



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

Les institutions et organes de l'Union européenne

L'Union européenne

Sommaire

1. La carte d'identité de l'UE.....	3
2. Un peu d'histoire.....	4
3. Les compétences de l'UE.....	6
4. Les institutions et organes de l'UE.....	9
4.1. L'orientation politique de l'UE par le Conseil européen.....	9
4.2. Les institutions intervenant dans le processus législatif.....	9
Le Parlement européen.....	9
Le Conseil de l'UE.....	10
La Commission européenne.....	11
4.3. L'autorité judiciaire: la Cour de justice de l'UE.....	12
4.4. Les autres institutions de l'UE.....	13
La Cour des comptes.....	13
La Banque centrale.....	13
Le médiateur européen.....	13
La Banque européenne d'investissement.....	14
4.5. Les organes consultatifs de l'UE.....	14
Le Comité économique et social.....	14
Le Comité des régions.....	14
5. Le processus décisionnel de l'UE.....	15
5.1. La procédure législative ordinaire.....	15
5.2. Les procédures législatives spéciales.....	16
5.3. Les types d'actes.....	16
6. Le droit d'initiative du Parlement européen et des citoyens de l'UE.....	17
7. Le rôle des parlements nationaux dans l'UE.....	18
7.1. Ce que prévoit le protocole.....	18
7.1.1. L'information et la consultation.....	18
7.1.2. L'avis motivé sur la subsidiarité.....	19
7.2. L'avis politique.....	20

1. La carte d'identité de l'UE

L'Union européenne (UE) est composée de 28 États membres qui délèguent par traité l'exercice de certaines compétences à des organes communs, les institutions européennes.

L'UE couvre plus de 4 millions de kilomètres carrés et compte 505 millions d'habitants. Les langues officielles de l'UE sont au nombre de 24.



Année d'adhésion		État membre
1952		Allemagne €
		Belgique €
		France €
		Italie €
		Luxembourg €
		Pays-Bas €
1973		Danemark
		Irlande €
		Royaume-Uni
1981		Grèce €
1986		Espagne €
		Portugal €
1995		Autriche €
		Finlande €
		Suède
2004		Chypre €
		Estonie €
		Hongrie
		Lettonie €
		Lituanie
		Malte €
		Pologne
		République tchèque
		Slovaquie €
	Slovénie €	
2007		Bulgarie
		Roumanie
2013		Croatie

 : membre de la zone euro

2. Un peu d'histoire

La construction européenne débute par des intégrations sectorielles, limitées à certains domaines. La déclaration du 9 mai 1950 de Robert Schuman, alors ministre français des Affaires étrangères et né à Luxembourg, est considérée comme le texte fondateur de cette construction.

En 1951, six États (Luxembourg, Belgique, Pays-Bas, France, Italie, République fédérale d'Allemagne) créent la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Cette intégration se poursuit par la mise en commun d'autres secteurs de l'économie nationale et par l'établissement d'un marché commun. Une union économique et monétaire sera ensuite progressivement instaurée. De fait, les réalisations concrètes dans un secteur économique ont nécessairement un effet sur le fonctionnement d'autres secteurs. Les questions ainsi soulevées appellent des réponses qui impliquent des choix politiques.

En 1957, sont signés les traités de Rome qui créent la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).

La réalisation d'un marché commun où les marchandises circulent librement pose la question de la circulation des personnes, des services et des capitaux. Cela requiert la mise en place d'une série de politiques d'accompagnement dans les domaines de la concurrence, de l'industrie, de l'agriculture, des transports, de la recherche, etc. À terme, le développement de politiques complémentaires, touchant à des prérogatives étatiques plus sensibles, finit par s'imposer. C'est le cas de la politique sociale ou de la politique fiscale, sans oublier l'établissement de relations extérieures dans les domaines du commerce mondial, de l'aide au développement, de l'immigration, de la défense au niveau de l'UE.

