'institution mise en cause a réglé le problème.

2. Les pouvoirs budgétaires

Le principe du « *consentement à l'impôt* » fut historiquement à l'origine du phénomène parlementaire lui-même.

Ce principe était mis à mal par le passage (décision du 21 avril 1970) du système des contributions financières à celui des ressources propres à la Communauté puisque ces dernières, à la différence des contributions, ne transitaient plus par les budgets nationaux, et n'étaient donc plus approuvées par les Parlements nationaux. Ce n'est pas tout à fait vrai : la traduction financière de l'appartenance de la France à l'Union se trouve dans le budget français, mais dans la partie recettes et non dépenses (c'est un « prélèvement sur recettes »).

Ce fut un argument qui permit cependant au Parlement, notamment par les traités budgétaires des 22 avril 1970 et 22 juillet 1975, d'acquiescer un véritable statut d'autorité budgétaire, par lequel il a tenté de pallier la faiblesse de ses prérogatives normatives, et qui le conduisit à intervenir pour l'élaboration et sur l'exécution du budget.

a) L'élaboration du budget

Il faut ici rappeler la procédure classique, qui est celle qui s'est appliquée jusqu'à maintenant et qui a joué un rôle important dans le positionnement institutionnel du Parlement européen. Nous verrons ensuite la procédure avec le Traité de Lisbonne.

1° La procédure classique

La procédure était la suivante : l'élaboration du budget se fait sur la base d'un avant projet établi par la Commission et d'un projet arrêté par le Conseil et soumis au Parlement ; celui-ci peut se prononcer sur les modifications puis sur l'adoption du projet de budget.

1) En matière de modifications, il faut distinguer deux catégories de dépenses vis-à-vis desquelles le Parlement n'a pas les mêmes pouvoirs :

- les dépenses obligatoires (DO) indispensables pour honorer des engagements antérieurs de la Communauté,
- et les dépenses non obligatoires (DNO).

En savoir plus : L'élaboration du budget

S'il ne peut que proposer des modifications pour les DO, le dernier mot restant au Conseil, le Parlement dispose en revanche d'un véritable droit d'amendement sur les DNO, pouvant imposer sa position malgré l'opposition du Conseil à condition de l'adopter en deuxième lecture à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés représentant plus de la moitié des parlementaires. Il doit également respecter la « *marge de manœuvre* » que lui accorde le taux maximum d'augmentation (TMA) calculé chaque année et dont la communication ouvre la procédure budgétaire. Certes, les DNO ne représentent qu'une moitié des dépenses, mais ce sont les secteurs les plus dynamiques, novateurs (fonds structurels, ou politique industrielle), et le dernier mot du Conseil sur les DO n'est guère représentatif d'une prééminence, sa latitude restant fort limitée.

s'agissant de dépenses inévitables (garantie agricole principalement) ; ce pouvoir de modification du Parlement n'est donc pas négligeable.

2) Pour l'adoption même du projet de budget, le Parlement dispose de deux types de compétences, selon que l'issue de la procédure est positive ou négative

- Quand il y a accord sur le projet, c'est le Président du Parlement qui « arrête » le budget, ce qui clôture la procédure ; c'est là un pouvoir formel, voire symbolique, auquel le Parlement a essayé de donner une valeur opératoire en l'utilisant alors qu'un désaccord subsistait avec le Conseil. La Cour de Justice, par un arrêt du 3 juillet 1986 (aff. n° 34/86), a condamné cette pratique.
- Lorsqu'il est, au contraire, opposé au projet de budget, le Parlement dispose d'un pouvoir très important, puisqu'il peut rejeter l'ensemble de ce projet, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés représentant plus de la moitié de ses membres.

Cette grave décision, qui pourrait être considérée, vis-à-vis du Conseil, comme un désaveu comparable à la censure de la Commission, oblige le Conseil à élaborer un nouveau projet, dont l'adoption sera alors très tardive, la Communauté fonctionnant pendant plusieurs mois sous le régime, de « survie », des douzièmes provisoires.

2° La procédure avec le traité de Lisbonne

Le traité modificatif simplifie et accélère la procédure budgétaire qui devient une procédure législative spéciale (lecture unique et conciliation), donnant par là-même au Parlement une situation d'égalité avec le Conseil. La suppression de la distinction entre les deux catégories de dépenses marque aussi cette valorisation supplémentaire du rôle budgétaire du Parlement. La procédure est simplifiée, avec une seule lecture par institution au lieu de deux et un calendrier resserré (art. 314 TFUE). C'est toujours le Président du Parlement qui arrête le budget.

L'article 314 FUE indique clairement l'équilibre entre les deux autorités budgétaires : « *le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, établissent le budget annuel de l'Union* ».

Le déroulement de cette procédure, comptant désormais une seule lecture et non deux comme auparavant, s'organise en 4 phases :

- Première phase : établissement du projet. C'est la Commission qui, consolidant les états prévisionnels dressés par chaque institution, établit le projet de budget (avant le 1^{er} juillet), qu'elle soumet au Parlement et au Conseil (avant le 1^{er} septembre).
- Deuxième phase : positionnement du Conseil. Celui-ci arrête sa position vis-à-vis du projet de la Commission et en informe le Parlement (avant le 1^{er} octobre).
- Troisième phase : réaction du Parlement. Il dispose de 42 jours pour approuver ou amender (à la majorité de ses membres) la position du Conseil. Le droit d'amendement du Parlement est donc généralisé. La procédure peut s'achever si le Parlement approuve, ou ne se prononce pas dans le délai, ou si le Conseil, dans les 10 jours de la transmission d'amendements du Parlement, déclare les approuver. Ces possibilités d'adoption précoce peuvent apparaître comme propices à des procédures budgétaires simplifiées, ce que ne semble pas confirmer le premier exercice, pour le budget 2011. Sinon, s'ouvre une phase de conciliation, nouveauté procédurale, signe de l'assimilation à la procédure législative, mais en réalité, plutôt une formalisation de la concertation entre les deux institutions qui existait déjà à ce stade.
- Quatrième phase : conciliation. Le Président du Parlement, en accord avec le Président du Conseil, convoque un comité de conciliation composé des membres du Conseil ou de leurs représentants et d'autant de membres représentant le Parlement. Ce comité a 21 jours pour trouver un accord. Si c'est le cas, le Parlement et le Conseil disposent d'un délai de 14 jours pour approuver ce projet commun, et le président du Parlement européen peut alors constater que le budget est définitivement adopté. Le budget sera aussi réputé adopté sur la base du projet commun si l'une des deux institutions approuve ce dernier sans que l'autre statue dans le délai.

En cas d'échec, les solutions varient. Si cet échec est dû à l'inaboutissement de la conciliation (ce qui est arrivé dès la première application de la procédure pour le budget 2011) ou au rejet du projet commun par une des deux institutions, l'autre ne statuant pas, ou au rejet par le Parlement, même si le Conseil donne son approbation, la Commission doit présenter un nouveau projet de budget.

En revanche, si c'est le Conseil qui rejette ce projet commun alors que le Parlement l'approuve, ce dernier va pouvoir, dans un délai de 14 jours, confirmer tout ou partie de ses amendements initiaux, en votant à une majorité renforcée (majorité de ses membres représentant les 3/5^{ème} des suffrages exprimés) qui était celle valant pour les seules DNO dans la situation antérieure. Le budget sera alors adopté sur la base des amendements confirmés ou, pour les amendements non confirmés, sur la base du projet de conciliation.

Présentée comme une simplification de la procédure, et plutôt saluée par la doctrine comme par le Parlement lui-même (rés. 20 févr. 2008 sur le traité de Lisbonne, JOUE n° C 184 E/27 du 6 août 2008), qui, du moins en apparence, paraît plutôt en sortir renforcé du fait de la portée élargie de son possible dernier mot, cette réforme, qui supprime finalement la possibilité de surmonter des visions différentes de la part du Conseil et du Parlement par la répartition du droit de décider en dernier ressort sur, chacun, une part du budget (DO pour le Conseil, DNO pour le Parlement), exige désormais un accord sur l'ensemble des lignes budgétaires, ce qui pourrait provoquer des adoptions budgétaires animées, jusqu'à ce qu'un nouvel équilibre entre les institutions se stabilise au fil de l'expérience de la nouvelle procédure. Il est arrivé quatre fois, depuis la mise en place de cette réforme, que le comité de conciliation ne parvienne pas à un accord (budgets de 2011, 2013, 2015 et 2019). Pour le budget de 2019, après un échec en conciliation le 19 novembre 2018, un nouveau projet de budget a été présenté le 30 novembre par la Commission, et c'est un trilogue du 4 décembre 2018 qui a permis d'arriver à un accord formalisé les 11 et 12 décembre par le Conseil et le Parlement.

Le Traité de Lisbonne consacre aussi la pratique des perspectives financières (système d'enveloppe prévisionnelle globale et par catégories de dépenses) ; L'article 312 TFUE indique que le « cadre financier pluriannuel » sera adopté par le Conseil à l'unanimité après approbation du Parlement européen, la possibilité de passer à un système de vote à la majorité qualifiée étant envisagée.