La spécificité de l'organisation politique de l'UE réside dans le fait que, pour la plupart de ces matières, il ne s'agit pas d'une coordination des politiques nationales des États membres, mais d'une mise en commun de certaines de ces politiques au sein de l'UE. Il résulte de cette mise en commun un nouveau modèle: une organisation d'intégration supranationale. Celle-ci est créée à partir d'un transfert volontaire de certaines compétences souveraines des États qui la composent. Les États membres n'abandonnent pas leurs compétences, ils décident de les gérer ensemble à un niveau supérieur, doté d'institutions communes.

La coopération économique est approfondie par l'Acte unique européen en 1986 qui vise l'achèvement du marché intérieur qui implique la libre circulation des travailleurs, des marchandises, des capitaux et des services.

En 1992, le traité de Maastricht institue une union politique qui prend le nom d'Union européenne (UE) et qui prévoit la création d'une union économique et monétaire (la zone euro), dotée d'une monnaie unique, l'euro. Instituée en 1999, cette zone compte aujourd'hui 18 États de l'UE. La CEE deviendra par ailleurs, à cette occasion, la Communauté européenne (CE).

De nouvelles réformes, notamment institutionnelles, sont introduites en 1997 et en 2001 avec les traités d'Amsterdam et de Nice.

À la suite du rejet du traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas, les institutions font l'objet d'une réforme de moindre ampleur avec la signature du traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007. La notion de CE est abandonnée au profit de l'UE.

Le 2 mars 2012, tous les États membres à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque signent le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG).

En pratique, le TSCG s'inscrit en dehors du cadre juridique de l'UE. Son article final prévoit toutefois qu'à terme¹ des mesures soient prises afin d'intégrer son contenu dans ce cadre.

L'objectif affiché du TSCG est le renforcement ainsi que l'amélioration de la coordination et de la gouvernance économiques au sein de l'UE, et plus particulièrement de la zone euro. Il instaure dans les faits une plus grande discipline budgétaire qui se traduit par la mise en place d'une règle d'équilibre structurelle du solde budgétaire. Ce traité impose des contraintes pour l'autonomie budgétaire des États et a des répercussions non négligeables sur les politiques publiques nationales.

¹ cinq ans à compter de son entrée en vigueur

3. Les compétences de l'UE

L'UE est actuellement régie par le traité sur l'UE (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE).

Le TFUE distingue **trois types de compétence** et dresse pour chacun une liste des domaines concernés:

- les **compétences exclusives**:

L'union douanière

L'établissement des règles de concurrence liées au fonctionnement du marché intérieur

La politique monétaire de la zone euro

La conservation des ressources biologiques de la mer

La politique commerciale commune

Dans ces domaines, l'UE est la seule à pouvoir légiférer et adopter des actes contraignants. Le rôle des États membres se limite seulement à appliquer ces actes, sauf si l'UE les autorise à en adopter eux-mêmes;

- les **compétences partagées**:

Le marché intérieur

La politique sociale pour les aspects définis dans les traités

La politique de cohésion économique, sociale et territoriale

La politique agricole et halieutique (à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer)

La politique environnementale

La protection des consommateurs

La politique des transports

Le développement de réseaux transeuropéens

La politique énergétique

L'espace de liberté, de sécurité et de justice

Les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique

Dans ces domaines, l'UE et les États membres sont habilités à adopter des actes contraignants. Cependant, les États membres ne peuvent exercer leur compétence que dans la mesure où l'UE n'a pas

ou a décidé de ne pas exercer la sienne. Le principe de subsidiarité² trouvera à s'appliquer dans ce contexte.

Cette liste n'est pas exhaustive. Le traité prévoit en effet que l'UE dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines précités (article 4 TFUE).

- les **compétences d'appui**: l'UE ne peut intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres. Elle ne dispose donc pas de pouvoir législatif dans ces domaines et ne peut pas interférer dans l'exercice de ces compétences réservées aux États membres.