S'agissant des recettes, comme dans la situation précédente, c'est toujours le Conseil qui a compétence pour se prononcer sur ce système des ressources propres par des décisions à l'unanimité, après consultation du Parlement, qui doivent ensuite être ratifiées par les États membres. Cela conduit souvent à en déduire que le Parlement n'a autorité que sur les dépenses et non sur les recettes, ou que, pour certains, l'Union ne disposerait pas d'un vrai budget, les recettes dépendant totalement des États membres (analyse facilitée par la crise de la notion de Ressources propres). En fait, il faut nuancer : finalement, les autorités budgétaires fixent les dépenses, et comme le budget doit être en équilibre, les recettes sont à certains égards fixées mécaniquement. Quant à dire que cela ne dépend que des États membres, c'est à voir... Il faut distinguer la création de nouvelles Ressources propres et le montant de ces ressources. Ce montant dépend concrètement de trois « taux d'appel uniformes » (selon la décision RP de 2020) : deux sont fixés par la décision RP : taux d'appel uniforme de 0,3 % pour la Ressource TVA, taux d'appel uniforme de 0,80 euros / kilo de déchet plastique non recyclé pour la ressource déchets plastique ; le troisième est fixé « dans le cadre de la procédure budgétaire » pour le taux d'appel uniforme pour la ressource RNB et c'est vraiment celui-ci qui détermine le montant des recettes annuellement, cette ressource étant désignée dans le Budget comme le « Reste à financer par la recette complémentaire ».

b) L'exécution du budget

Elle est sous la responsabilité de la Commission (en coopération avec les États membres) mais **le Parlement dispose d'un double pouvoir**.

Depuis 1975, c'est lui seul qui donne décharge (ou quitus) à la Commission sur l'exécution du budget, ce qui a dépassé la simple fixation purement mécanique des comptes d'un exercice budgétaire, a posteriori, pour prendre une véritable dimension d'appréciation politique de la gestion de la Commission ; en effet, alors que les traités n'envisageaient pas le refus de décharge, le Parlement a organisé, dans son règlement, diverses modalités allant de l'octroi au refus de décharge, en passant par son ajournement.

Remarque

Les utilisations, en 1984 et 1985, de ces possibilités ont été critiquées par la Commission et ont posé des problèmes difficilement surmontés, mais il est acquis que la Commission met tout en œuvre pour respecter les observations du Parlement accompagnant la décharge.

Depuis le traité de Maastricht, **le Parlement a obtenu que ce pouvoir a posteriori se double d'un pouvoir de contrôle à tout moment sur l'exécution du budget**, puisque désormais, il peut toujours demander à entendre la Commission sur son exécution des dépenses ou sur le fonctionnement des systèmes de contrôle financier.

Le traité modificatif prévoit l'égalité des prérogatives entre le Parlement et le Conseil dans l'adoption de l'ensemble du budget qui se fera selon une « procédure législative spéciale ».

3. La participation au pouvoir décisionnel

C'est à la fois l'essentiel pour une institution parlementaire, et la traditionnelle faiblesse du Parlement européen, même si depuis dix ans, sa situation a été considérablement revalorisée, à la fois pour la prise des actes de droit communautaire dérivé et pour la conclusion des accords externes par la Communauté.

Si la situation se caractérise toujours par une absence d'initiative normative, **il faut souligner une valorisation de la consultation et saluer l'accession à la codécision**.

a) L'initiative normative

C'est en principe un droit caractérisant la fonction des parlementaires nationaux (même si souvent cette initiative est surtout le fait de l'exécutif) ; il y a cependant dans le système communautaire un principe majeur de monopole de l'initiative au bénéfice de l'institution représentant l'intérêt général communautaire : la Commission.

Le Parlement, ayant revendiqué ce droit pendant la négociation du traité de Maastricht (résolution du 22 novembre 1990), n'a obtenu qu'un droit indirect et partiel : il peut simplement, à la majorité de ses membres, demander à la Commission de soumettre une proposition d'acte au Conseil, mais il n'a aucun recours si la Commission ne donne pas suite à sa requête (article 192 al 2 CE (ex art. 138 B, al. 2)). Le traité modificatif (art. 225 TFUE), ajoute simplement que, si elle ne donne pas suite, la Commission communique ses raisons au Parlement.

b) La valorisation de la consultation

Elle était capitale pour le Parlement puisque ce fut pendant longtemps son seul mode d'association au pouvoir décisionnel, interne comme externe. Cette valorisation peut être appréciée pour **les trois formes classiques de consultation** :

- La première consiste à n'exiger qu'un **avis facultatif**, et dans ces hypothèses, les autorités normatives (essentiellement la Commission pour la CECA, le Conseil pour les deux autres Communautés) pouvant consulter l'Assemblée se sont politiquement engagées à la consulter systématiquement.
- Dans le cas, le plus fréquent, d'un **avis obligatoire**, c'est à dire d'un avis que le Conseil doit obligatoirement demander, mais qu'il n'est pas tenu de suivre, la valorisation fut obtenue par la voie juridictionnelle, et par la voie interinstitutionnelle.

VOIE JURIDICTIONNELLE	La Cour de Justice, ayant solennellement affirmé que la consultation « est le reflet (...) au niveau de la Communauté, d'un
-----------------------	---

	<i>principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une Assemblée représentative » (arrêt « Roquette » du 29 octobre 1980 , aff. n° 138/79) , a précisé que l'avis devait être non seulement demandé, mais... attendu par le Conseil avant que celui-ci statue (même arrêt) , et qu'il y avait une obligation de reconsulter le Parlement lorsque le texte final, du fait des négociations, s'écarte dans sa substance de celui sur lequel le Parlement avait été consulté (arrêt du 16 juillet 1992 ; Parlement européen/ Conseil ; aff. n° C-65/90) .</i>
VOIE INTERINSTITUTIONNELLE	Par la voie d'un accord interinstitutionnel entre lui, le Conseil et la Commission, du 4 mars 1975, le Parlement a obtenu une autre valorisation de son avis sous forme d'une procédure de concertation : quand le Conseil entend s'écarter de l'avis du Parlement pour un acte de portée générale ayant des implications financières notables et qui n'est pas imposé par un acte préexistant, le Parlement ou le Conseil peuvent demander la réunion d'une commission mixte de concertation cherchant pendant trois mois à trouver un terrain d'entente. En cas d'échec, après un nouvel avis du Parlement, le Conseil statue définitivement ; d'une pratique décevante, cette procédure a perdu de son intérêt au fur et à mesure que se sont développées les autres modalités de participation du Parlement au processus décisionnel.

- Enfin, le Parlement a obtenu un droit à **l'avis conforme**, le Conseil ne pouvant passer outre un avis négatif.
 L'Acte unique européen, en 1986, qui a d'abord prévu cette procédure en matière externe, l'avis conforme du Parlement étant requis pour la conclusion des accords d'adhésion à la Communauté et pour les accords d'association.
 Le traité de Maastricht a élargi le champ de l'avis conforme, l'imposant pour tout accord externe créant un cadre institutionnel spécifique, ou ayant des implications budgétaires notables, ou impliquant la modification d'un acte adopté en codécision, mais l'introduisant aussi dans le domaine normatif interne, notamment pour la définition des missions, des objectifs prioritaires et de l'organisation des fonds structurels, et pour l'adoption d'une procédure électorale uniforme pour les élections européennes.
 Le traité d'Amsterdam a aussi prévu l'avis conforme du Parlement pour constater qu'un État membre viole, de manière grave et persistante, les principes fondamentaux de la démocratie et de l'État de droit. Avec le traité modificatif, la consultation est inchangée et l'avis conforme devient la procédure « d'approbation ».

c) L'accession à la codécision

Cette conquête fondamentale du Parlement, qui lui permet d'être coauteur de certains actes communautaires avec le Conseil, à défaut de détenir seul le pouvoir normatif, a connu quatre étapes :

- **La première**, avec l'Acte unique européen, a consisté à créer **une procédure de coopération (ou « procédure de l'article 189 C (252) »)** dans laquelle un système de navette entre le Conseil et le Parlement permet à celui-ci de peser sur la décision sans toutefois remettre en cause le pouvoir final de celui-là.

Après un premier avis du Parlement, le Conseil arrête une « *position commune* » transmise au Parlement

- Si celui-ci dans un délai de trois mois approuve ou ne se prononce pas, l'acte est adopté par le Conseil à la majorité qualifiée.
- Si le Parlement refuse, le Conseil ne peut confirmer sa position commune qu'à l'unanimité.
- Enfin, si le Parlement propose des amendements, ils sont soumis à la Commission qui les reprend ou non à son compte, de sorte que finalement le Conseil peut approuver à la majorité qualifiée les amendements repris par la Commission et approuver les amendements non repris à l'unanimité.

Il peut, à l'inverse, écarter à la majorité qualifiée les amendements non repris, et à l'unanimité uniquement les amendements ayant l'aval de la Commission.

L'acte est réputé non adopté si le Conseil ne se détermine pas dans les trois mois. Cette procédure, prévue notamment pour certaines décisions en matière sociale, dans le domaine des réseaux, de la recherche, de l'environnement, ou des transports est largement écartée au profit de la codécision par le traité d'Amsterdam et ne subsiste plus que dans le Titre VI sur l'Union économique et monétaire. Le traité modificatif la supprimerait.

- **La deuxième étape**, déterminante, a vu la mise en place d'une **véritable procédure de codécision**, ou « *procédure de l'article 189 B(251)* » par le traité de Maastricht

- Elle diffère de la coopération dans les hypothèses d'avis négatif ou d'amendement du Parlement. Quand le Parlement exprime son intention de rejeter la position commune, un Comité de conciliation se réunit. En cas d'échec, le Parlement confirme le rejet et l'acte n'est pas adopté.
- Deuxième différence, en cas de proposition d'amendement du Parlement, il y a transmission à la Commission, qui se prononce, comme pour la coopération, mais lorsque le Conseil refuse un amendement est réuni un Comité de conciliation qui peut définir un projet commun ensuite adopté par le Parlement puis le Conseil.

En cas d'échec de la conciliation, l'acte est rejeté, mais il reste alors une dernière possibilité pour le Conseil qui peut confirmer sa position commune (éventuellement amendée) à la majorité qualifiée, ce qui vaut adoption sauf si le Parlement rejette ce texte à la majorité absolue de ses membres.

Remarque

Cette procédure, d'une complexité inquiétante, est applicable depuis le traité de Maastricht dans des domaines tels que la libre circulation des travailleurs, la reconnaissance mutuelle des diplômes, le rapprochement des législations pour le marché intérieur, ou la protection des consommateurs...