La politique industrielle

La politique culturelle

La politique touristique

La politique d'éducation, de formation et de la jeunesse

La protection et amélioration de la santé humaine

La protection civile

La coopération administrative

En outre, l'UE dispose de compétences particulières pour certains domaines:

- la **coordination des politiques économiques et de l'emploi**: l'UE dispose ici d'une compétence afin d'assurer les modalités de cette coordination. Elle doit ainsi définir des grandes orientations et des lignes directrices à destination des États membres;
- la **politique étrangère et de sécurité commune** (PESC): l'UE définit et met en œuvre cette politique par l'intermédiaire, entre autres, du président du Conseil européen et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Cependant, l'UE ne peut adopter d'actes législatifs dans ce domaine.
- la **clause de flexibilité**: cette clause permet à l'UE d'agir au-delà du pouvoir d'action qui lui est attribué si cela s'avère nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par les traités. Cette clause est cependant encadrée par une procédure stricte et par certaines restrictions quant à son application.

L'exercice des compétences de l'UE est soumis à trois principes fondamentaux:

- le **principe d'attribution**: l'UE ne dispose que des compétences qui lui sont attribuées par les traités;

² Voir le point 7.1.2. pour plus de détails sur le principe de subsidiarité

- le **principe de proportionnalité**: l'exercice des compétences de l'UE ne peut aller au-delà de ce qui est nécessaire afin de réaliser les objectifs des traités;
- le **principe de subsidiarité**: pour les compétences partagées, l'UE ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les États membres.

4. Les institutions et organes de l'UE

4.1. L'orientation politique de l'UE par le Conseil européen

Le Conseil européen³ réunit, au moins quatre fois par an à Bruxelles, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres. Au Luxembourg, le Premier ministre a la charge de représenter l'État. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le président du Conseil européen ainsi que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participent également à ses travaux.

Le Conseil européen donne à l'UE les impulsions nécessaires à son développement et définit les orientations politiques générales, mais n'exerce pas de fonction législative. Il n'en reste pas moins que les décisions du Conseil européen ont une portée politique importante puisqu'elles indiquent la volonté des États membres au plus haut niveau. Pour être effectivement mises en œuvre, elles doivent suivre la procédure normale des textes juridiques de l'UE: propositions formulées par la Commission européenne, votes du Conseil de l'UE et du Parlement européen.

À l'origine, les traités n'avaient pas envisagé la mise en place du Conseil européen. Celle-ci a eu lieu lors de la conférence au sommet de Paris en décembre 1974 à l'initiative du président de la République française Valéry Giscard d'Estaing. Il s'agissait de donner une forme régulière aux conférences européennes au sommet qui avaient été convoquées depuis 1961. Le souci d'une approche globale des problèmes est à la base de sa création. Sa première réunion a eu lieu en mars 1975, à Dublin.

L'Acte unique européen de 1986 institutionnalise le Conseil européen, sans pour autant définir son rôle. C'est le traité de Maastricht de 1992 qui énonce les fonctions, la composition, le rythme de travail et les relations interinstitutionnelles du Conseil européen. Le traité d'Amsterdam de 1997 étend son rôle. Enfin, le traité de Lisbonne de 2007 crée une présidence permanente pour le Conseil européen. Le président du Conseil européen est élu par les membres de ce dernier pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois.

4.2. Les institutions intervenant dans le processus législatif

Le Parlement européen

Le Parlement européen a un rôle législatif, qu'il partage avec le Conseil de l'UE. Il possède également un rôle de contrôle politique des autres institutions européennes: notamment il peut renverser la Commission, ce qu'il ne peut pas faire avec le Conseil de l'UE.

Les membres du Parlement sont directement élus, tous les cinq ans, par les citoyens des États membres. Les élections européennes au Luxembourg se dérouleront le dimanche 25 mai 2014. En tant qu'institution représentative des citoyens européens, le Parlement constitue l'un des principaux fondements démocratiques de l'UE.