- **La troisième étape** est constituée par les traités d'Amsterdam et de Nice. Le premier a simplifié la codécision, ce qui permet d'élargir considérablement son champ d'application.

Après le premier avis du Parlement, le Conseil peut adopter l'acte s'il approuve les propositions de ce dernier (avant même d'adopter une position commune) ; autre « *raccourci* », la tentative de conciliation est supprimée en cas de rejet de la position commune par le Parlement ; dans le cas d'amendements adoptés par le Parlement, ceux-ci sont transmis à la Commission qui se prononce, l'acte étant alors adopté si le Conseil approuve les amendements ; en cas de refus, le comité de conciliation tente de trouver en moins de six semaines un projet commun permettant l'adoption de l'acte, sinon l'acte est simplement rejeté.

Sans associer systématiquement, comme ceci avait pu être envisagé un temps, le passage à la majorité qualifiée et l'adoption de la codécision, le traité de Nice n'en a pas moins étendu encore le champ de cette procédure à 7 dispositions (art. 13, 62, 63, 65, 157, 159 et 191 TCE) . On peut cependant observer que des mesures de nature législative adoptées d'ores et déjà à la majorité qualifiée, comme en matière de politique agricole commune, n'ont pas accédé à la codécision.

- La quatrième étape est celle du traité de Lisbonne :

Le traité modificatif conserve la même logique, et renforce les pouvoirs de co-législateur du Parlement européen en étendant à des nouveaux domaines le champ d'application de la procédure dite de codécision, dorénavant appelée de manière significative « procédure législative ordinaire », par laquelle le Parlement décide conjointement avec le Conseil et sur un pied d'égalité avec lui (27 domaines d'action de l'Union passent à cette procédure ordinaire de co-législation ; 8 nouveaux domaines lui sont également soumis (sport, protection civile, coopération administrative...)).

- **Procédure législative ordinaire** : L'article 294 TFUE présente la procédure législative ordinaire comme comportant 3 lectures entre lesquelles s'insère le mécanisme de conciliation.

- **Première lecture** : Le Parlement adopte sa position en première lecture sur la proposition législative. Aucun délai n'est fixé.
 - Si la position du Parlement ne contient aucun amendement et si le Conseil accepte également la proposition originale, l'acte est adopté par le Conseil à la majorité qualifiée, puis signé par les présidents du Parlement européen et du Conseil et publié au Journal officiel.
 - Si le Parlement adopte sa position avec des amendements, s'ouvrent deux possibilités : soit le Conseil approuve tous les amendements et n'apporte pas d'autres modifications à la proposition originale, l'acte est alors adopté par le Conseil à la majorité qualifiée, puis signé et publié ; soit le Conseil n'approuve pas tous les amendements ou les rejette, à la majorité qualifiée.

Sa position est alors transmise au Parlement pour la deuxième lecture. Le Conseil doit informer pleinement le Parlement des raisons qui l'ont conduit à adopter cette position, et la Commission communique au Parlement son avis sur cette position.

- **Deuxième lecture** : Le Parlement examine la position du Conseil. Dans un délai de trois mois (qui peut être prolongé d'un mois), il peut :
 - approuver la position du Conseil ou ne pas se prononcer. L'acte est alors réputé adopté, puis signé et publié ;
 - rejeter la position du Conseil à la majorité absolue de ses membres. La procédure est alors définitivement close ;
 - proposer des amendements à la position du Conseil à la majorité absolue de ses membres. La position du Parlement est ensuite soumise au Conseil et à la Commission. Le Conseil dispose d'un délai de trois mois (qui peut être prolongé d'un mois) pour agir. Si le Conseil approuve tous les amendements du Parlement, l'acte est réputé adopté et est ensuite signé et publié. Si le Conseil n'accepte pas tous les amendements du Parlement, il en informe celui-ci et la procédure de conciliation est engagée dans un délai de six semaines.
- **Conciliation et troisième lecture** : Les textes qui n'ont pu être adoptés en première ou en deuxième lecture font l'objet d'une **procédure de conciliation** : un comité de conciliation est convoqué, réunissant des représentants des 27 États membres et un nombre égal de membres du Parlement européen, regroupés au sein d'une délégation respectant l'importance relative des groupes politiques. La Commission participe activement à ces travaux de conciliation conformément à sa vocation d'origine.

Le comité examine la position du Conseil et les amendements adoptés par le Parlement en deuxième lecture. Il dispose d'un délai de six semaines (qui peut être prolongé de deux semaines) pour trouver un compromis et élaborer un projet commun.

- Si le Comité de conciliation ne se met pas d'accord sur un projet commun dans le délai prévu, l'acte est réputé non adopté et la procédure est terminée.
- Si le Comité de conciliation approuve le projet commun, celui-ci est soumis au Conseil et au Parlement pour confirmation. Le Conseil et le Parlement disposent d'un délai de six semaines (qui peut être prolongé de deux semaines) pour l'approuver ; le Conseil statue à la majorité qualifiée et le Parlement à la majorité des suffrages exprimés. Lorsque les deux institutions ont approuvé le texte, il est signé et publié.

D'apparence complexe, cette procédure n'est qu'adaptée aux particularités institutionnelles de l'Union et malgré les craintes qu'elle a pu soulever, il faut admettre qu'elle fonctionne de manière satisfaisante, tant du point de vue de son efficacité que de l'influence qu'elle permet au Parlement d'exercer sur le contenu de la législation de l'Union. En termes d'efficacité, la plupart des dossiers sont conclus en première lecture ou en deuxième lecture anticipée (53 % pour la 5^{ème} législature (1999-2004) ; 82 % pour la 6^{ème} (2004-2009) ; 93 % pour la 7^{ème} (2009-2014), 99 % pour la 8^{ème} législature (2014-2019), et 100 % pour la 9^{ème} législature (2019/2024) : 86 % en première lecture et 14 % en deuxième lecture anticipée). La conciliation et la troisième lecture sont finalement rares (2 % des procédures pour la 7^{ème} législature et aucun exemple pour la 8^{ème} et la moitié de la 9^{ème}). Ceci s'explique notamment par l'intensité des discussions entre la Commission et les deux législateurs, notamment au sein des structures informelles de négociation que sont les « trilogues » réunissant l'équipe de négociation du Parlement (rapporteur du dossier, président de la commission compétente, rapporteurs fictifs d'autres groupes politiques), celle du Conseil (président du COREPER 1 ou 2), et une équipe de la Commission comprenant des membres de la Direction générale qui a élaboré la proposition. Pour la 9^{ème} législature, il y a eu 973 trilogues. Les traités ne formalisent pas ce dispositif du trilogue qui peut se dérouler à n'importe quel moment de la procédure législative, mais le règlement du Parlement européen (art. 69 septies) l'organise. Le Médiateur européen s'est ainsi ému, dans un rapport de juillet 2016, du manque de transparence de ces discussions. Le Parlement européen, dans une résolution du 28 avril 2016 relative aux questions d'accès aux documents a souligné le délicat équilibre à trouver entre cette transparence et les exigences d'une négociation politique efficace, qualifiant les trilogues de « phases décisives du processus législatif ». Le Tribunal a eu à se prononcer sur cet équilibre et a condamné le Parlement à donner accès à certains documents élaborés dans le cadre des trilogues (arrêt du 22 mars 2018, De Capitani, aff. [T-540/15](#), ECLI:EU:T:2018:167), tout en reconnaissant que les échanges interinstitutionnels dans ce cadre des trilogues peut relever de l'exception à l'accès aux documents prévue pour les « avis juridiques » (arrêt du 15 sept. 2016, Smith Freehills LLP, aff. [T-710/14](#), ECLI:EU:T:2016:494).

- Sont également prévues des **procédures législatives spéciales** (modalités des ressources propres, extension des droits liés à la citoyenneté européenne...) dans lesquelles le Parlement obtient aussi un renforcement de ses prérogatives et qui se caractérisent toujours par l'action conjointe du Parlement et du Conseil, selon des modalités variables.

Cette évolution permet de conclure que le Parlement européen , qui correspond déjà aux canons parlementaires quant à sa composition, son organisation et ses autres pouvoirs, s'est rapproché de plus en plus de ce pouvoir symbolique pour un Parlement : le pouvoir législatif ; avec le traité de Lisbonne, il exerce « la fonction législative », mais « *conjointement avec le Conseil* ». Il est donc, désormais, un « *colégislateur* » très présentable.

§3. Le Conseil

Il s'agit de l'institution représentant les intérêts des États membres, mais il faut se garder ici de tout parallèle avec un système fédéral au sein duquel c'est la chambre haute du Parlement fédéral (Sénat, Bundesrat...) qui assure cette représentation des composantes.

Dans le cadre communautaire, la place des États membres était telle que l'Institution intergouvernementale restait l'instance décisionnelle majeure, assurant largement le gouvernement, malgré les responsabilités de la Commission, et le pouvoir normatif, malgré les conquêtes du Parlement.

Le caractère intégré des Communautés passe donc davantage par l'aménagement du processus de votation (principe de vote à la majorité) au sein de l'organe inter gouvernemental que par la marginalisation de son rôle, qui est toujours resté essentiel, même si l'évolution a pu le conduire à partager certaines fonctions avec le Parlement européen.

Le traité de Lisbonne a défini très clairement les fonctions du Conseil : il « *exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législatives et budgétaires. Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités* » (art. 16§1 TUE modifié). Les procédures législative ou budgétaire ayant été largement présentées lors de l'étude du Parlement européen, on se contentera ici d'envisager l'organisation et le fonctionnement du Conseil.

A. La composition

1. La composition

Le traité de fusion de 1965 précisait simplement que chaque gouvernement déléguait au Conseil un de ses membres. **Il s'agit donc d'un Conseil de ministres**. Le traité constitutionnel, d'ailleurs, substituait à l'appellation « *Conseil de l'Union européenne* », celle de « *Conseil des ministres* ». Dans le traité de Lisbonne, c'est sobrement « le Conseil »...

Ce type de composition suscite **deux remarques** : l'identité de ces ministres et leur qualité. L'étendue des compétences de l'Union se traduit ici par la variété de composition du Conseil : selon l'ordre du jour, siégeront :

- les ministres des affaires étrangères (Conseil affaires générales) ,
- les ministres de l'économie et des finances (Conseil Ecofin) , de l'agriculture, des transports... etc.

Ceci n'est pas sans présenter **des risques de discordance entre les positions des divers représentants d'un même État membre**, ce qui a pu conduire certains à préconiser très tôt un rôle directeur des ministres des affaires étrangères ou des ministres des affaires européennes, mais il s'agissait surtout d'un problème à régler plus en amont, dans les instances de coordination interministérielle nationales.

Le traité de Maastricht a renouvelé la question de la qualité exacte des ministres concernés, avec un élargissement.

L'article 203 TCE (ex article 146) disposait depuis 1992 que le Conseil est formé par un « *représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement* » de cet État membre. Le traité de Lisbonne a repris la même formulation (article 16 §3 TUE). Cette nouvelle rédaction est, en général, interprétée comme ouvrant les portes du Conseil à des ministres d'une entité fédérée, spécialement un land allemand, à condition qu'ils soient habilités par le gouvernement fédéral.

2. Les formations

1) Il existe, en pratique, **plusieurs types de formation du Conseil** :

- Dans la formation **normale (ou plénière)**, chaque délégation comprend le ministre et 5 collaborateurs.
- En formation **restreinte**, le ministre n'est accompagné que par le représentant permanent de l'État auprès des Communautés et un haut fonctionnaire.

- La formation « **super restreinte** », utilisée pour certains « *marathons* » réunit les ministres seuls.
- Le « **Conseil jumbo** » réunit deux ou trois formations normales, plusieurs ministres étant concernés pour chaque État membre.
- Enfin, des « **Conseils informels** » sont traditionnellement organisés dans l'État qui préside, pour les affaires générales, l'économie, la justice et l'agriculture. Il n'y a alors ni ordre du jour, ni compte rendu. Le coût de ces réunions tend à les rendre de plus en plus rares.

2) En ce qui concerne le nombre de formations, la pratique a varié. Par exemple, le règlement intérieur du Conseil dans sa version du 22 juillet 2002 concrétisait un processus de rationalisation consistant à limiter à neuf (16 jusque là) le nombre des formations du Conseil, la formation « *affaires générales* » devenant « *affaires générales et relations extérieures* », avec des réunions distinctes pour chacun de ces deux volets.

Le traité modificatif renvoie à une décision du Conseil européen à la majorité qualifiée l'établissement de la liste de ces formations, mais distingue, pour la première fois, deux formations spécifiques : le Conseil des affaires générales qui assure la cohérence entre les diverses formations, et qui prépare les réunions du Conseil européen, en assurant également le suivi, et le Conseil des affaires étrangères devant assurer la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il y a actuellement 10 formations du Conseil.

3. La présidence

a) Évolution et problématique

La tradition, ici, est celle d'une présidence semestrielle par des États membres qui se succèdent selon un ordre établi à l'avance. Cette présidence est importante dans ce qu'elle signifie, et elle l'est devenue aussi par son rôle. La signification est majeure puisque l'État membre qui préside le Conseil assure par là même la présidence de tous les organes intergouvernementaux, ce qui signifiait, jusqu'au traité de Lisbonne, la présidence du Conseil européen, et la présidence de l'Union elle-même.

Le rôle de la présidence, en revanche, **n'est guère développé dans les textes**, comportant certes la convocation des Conseils, ou l'établissement de leur ordre du jour, mais, par exemple, n'étant pas associé à une position renforcée dans les votes. Le traité sur l'Union européenne mettait cependant un accent particulier (rôle propre de représentation de l'Union : article 18 § 1 TUE dans sa version antérieure au traité de Lisbonne) sur la présidence, en matière de politique étrangère et de sécurité commune. Mais la pratique a imposé cette présidence en tant qu'**élément de dynamisme de la Communauté**, de manière générale ou au sein des travaux du Conseil.

De manière générale, il faut relever que la Présidence, qui **change tous les six mois**, doit présenter son programme et un calendrier, qui permettent, à la fin de sa période de responsabilité, d'établir un bilan donnant lieu à un débat au Parlement européen: on évoque alors la réussite ou l'échec d'une présidence, ce qui est un élément de stimulation.

Dans les travaux même du Conseil, la direction assurée par la présidence peut être déterminante par l'orientation des débats, les recherches de compromis et le choix du moment de passage au vote. Si une relance semestrielle dans l'avancement des dossiers communautaires peut certainement constituer un élément de dynamisme, il est vrai qu'il peut s'agir aussi d'un changement semestriel de rythme, voire d'orientation, ce qui pose un problème de continuité ; s'est ici développée la pratique de la « *troïka* », c'est à dire **une entente plus ou moins informelle entre la présidence actuelle, l'ancienne et la future présidence**. Cette coopération, consacrée par le traité de Maastricht en matière de politique étrangère et de sécurité commune (article J.5 §3) n'apparaissait plus dans la version modifiée par le traité d'Amsterdam (article 18 TUE) , la continuité étant garantie par l'assistance de la présidence par la présidence suivante et par le secrétaire général du Conseil (alors Haut représentant pour la PESC).

b) Le traité modificatif

Cas général : Le traité de Lisbonne qui retient, nous l'avons vu, la personnalisation pour la présidence du Conseil européen, a finalement choisi de conserver le système de rotation égalitaire entre les États quant au Conseil, mais une déclaration jointe précise que le Conseil européen, par décision, devra organiser cette rotation : la présidence sera assurée par des groupes prédéterminés de trois États membres (trio) pour une période de 18 mois (par exemple, au premier semestre 2025, la Pologne a ouvert un nouveau trio, avec le Danemark et Chypre, qui préside au premier semestre 2026 ; l'Irlande, qui prendra la présidence semestrielle en juillet 2026, lancera un nouveau trio avec la Lituanie et la Grèce (qui présideront en 2027). Ces groupes seront composés par rotation égale des États membres, en tenant compte de leur diversité et des équilibres géographiques au sein de l'Union. Chaque membre du groupe assurera à tour de rôle, pour une période de six mois, la présidence de toutes les formations du Conseil, à l'exception de la formation des affaires étrangères, toujours présidée par le Haut Représentant de l'Union pour la politique étrangère et la politique de sécurité ... La Déclaration permet aussi à ces États de conclure entre eux d'autres types d'arrangements (du type répartition sectorielle entre eux de la présidence des différents Conseils à la place d'un partage temporel des 18 mois). Ce maintien du système, à peine aménagé, n'est pas sans poser quelques problèmes, les présidences successives, qui n'ont cette qualité, désormais, que tous les 14 ans, étant parfois prêtes à sacrifier les intérêts de l'institution elle-même dans les discussions avec les autres institutions, pour parvenir à boucler tel ou tel dossier pendant « leur » période de six mois...

La présidence du Conseil des affaires étrangères : le haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et la politique de sécurité :

Le traité de Lisbonne concrétise une volonté forte de donner à l'Union une visibilité extérieure. C'est déjà ce qui a conduit à prévoir une Présidence personnalisée pour le Conseil européen. C'est aussi ce qui avait poussé le traité constitutionnel à créer un très symbolique « Ministre des affaires étrangères » de l'Union. Si l'appellation n'a pas été reprise par le traité de Lisbonne, conformément à sa vocation consistant à formellement « désamorcer » la charge constitutionnelle du précédent traité, la fonction a été conservée. Le « haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et la politique de sécurité » est nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, cette double intervention rendant compte du statut mixte de ce Haut représentant. En effet, ce responsable, chargé de conduire la PESC de l'Union, préside le Conseil des affaires étrangères, quelle que soit la présidence semestrielle du Conseil, et est en même temps vice-Président de la Commission, chargé, dans ce collège, des responsabilités de cette dernière dans le domaine des relations extérieures. En novembre 2009 a été nommée la Britannique Catherine Ashton. Elle a été remplacée le 1^{er} novembre 2014 par l'ancienne Ministre italienne des affaires étrangères, Federica Mogherini. Josep Borrell a été désigné en juillet 2019, et en juin 2024, il a été décidé qu'il serait remplacé, à partir de décembre 2024 par Kaja Kallas, première ministre d'Estonie (2021-2024).

En savoir plus : La rotation semestrielle

L'organisation de la rotation semestrielle s'est faite selon plusieurs systèmes : Ordre alphabétique d'une liste des États membres, chacun étant désigné dans sa propre langue, puis système de la double liste alphabétique, la seconde inversant deux à deux les États, de manière à ce que, dans une hypothèse de nombre pair d'États membres, chacun n'exerce pas toujours la présidence au même semestre (premier et deuxième semestre ne sont pas équivalents dans la procédure budgétaire) ; depuis 1995, c'est le Conseil qui établit simplement, à l'unanimité et sans critère préétabli, l'ordre retenu pour les années à venir.

Une décision du 01/01/07 a fixé l'ordre d'exercice de la présidence jusqu'en 2020 et une autre, du 26 juillet 2016, a programmé les présidences jusqu'à fin 2030.

Exemple

Pour 2011 : Hongrie puis Pologne ; en 2012 : Danemark puis Chypre ; 2013 : Irlande puis Lituanie ; 2014 : Grèce puis Italie ; 2015 : Lettonie puis Luxembourg ; 2016 : Pays-Bas puis Slovaquie ; 2017 : Malte puis Estonie ; 2018 : Bulgarie puis Autriche ; 2019 : Roumanie puis Finlande ; 2020 : Croatie puis Allemagne ; 2021 : Portugal puis Slovénie ; 2022 : France puis République tchèque ; 2023 : Suède, puis Espagne ; 2024 : Belgique, puis Hongrie ; 2025 : Pologne, puis Danemark ; 2026 : Chypre, puis Irlande ; 2027 : Lituanie, puis Grèce.

B. Le fonctionnement du Conseil

Le Conseil étant essentiellement un organe décisionnel, il importe d'étudier comment sont préparées, et comment sont prises les décisions. Le traité de Lisbonne précise également que chaque session du Conseil est divisée en deux parties, respectivement consacrées aux délibérations sur les actes législatifs (le Conseil délibère et vote alors en public) et aux activités non législatives (art. 16§8 TUE).

1. La préparation des décisions

Le Conseil est assisté par plusieurs services ou organismes chargés de la préparation de ses travaux, d'un point de vue administratif ou politique. Il y a bien sûr **le secrétariat général**, organe administratif, sous l'autorité d'un Secrétaire général nommé par le Conseil à l'unanimité. Le Traité d'Amsterdam a dédoublé cette fonction, distinguant désormais :

- un responsable politique : le Secrétaire général du Conseil, le haut représentant pour la PESC, tous deux nommés par le Conseil à l'unanimité (nommés par le Conseil à l'unanimité)
- et un Secrétaire général adjoint, responsable de la gestion administrative du secrétariat général, tous deux nommés par le Conseil à l'unanimité (sous le traité d'Amsterdam) puis à la majorité qualifiée 'avec le traité de Nice).

Avec le traité de Lisbonne, la question a été complètement renouvelée du fait du rôle spécifique et revalorisé du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Il n'y a désormais plus de confusion avec le secrétaire général du Conseil, nommé par le Conseil à la majorité qualifiée.

Le secrétariat compte 7 Directions générales sectorielles (A à G) et le très important service juridique.

Des comités spécialisés assistent également le Conseil mais jouent un double rôle d'expertise et d'enceinte de négociation entre États membres, dans leur domaine d'intervention

- comité de l'énergie,
- comité permanent de l'emploi,
- comité spécial de l'agriculture... etc.

Mais le plus important instrument de préparation des travaux du Conseil est le COREPER (Comité des Représentants Permanents) , sorte de « *conseil des ambassadeurs* », regroupant les chefs, ayant rang d'ambassadeur, des délégations permanentes entretenues par chaque État membre auprès des Communautés. En réalité, il y a un COREPER II, effectivement composé des ambassadeurs, et de fonctionnaires de la Commission ayant rang de Directeur, compétent pour les sujets politiques, et un COREPER I, regroupant les adjoints des ambassadeurs et des fonctionnaires de la Commission ayant rang de Chef d'unité, pour les questions à caractère plus technique.

Le COREPER remplit **deux missions fondamentales** :

- une **mission générale de dialogue (dialogue entre les représentants permanents et dialogue entre la Commission et les gouvernements des États membres, le COREPER étant le point de passage obligé pour ces relations)**
- et cette tâche particulière de **préparation des réunions du Conseil**

Ceci consiste :

- d'une part, à diriger (dans le double sens d'orientation et de supervision) les travaux préparatoires des différents groupes d'experts,

- et d'autre part, à constituer un filtre pour les débats entre ministres, le COREPER tentant de parvenir à son niveau à un préaccord entre les positions des différents gouvernements.

Si la question paraît insuffisamment travaillée, le COREPER la renvoie devant les experts. S'il y a un accord, il ne sera pas nécessaire que les ministres débattent du sujet et il sera inscrit en tant que « point A » (adopté sans débat) à son ordre du jour. Enfin si l'accord ne se dégage pas, ou s'il s'agit d'une question politique exigeant la discussion entre ministres, ce sera un « point B » : il y aura débat et possibilité de vote au Conseil.

2. La prise des décisions : le système de votation

Selon les décisions à prendre, **le Conseil doit suivre des procédures différentes** : on distinguera les procédures majoritaires et les procédures à l'unanimité.

a) Les procédures majoritaires

Il est très important pour la nature et l'efficacité de la Communauté que tant la procédure de principe que la procédure privilégiée pour le Conseil soient de caractère majoritaire.

1° Le vote à la majorité simple

Jusqu'au traité de Lisbonne, c'était le système de droit commun, c'est à dire celui qui devait s'appliquer pour prendre une décision si le traité ne précisait pas qu'une autre procédure était à pratiquer.

Il était fondamental que **le système de droit commun soit donc celui de la majorité absolue des membres**, c'est à dire 14 sur 27, puisque l'on rompait ici avec le principe du vote à l'unanimité caractérisant la coopération intergouvernementale et pleinement respectueux de la souveraineté des États. Il faut cependant admettre que ce système de principe n'était guère sollicité, et qu'il ne s'appliquait que rarement, le traité prévoyant le plus souvent à la fois une décision du Conseil et la procédure à utiliser.

Le traité modificatif fait du vote à la majorité qualifiée la procédure de principe (art. 16 §3 TUE modifié) et les cas où le Conseil se prononce à la majorité simple sont désormais uniquement ceux où le traité prévoit cette procédure. C'est ainsi le cas (article 240 TFUE) pour décider de l'organisation de son secrétariat général ou pour l'adoption de son règlement intérieur, ou plus largement pour les questions de procédure. C'est aussi à la majorité simple que le Conseil peut demander à la Commission de procéder à des études (article 241 TFUE), ou peut arrêter le statut des comités prévus par les traités (article 242 TFUE).

2° Le vote à la majorité qualifiée

Il s'agit du vote à la majorité des voix et c'est incontestablement le système privilégié non seulement quantitativement mais aussi en ce que les révisions successives ont toujours étendu son champ d'application. C'est donc le système caractérisant les évolutions de l'intégration communautaire, et il est important que ce soit aussi un système majoritaire. On l'a vu, depuis le traité de Lisbonne, c'est aussi, tout simplement, le système de droit commun.

- a) Problématique et évolution :**

Si la souveraineté des États est ainsi malmenée par cette logique majoritaire, leur égalité, autre grand principe de droit international, l'est aussi : il y a pondération des votes des États membres, en fonction de critères politiques, géographiques, démographiques et ces votes représentent donc un nombre variable de voix. Jusqu'au 01/05/04, la pondération était la suivante :

PAYS	NOMBRE DE VOIX
------	----------------

Allemagne	10
France	10
Italie	10
Royaume-Uni	10
Espagne	8
Belgique	5
Pays-Bas	5
Grèce	5
Portugal	5
Autriche	4
Suède	4
Finlande	3
Danemark	3
Irlande	3
Luxembourg	2
TOTAL	87

La majorité qualifiée requise, dans cette configuration à 15, était de 62, ce qui représente à peu près 71 %, et ce qui correspond surtout à un délicat équilibre entre les « *grands* » et les « *petits* » États, ces derniers étant bien sûr défavorisés par le système de pondération : même deux grands États (on peut penser au couple franco-allemand) ne peuvent détenir la minorité de blocage, et l'ensemble des 5 grands États ne parvient pas à la majorité requise, celle-ci ne pouvant être atteinte, au minimum, que par l'accord de 8 États membres.

Cet équilibre délicat est remis en cause à chaque adhésion, et le passage à 15 membres a bien illustré le problème : la minorité de blocage passant de 23 à 26 voix, la revendication du Royaume-Uni a conduit à l'adoption en mars 1994 du « *compromis de Ioanina* », aux termes duquel, si la minorité représente entre 23 et 25 voix, il faut chercher « *dans un délai raisonnable* » un accord approuvé par au moins 65 voix (réduction de l'opposition à 22 voix, cf. déc. 95/C 1/01 du Conseil du 01 janvier 1995, JOCE n° C 1 du 01 janvier 1995, p 1). Ce compromis prouve que l'on avait certainement atteint les limites du système, et si le traité d'Amsterdam n'est pas parvenu, sur ce point, à la réforme souhaitée, il définissait une échéance, puisque cette réforme devait précéder la modification de composition de la Commission, associée au premier élargissement ultérieur, et il précisait également les modalités possibles, dans le protocole sur les Institutions annexé.

Le système devait être modifié : « *soit par une nouvelle pondération des voix, soit par une double majorité, d'une manière acceptable pour tous les États membres, compte tenu de tous les éléments pertinents, notamment d'une compensation pour les États membres qui renoncent à la possibilité de désigner (sic) un deuxième membre de la Commission* ».

Cette question a donc tenu une place centrale dans les débats de la CIG 2000, contribuant certainement à donner de celle-ci une image dominante et peu flatteuse de marchandage mesquin entre intérêts nationaux. Le souci des équilibres d'ensemble ou particuliers (entre tel et tel État) , et la focalisation sur les minorités de blocage plutôt que sur les majorités requises ont, semble-t-il, fait pièce de l'objectif consistant à fournir à la Communauté élargie un mode efficace de prise de décision, la complexité du résultat étant à la mesure de l'âpreté des négociations.

- **b) Le système du traité de Nice :**

Le traité de Nice a prévu un **nouveau système de vote à la majorité qualifiée**. D'une part, la pondération a été revue, étagée entre 29 voix pour les 4 grands États et 3 pour Malte. Du 1^{er} mai 2004 (date d'adhésion des nouveaux membres à l'UE) au 31 octobre de cette même année, des dispositions transitoires ont été appliquées pour modifier la pondération des voix. Avec l'adhésion, au 01/01/07, de la Roumanie et de la Bulgarie, la répartition des voix a été la suivante :

PAYS	NOMBRE DE VOIX
------	----------------

Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni	29
Espagne et Pologne	27
Roumanie	14
Pays-Bas	13
Belgique, République tchèque, Grèce, Hongrie et Portugal	12
Autriche, Bulgarie et Suède	10
Danemark, Irlande, Lituanie, Slovaquie et Finlande	7
Chypre, Estonie, Lettonie, Luxembourg et Slovénie	4
Malte	3
TOTAL	345

La majorité qualifiée, dans cette configuration à 27, est de 255 voix sur 345 (73,9 %).

Par ailleurs, une décision devant être prise à la majorité qualifiée devra, dans ce nouveau système satisfaire désormais à une, voire deux conditions supplémentaires. Outre cette majorité des voix, en effet, la décision ne sera considérée comme adoptée que si ces voix traduisent le vote favorable de la majorité (par exemple 14 sur 27 membres ; désormais 15 pour les 28 États membres actuels) des États membres (les deux tiers en l'absence de proposition de la Commission).

De plus, un « *filet démographique* » a été obtenu par les grands États : un membre du Conseil pourra, en effet, demander la vérification que cette majorité représente au moins 62 % de la population totale ; à défaut, la décision ne sera pas considérée comme adoptée. Depuis l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, ces 62 % correspondent à une population dépassant les 300 millions d'habitants.

• c) Le système actuel

La question de la majorité qualifiée a compté parmi les plus difficiles à régler pour la CIG de 2003/2004 comme pour celle de 2007. Il ne faut donc guère être surpris de la complexité ahurissante du résultat proposé par le traité modificatif de Lisbonne.

Le régime de la majorité qualifiée s'appréhende au travers de l'article 16 §4 du TUE « modifié », de l'article 238 §2 TFUE, mais aussi du Protocole sur les dispositions transitoires et de la Déclaration ad article 16, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne et article 238, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne contenant un Projet de décision du Conseil relative à la mise en oeuvre de ces mêmes articles.

Jusqu'au 31 octobre 2014 s'appliquait le système mis en place par le traité de Nice : actualisé au 1^{er} juillet 2013 du fait de l'adhésion de la Croatie, il correspond à la triple vérification que sont réunies 260 voix sur 352, majorité des membres (15) (ou majorité des deux tiers, soit 19 États en cas de décision sans proposition de la Commission), possible vérification des 62 % de la population).

Au 1^{er} novembre 2014 est entré en vigueur le système du traité de Lisbonne, défini par l'article 16 §4 TUE et 238§2 TFUE :

La majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil (quinze pour une Union à 27) et représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union (sensiblement 291 millions). On voit qu'on a ici une double exigence, la première traitant les États membres à égalité, et l'autre tenant compte de leur poids respectif (par exemple l'Allemagne représente 18,54 % de la population de l'Union, la France 14,97 %... Malte 0,11 % et le Luxembourg 0,14 %...
Il est difficile de voir au premier abord si la majorité est acquise (il y a d'ailleurs un « calculateur de vote » sur le site Consilium).

Une minorité de blocage doit inclure au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

Lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 72 % des membres du Conseil (20), représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union.

Mais ce système était susceptible d'être écarté de deux manières entre le 1^{er} novembre 2014 et le 31 mars 2017.

1. Lorsqu'une délibération doit être prise à la majorité qualifiée, un membre du Conseil peut demander que cette délibération soit prise à la majorité qualifiée telle que définie par le traité de Nice et applicable avant le 1^{er} novembre 2014.
2. Selon un dispositif dans lequel on reconnaît le « compromis de Ioanina », si des membres du Conseil, représentant :
 - **a)** au moins trois-quarts de la population,
 - ou **b)** au moins trois-quarts du nombre des États membres, nécessaires pour constituer une minorité de blocage résultant de l'application des articles 16, paragraphe 4, premier alinéa, du traité sur l'Union européenne ou 238, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, indiquent leur opposition à l'adoption d'un acte par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil en délibère. Le Conseil, au cours de cette délibération, fait tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable et sans porter préjudice aux limites obligatoires de temps fixées par le droit de l'Union, à une solution satisfaisante pour répondre aux préoccupations soulevées par les membres du Conseil « en opposition ».

À partir du 1^{er} avril 2017, l'esprit de Ioanina a continué à souffler : si des membres du Conseil, représentant :

- **a)** au moins 55 % de la population,
- ou **b)** au moins 55 % du nombre des États membres, nécessaires pour constituer une minorité de blocage résultant de l'application des articles 16, paragraphe 4, premier alinéa, du traité sur l'Union européenne ou 238, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, indiquent leur opposition à l'adoption d'un acte par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil en délibère.

Le Conseil, au cours de cette délibération, fait tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable et sans porter préjudice aux limites obligatoires de temps fixées par le droit de l'Union, à une solution satisfaisante pour répondre aux préoccupations soulevées par les membres du Conseil « en opposition ».

Depuis avril 2017, seule cette dernière possibilité d'écarter le système de Lisbonne a été maintenue, selon une formule différente. Si des membres du Conseil, représentant au moins 55 % de la population nécessaires pour constituer une minorité de blocage (19,25 %) ou au moins 55 % du nombre d'États membres pouvant constituer une minorité de blocage (cela fait 8) (55 % de 13) (Majorité qualifiée = 55 % de 27 : 15) indiquent leur opposition à l'adoption d'un acte par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil en délibère. Le Conseil, au cours de cette délibération, est tenu aux mêmes efforts que dans la formule de la période précédente.

Remarque

Si la vision théorique du modèle européen d'intégration souligne l'importance de ce que le vote de principe, qui est aussi désormais le système de votation le plus utilisé, soit un vote à la majorité, notamment du point de vue de la gestion des souverainetés étatiques, et donc en termes de spécificité de ce modèle par rapport au droit des organisations internationales, une certaine présentation réaliste conduit parfois à contester les traductions pratiques de ce principe, en faisant valoir que même lorsque les traités permettent une décision à la majorité qualifiée, l'unanimité serait quasiment la règle, les adoptions obtenues malgré des votes contraires étant exceptionnelles. On peut essayer de se faire une idée plus précise en considérant les votes publics du Conseil, sur les actes législatifs, recensés dans le Registre public du Secrétariat général de l'Institution. Si l'on prend en compte les votes intervenus à partir de l'entrée en vigueur de la procédure à la majorité qualifiée du traité de Lisbonne sur une période suffisamment significative (jusqu'au 17 juillet 2017, soit 224 votes), on recense 207 votes devant se faire à la majorité qualifiée (et seulement 17 à l'unanimité ce qui traduit de

manière spectaculaire le caractère privilégié de ce mode de votation de principe). Sur ces 207 cas, il est vrai que 131 décisions ont été prises à l'unanimité, 45 ont été adoptées malgré des abstentions, et 31 l'ont été grâce aux règles du vote majoritaire, malgré des oppositions de certains membres, soit 15 %. On comprend la relativisation des « réalistes » ; pour autant cela représente quand même un nombre non négligeable de votes, parfois importants, et il faut aussi tenir compte que dans de multiples occasions, des États a priori opposés à une délibération, se rendant compte que la majorité qualifiée est quand même atteinte, se résignent au moment du vote et votent pour le texte, ce qui aboutit certes à une unanimité... mais grâce au système de majorité qualifiée.

b) Les procédures à l'unanimité

Il convient ici de distinguer **deux situations fort différentes** mais parfois confondues : il existe une procédure de vote du Conseil à l'unanimité, mais s'est aussi développé pendant longtemps une pratique de consensus sans passage au vote.

1° Le vote à l'unanimité

Si elle n'est pas caractéristique d'une organisation visant l'intégration, cette procédure n'en est pas moins prévue par les traités pour certaines décisions du Conseil. On peut indiquer ici le sens de l'évolution, de champ de cette procédure et ses particularités.

L'évolution de la construction communautaire, c'est à dire la fin de la période de transition, l'Acte unique, puis les traités de Maastricht et d'Amsterdam, a consisté à transformer certaines de ces exigences d'unanimité en procédures de décision à la majorité qualifiée. **C'est là le signe le plus clair de la « communautarisation » d'un domaine, c'est à dire de son inscription dans la logique de l'intégration.** Il peut être significatif d'envisager les dernières évolutions en la matière.

Avec le traité d'Amsterdam, l'unanimité était encore d'application dans 44 cas, que l'on peut ranger en trois catégories

- D'abord un **domaine « constitutionnel »** communautaire, n'ayant pas vocation à disparaître au profit de la décision majoritaire (dans le double sens d'orientation et de supervision), articles 190 § 4, 269, 308 TCE, ex art. 128 § 3, 201, 235....
- Ensuite les **domaines de coopération** des deuxième et troisième piliers de l'Union, dans lesquels l'unanimité constitue la procédure naturelle de prise de décision. La démarche de l'évolution apparaît plus globale ici : c'est le changement de nature, de logique de ces domaines, PESC et Coopération policière et judiciaire en matière pénale qui impliquera l'abandon de l'unanimité.
- Enfin, le dernier ensemble peut être considéré comme celui des **décisions susceptibles de passer le l'unanimité à la majorité** ; c'est donc le champ encore ouvert aux progrès de la communautarisation : articles 93, 157 §3, 175 §2 TCE... (ex articles 99, 130 §3, 130S §2...)

Le traité de Nice, même s'il ne satisfaisait pas aux vœux des présidences portugaise et française qui avaient identifié une cinquantaine de dispositions devant passer de l'unanimité à la majorité, a réalisé cependant, dès son entrée en vigueur, 22 passages à la majorité (2 pour le TUE, 20 pour le TCE), 5 autres étant prévus mais différés ou suspendus à l'adoption d'actes ultérieurs.

Le traité de Lisbonne substitue la majorité qualifiée à l'unanimité pour une vingtaine de décisions du Conseil, dans les domaines de la liberté d'établissement, de la politique économique et monétaire, de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, de la culture, de la politique commerciale commune, de même que pour certaines dispositions institutionnelles. Il crée, par ailleurs, une vingtaine de nouvelles bases juridiques prévoyant la majorité qualifiée.

Il met en place, de plus, des « *clauses-passerelle* » permettant de faciliter ce passage de l'unanimité à la majorité qualifiée dans des cas particuliers : art. 312 TFUE (cadre financier pluriannuel) (Conseil européen) ; art. 153 §2 TFUE (politique sociale) ; art. 192 §2 TFUE (environnement) ; art. 81 §3 TFUE (coopération en

matière civile) ; art. 31 §3 TUE (PESC) (Conseil européen) ; art. 333 TFUE (coopérations renforcées). Il y a aussi une passerelle plus « large » : l'article 48 §7 du TUE (révision simplifiée) (Conseil européen) : passage à la majorité d'une disposition du TFUE ou du Titre V du TUE ou passage au sein du TFUE d'une procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire. Il y a là des réserves (inapplicable pour une décision à implication militaire ou dans le domaine de la défense) et une intervention des parlements nationaux puisque l'opposition d'un parlement national dans les six mois empêche la décision d'entrer en vigueur.

L'article 238 §4 TFUE précise que l'abstention des membres présents ou représentés ne fait pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil à l'unanimité, ce qui signifie qu'il s'agit d'une unanimité des suffrages exprimés, mais aussi qu'une politique « de la chaise vide » est susceptible de bloquer la procédure.

2° Le consensus sans vote

Il s'agit ici d'une pratique, sans consécration dans les traités, mais qui a marqué le fonctionnement du Conseil pendant quinze ans, et reste encore aujourd'hui envisageable.

Historique : La Communauté était parvenue à sortir de l'impasse de la « *politique de la chaise vide* » française.

En 1966	Par le « <i>compromis de Luxembourg</i> » aux termes duquel un État membre qui estimerait un de ses intérêts vitaux menacé par une décision majoritaire du Conseil pourrait faire écarter cette procédure prévue par les traités et lui substituer une prise de décision par consensus. Il n'y a donc pas vote à l'unanimité puisqu'il n'y a pas de passage au vote, mais le résultat est le même.
Générale entre 1966 et 1982	Cette pratique a neutralisé tout le dynamisme de l'intégration, son mérite étant peut-être paradoxalement d'avoir prouvé que la Communauté n'était pas viable dans une logique de coopération intergouvernementale.
L'évolution des années 80	A conduit à ne plus invoquer ce compromis de Luxembourg, ce qui a été conforté par une modification du règlement intérieur du Conseil, le 20 juillet 1987, facilitant le passage au vote : le Président du conseil est tenu de passer au vote à la demande de la Commission ou d'un État membre, si la majorité simple des États membres l'accepte. On ne peut toutefois exclure l'invocation de ce compromis qui n'a jamais été formellement abrogé. On peut même penser que les continuelles avancées du vote majoritaire, dans les traités pourraient provoquer une telle résurgence.

De plus, les menaces de recours à cette pratique n'ont, elles, pas cessé : le gouvernement français, notamment, l'a envisagé en 1993 à propos des résultats des négociations de l'Uruguay Round.

Le traité d'Amsterdam s'est d'ailleurs inspiré de ce mécanisme dans **deux secteurs** : celui des coopérations renforcées (articles 40 UE et 11 CE), et dans les cas où le Conseil peut prendre des décisions à la majorité qualifiée en matière de PESC (article 23 §2 UE, articles 40 UE et 11 CE), et dans les cas où le Conseil peut prendre des décisions à la majorité qualifiée en matière de PESC : dans les deux cas, on peut noter cependant qu'il s'agit désormais moins d'un consensus sans vote que d'un changement d'autorité compétente, puisque

le Conseil peut demander que la question soit alors soumise au Conseil européen en vue d'une décision à l'unanimité.

Certains commentateurs (Rapport M. Ligot, Assemblée nationale, juillet 1997) y ont vu la consécration, la généralisation du compromis de Luxembourg ; **c'est au contraire, semble-t-il, la démonstration que cette procédure est liée à la logique de coopération, quand celle-ci apparaît ponctuellement dans l'entreprise d'ensemble intégrée.**

Section 4. Les organes politiques consultatifs

Selon l'article 13§4 TUE modifié (et l'article 300§1 TFUE), « *le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité économique et social et d'un Comité des régions exerçant des fonctions consultatives* ».

On peut donc considérer que la représentation des acteurs socioprofessionnels et des collectivités territoriales participe de la logique générale du système politique de l'Union organisant la prise en compte équilibrée de certains intérêts. On distinguera donc ces organes d'assistance de l'administration consultative, constituée de centaines de comités spécialisés (socio-économiques, scientifiques et techniques, etc...), cette administration consultative n'étant pas vue ici.

§1. La représentation des acteurs socioprofessionnels : le Comité économique et social

Le projet de départ dépassait certainement ici la dimension d'une assistance technique des institutions pour rejoindre le concept de démocratie économique et sociale ; à cet égard, le [Comité économique et social européen \(CESE\)](#) est vraiment à rapprocher du « *double* » dont l'a doté le traité de Maastricht : le comité des régions, dont la charge politique est encore plus évidente.

Le comité économique et social (article 300 §2 TFUE) « *est composé de représentants des organisations d'employeurs, de salariés et d'autres acteurs représentatifs de la société civile, en particulier dans les domaines socio-économique, civique, professionnel et culturel* ».

Le règlement intérieur révèle que le comité s'est depuis longtemps structuré en trois groupes :

- groupe des travailleurs,
- groupe des employeurs,
- et groupe des activités diverses (Diversité Europe).

Le nombre exact de ses membres est déterminé par une décision du Conseil à l'unanimité, le traité de Lisbonne fixant un maximum à 350.

Les 350 membres, avant le retrait du Royaume-Uni, correspondaient à la répartition suivante :

- Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni : 24.
- Espagne et Pologne : 21.
- Roumanie : 15.
- Belgique, Grèce, Pays-Bas, Portugal, Autriche, Suède, République tchèque, Hongrie, Bulgarie : 12.
- Croatie, Danemark, Irlande, Finlande, Lituanie, Slovaquie : 9.
- Lettonie, Sloveenie : 7.
- Estonie : 6.
- Luxembourg, Malte et Chypre : 5.

L'adhésion de la Croatie a conduit à dépasser temporairement le plafond fixé par le traité de Lisbonne et ce problème a fait l'objet d'une modification ultérieure. Depuis le Brexit, au 31 janvier 2020, le Comité comprend 329 membres.

Les membres du CESE sont nommés pour 5 ans (c'était 4 ans jusque là et on reconnaît la volonté d'alignement sur la durée du mandat du parlement européen) par le Conseil qui adopte la liste conformément aux propositions faites par chaque État membre, après consultation de la Commission et après avoir éventuellement recueilli l'avis des organisations européennes représentatives des différents secteurs économiques et sociaux et de la société civile.

Le comité élabore son règlement intérieur ; il élit son **président** pour deux ans et demi, la rotation entre les trois groupes étant la règle traditionnelle. En avril 2023 a été élu Oliver Röpke (Autriche), et en octobre 2025, lui a succédé Séamus Boland (Irlande).

Le Conseil ou la Commission peuvent être tenus de le consulter obligatoirement (une trentaine de cas à la charge du Conseil pour l'ex Communauté européenne, un peu moins de dix pour le traité CEEA concernant ici la Commission).

Les traités prévoient également la **consultation facultative**, quand le Conseil ou la Commission le jugent opportun. Revendication constante du comité, la possibilité pour lui d'émettre un avis de sa propre initiative a été acceptée par le Conseil (inscription dans le règlement intérieur) en 1974 et consacrée avec le traité de Maastricht, sans limite matérielle (dans les cas où il le juge utile), ce qui a pu le conduire à s'exprimer au-delà du strict domaine économique et social : on peut y voir le révélateur d'une revendication par le comité d'un statut revalorisé d'« *institution* ».

Enfin, le traité d'Amsterdam, tout en conservant au comité la seule fonction d'assistance du Conseil et de la Commission (article 7 TCE), a admis que le Parlement européen puisse aussi le consulter (article 262 TCE, dernier alinéa). Comme on l'a indiqué, le traité de Lisbonne consacre totalement cela en élargissant la fonction d'assistance du CESE au Parlement européen.

En savoir plus : Influence du comité

Si l'indépendance et le champ d'action du comité se sont développés, son influence réelle sur les actes à propos desquels il est consulté n'est pas évidente ; parfois entravé par des tensions catégorielles internes, il peut être perçu comme un instrument d'information des partenaires sociaux sur les projets communautaires. Il pourrait aussi être concurrencé, dans son ambition « *institutionnelle* », par le plus récent comité des régions, à moins qu'il ne profite, dans son sillage, d'une revalorisation du statut des comités consultatifs à dimension politique.

§2. La représentation des collectivités régionales et locales : le Comité des régions

L'institutionnalisation des liens entre la Communauté et les structures territoriales internes des États membres s'est longtemps heurtée à deux obstacles :

- l'obstacle **objectif** de la diversité des systèmes nationaux,
- et l'obstacle **subjectif** d'une réticence des États membres vis-à-vis d'une intrusion de la Communauté dans un domaine relevant de leur souveraineté.

A. Organisation du comité des régions

Le parallélisme avec le comité économique et social peut être discutable : s'il n'y a rien à redire à la reprise du même nombre maximum de membres (350), la quasi identité de répartition entre les États n'est évidemment pas dictée par la prise en compte des forces locales respectives. Actuellement, depuis le Brexit, le **comité des régions** compte 329 membres.

Les membres du comité (et un nombre égal de suppléants) sont nommés pour cinq ans renouvelables par le Conseil (jusqu'au traité de Nice, à l'unanimité) **sur proposition des États membres**, et le traité CE, là encore jusqu'au traité de Nice, laissait ces derniers libres de choisir les « *représentants des collectivités régionales et locales* » (article 263 TCE, ex article 198 A), le choix étant double : élus ou fonctionnaires, répartition entre les différents niveaux de l'organisation territoriale.

Une décision du 22 décembre 1993 du Premier ministre a fait, en France, le choix d'élus et d'une ventilation entre les régions (12 membres), les départements (6) et les communes (6). Le traité d'Amsterdam a précisé que **ces membres ne peuvent appartenir au Parlement européen**, signe de cohérence d'un système institutionnel (au sens large) dans lequel le comité des régions prend désormais toute sa place.

Le traité de Nice a plafonné à 350 le nombre des membres du comité, prévoyant aussi, comme pour le comité économique et social, que le Conseil statuerait à la majorité qualifiée pour les nommer (comme pour le CES, le dépassement temporaire du plafond dû à l'adhésion de la Croatie devra être corrigé) ; l'évolution la plus notable est cependant l'exigence que les membres, conformément à la vocation de l'organe, soient titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, ou soient politiquement responsables devant une assemblée élue (actuellement article 300 §3 TFUE).

Le comité désigne parmi ses membres, pour deux ans et demi, son président et établit son règlement intérieur, mais ce n'est qu'avec le traité d'Amsterdam que le comité des régions, cinq ans après le comité économique et social, a été dispensé sur ce point de l'approbation du Conseil. Kata Tütt# (Hongrie) est présidente depuis février 2025.

Six groupes politiques, représentant les principales familles politiques européennes, sont représentés au sein du CdR : le groupe du Parti populaire européen, celui du Parti des socialistes européens (PSE), Renew Europe, celui du Groupe de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE), celui de l'Union pour l'Europe des Nations - Alliance européenne (UEN-EA), et celui des conservateurs européens et des réformistes (ECR).

B. Interventions du comité des régions

Le comité des régions exerce sa mission consultative sous **trois formes** :

- Sa **consultation obligatoire**, initialement beaucoup plus rare que celle du comité économique et social, était limitée, avec le traité de Maastricht à cinq domaines : cohésion économique et sociale, réseaux d'infrastructure transeuropéens, santé, éducation et culture. Ce domaine a été substantiellement élargi par le traité d'Amsterdam avec cinq autres secteurs politique de l'emploi, politique sociale, environnement, formation professionnelle et transports ; le traité de Lisbonne élargit encore son champ de consultation obligatoire en ajoutant la protection civile, le changement climatique, l'énergie et les services d'intérêt général.
- il peut ensuite être **consulté facultativement**, quand elles le jugent opportun, par une des trois institutions, particulièrement en matière de coopération transfrontalière.
- il dispose enfin de la possibilité d'émettre **un avis d'initiative**, celle-ci pouvant être autonome (quand le comité juge cet avis utile) ou sollicitée (il est informé des demandes d'avis adressées au comité économique et social et peut alors, si des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu, ajouter son propre avis). Notons que le règlement intérieur du 11/02/04 du Comité des régions admet que celui-ci organise des discussions générales sur des « *questions politiques d'actualité à implications régionales ou locales* », et adopte des résolutions « *d'urgence exceptionnelle* ».

Au-delà de l'extension, signalée, de son domaine de consultation obligatoire, le traité de Lisbonne a sensiblement valorisé la position du Comité des régions, en amont et en aval de cette consultation intervenant dans la procédure législative. D'abord en amont, indirectement, en demandant à la Commission, dans ses propositions d'acte législatif, de tenir, le cas échéant, compte de la dimension régionale et locale des actions envisagées (Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, article 2) ; ensuite en aval, le Comité des régions obtient une légitimation active conditionnée pour le recours en annulation, l'article 263 TFUE lui permettant d'intenter un tel recours pour la « sauvegarde de (ses) prérogatives », le protocole précité précisant que cela peut être le cas vis-à-vis d'un acte législatif pour l'adoption duquel le TFUE prévoit la consultation du comité, si cet acte ne respecte pas le principe de subsidiarité (article 8 du Protocole).

En savoir plus : Assistance

Cette « assistance » des deux comités consultatifs est susceptible de préfigurer une évolution du système institutionnel européen, surtout avec un comité des régions à la stature clairement politique et à la démarche

offensive, pouvant s'appuyer sur le potentiel, encore ambigu, du principe de subsidiarité dont une lecture revient à insister, au niveau de l'Union européenne, sur le rôle démocratique essentiel des pouvoirs locaux. Les nouvelles possibilités contentieuses offertes au Comité des régions traduisent en tous cas clairement une forme de rapprochement d'un statut véritablement « institutionnel » ...

Section 5. Le rôle des Parlements des Etats membres

Il a longtemps été difficile d'admettre une participation des Parlements nationaux au système de l'Union européenne. La légitimité qu'ils représentent n'était pas négligée mais ils apparaissaient comme des « concurrents » d'un Parlement européen porteur de cette même légitimité et qui était engagé dans un véritable combat pour porter ses prérogatives à la hauteur de cette légitimité. Le fait que le Parlement européen soit désormais inscrit dans un système européen dont il exerce, certes en partie, la fonction législative et le souhait de développer la dimension démocratique de l'Union ont conduit à conférer à ces Parlements nationaux, avec le traité de Lisbonne, un véritable rôle au sein du système de l'Union, consacré à l'article 12 du TUE :

« Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union :

a) en étant informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs de l'Union conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ;

b) en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

c) en participant, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans cet espace, conformément à l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust, conformément aux articles 88 et 85 dudit traité ;

d) en prenant part aux procédures de révision des traités, conformément à l'article 48 du présent traité ;

e) en étant informés des demandes d'adhésion à l'Union, conformément à l'article 49 du présent traité ;

f) en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ».

On peut illustrer cette nouvelle place des Parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union avec deux Protocoles annexés au traité de Lisbonne.

- D'abord, le Protocole sur le rôle des Parlements nationaux en fait des destinataires directs (sans intervention des gouvernements) de l'ensemble des documents de consultation de la Commission (livres blancs, livres verts, communications) ainsi que de tous les projets d'actes législatifs. Un délai minimum de 8 semaines, sauf urgence, est imposé entre cette mise à disposition des projets et leur inscription à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une adoption ou d'une prise de position s'inscrivant dans une procédure législative. Ce protocole évoque aussi les modalités de la coopération interparlementaire entre le parlement européen et les Parlements nationaux.
- Ensuite, le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité met en place une véritable procédure de contrôle du respect du principe de subsidiarité donnant le principal rôle aux Parlements des États membres. Avant de proposer un acte législatif, la Commission envoie toutes ses propositions législatives aux Parlements nationaux en même temps qu'au législateur de l'Union (idem pour les résolutions législatives du Parlement européen et les positions du Conseil des ministres). Dans les 8 semaines de la transmission, tout Parlement national peut adresser un avis motivé (aux Présidents du Parlement européen, du Conseil, et de la Commission). Il appartient à chaque Parlement national de consulter le cas échéant les Parlements régionaux disposant de compétences législatives.

Chaque Parlement monocaméral a 2 voix ; chaque chambre d'un Parlement bicaméral a une voix : si les avis motivés représentent le tiers des voix (un quart dans certains secteurs liés à l'Espace de liberté, sécurité et justice) attribuées, la Commission est tenue de réexaminer sa proposition (maintien, modification ou retrait). Le premier « carton jaune » est intervenu en mai 2012, vis-à-vis d'une proposition de règlement de la Commission relatif au droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services (« Monti II »). Douze parlements nationaux, à hauteur de 19 voix sur les 54 allouées alors pour une Union à 27, ont estimé que la proposition n'était pas conforme au principe de subsidiarité,

notamment en régissant le droit de grève, et la Commission a finalement retiré sa proposition. C'est ensuite en octobre 2013 que la proposition de règlement portant création du Parquet européen a suscité la réaction négative de quatorze chambres des parlements nationaux représentant 18 votes sur 56 (Europe à 28) alors que, s'agissant de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, le seuil est du quart des voix attribuées, soit, ici, 14. La Commission, après avoir analysé de manière très rigoureuse les avis motivés reçus des parlements nationaux a cependant décidé, le 27 novembre 2013, de maintenir la proposition, assurant que les arguments des parlements nationaux seraient cependant dûment pris en considération dans la suite du processus législatif (document [COM\(2013\) 851](#)). Le 8 mars 2016, la Commission a présenté une proposition de révision ciblée de la directive concernant le détachement de travailleurs. Cette directive établit un ensemble de règles sur les conditions de travail et d'emploi applicables aux travailleurs détachés, c'est-à-dire les travailleurs envoyés pour leurs employeurs dans un autre État membre en vue d'y fournir un service de manière temporaire. En réponse à la proposition de la Commission, 14 chambres de parlements nationaux de onze États membres (Bulgarie (2 voix), République tchèque (1+1), Croatie (2 voix), Danemark (2 voix), Estonie (2 voix), Hongrie (2 voix), Lettonie (2 voix), Lituanie (2 voix), Pologne (1+1), Roumanie (1+1) et Slovaquie (2 voix)) (10 États de l'Est (problème de leur main d'œuvre) + le Danemark (attaché à la souveraineté de son Parlement)) avaient émis des avis motivés affirmant que la proposition n'était pas conforme au principe de subsidiarité, déclenchant ainsi le mécanisme de contrôle de la subsidiarité (la procédure dite du « carton jaune ») : total 22 voix.

En revanche, les parlements nationaux de cinq États membres (Espagne, France, Italie, Portugal et Royaume-Uni) avaient transmis des avis selon lesquels ils considéraient que la proposition de la Commission était effectivement compatible avec le principe de subsidiarité.

La Commission a soigneusement examiné les inquiétudes exprimées par les parlements nationaux concernant la subsidiarité et a discuté avec eux de tous les problèmes soulevés dans un dialogue politique ouvert avant de tirer ses conclusions.

Après avoir examiné les avis exprimés par différents Parlements nationaux, la Commission européenne, a adopté le 20 juillet 2016 une communication jugeant la proposition sur le détachement de travailleurs en accord avec au principe de subsidiarité (maintien de la proposition).

Ce qui est particulièrement significatif de ce nouveau rôle des Parlements nationaux est leur irruption (certes indirecte) dans le champ des procédures contentieuses. En effet l'article 8 du Protocole prévoit la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne pour se prononcer sur des recours pour violation du principe de subsidiarité par un acte législatif de l'Union, ces recours pouvant être formés « *par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci* ».