³ Le Conseil européen ne doit pas être confondu avec le Conseil de l'UE, présenté ci-dessous, ni avec le Conseil de l'Europe qui est une organisation internationale extérieure à l'UE. Le Conseil de l'Europe, qui assure notamment l'application de la convention européenne des droits de l'Homme (tourné vers l'éducation, la culture et surtout la défense des droits de l'Homme) siège à Strasbourg et rassemble 47 États européens.

Le siège du Parlement est à Strasbourg, où se tiennent les séances plénières. Les commissions parlementaires ainsi que certaines séances plénières additionnelles se tiennent à Bruxelles. Son secrétariat général est installé à Luxembourg.

Jusqu'à présent, le Parlement européen était composé de 766 députés. Après ces élections, conformément à ce que prévoit le traité de Lisbonne, il en comptera 751.

Le nombre de députés par État est fonction du nombre d'habitants. Par exemple, pour cette législature, l'Allemagne disposera de 96 députés, la France de 74, la Belgique de 21 et le Luxembourg de 6.

Les groupes politiques du Parlement européen, élu en 2009, sont au nombre de sept:

1. *Parti populaire européen (274 députés, dont 3 Luxembourgeois)*
2. *Alliance progressiste des socialistes et démocrates (194, dont 1 Luxembourgeois)*
3. *Alliance des démocrates et des libéraux (85, dont 1 Luxembourgeois)*
4. *Verts/Alliance libre européenne (58, dont 1 Luxembourgeois)*
5. *Conservateurs et Réformistes européens (57)*
6. *Gauche unitaire européenne/Gauche verte (35)*
7. *Europe libertés démocratie (31)*

À cela, s'ajoute 32 députés non-inscrits dans un groupe.

Le Conseil de l'UE

Le Conseil de l'Union européenne est, avec le Parlement européen, la composante législative de l'UE. Il rassemble les représentants des États membres de l'UE.

Le Conseil de l'UE se réunit à Bruxelles, où il a son siège. Toutefois, pendant les mois d'avril, de juin et d'octobre, il tient ses sessions à Luxembourg. Le Conseil est présidé à tour de rôle par le ministre d'un État membre, pour six mois⁴. Le Luxembourg assumera cette présidence au deuxième semestre de 2015.

Les décisions au sein du Conseil de l'UE peuvent être prises à l'unanimité ou à la majorité qualifiée. À partir du 1^{er} novembre 2014, de nouvelles règles relatives au vote à la majorité qualifiée seront applicables. Une «double majorité» sera nécessaire, soit au moins 55% des États membres représentant 65% de la population de l'UE⁵. Avant cette date, la majorité qualifiée était calculée en fonction des voix

⁴ Sauf dans sa formation «Affaires étrangères» où il est présidé par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

⁵ «Lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission [...] la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 72% des membres du Conseil, représentant des États membres réunissant au moins 65% de la population de l'Union» (article 238 TFUE). Par ailleurs, il est possible de constituer une minorité de blocage composée d'au moins quatre États membres représentant plus de 35% de la population de l'UE. D'autres dispositions viennent également «tempérer» l'application de la nouvelle règle relative à la majorité qualifiée (possibilité jusqu'au 31 mars 2017 de demander à ce qu'une décision soit prise selon les règles en vigueur avant le 1^{er} novembre 2014 ou, encore, l'application du compromis dit de Ioannina).

attribuées à chaque État membre, le nombre de voix étant lié au poids démographique. Par exemple, les pays les plus peuplés, comme l'Allemagne et la France, disposent de 29 voix, le moins peuplé, Malte, de 3. Le Luxembourg dispose de 4 voix.

La composition du Conseil de l'UE varie en fonction de l'ordre du jour des sessions. Il se réunit en dix formations différentes, en fonction des sujets traités⁶:

Affaires générales;

Affaires étrangères;

Affaires économiques et financières (y compris le budget);

Justice et affaires intérieures (y compris la protection civile);

Emploi, politique sociale, santé et consommateurs;

Compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche et espace);

Transports, télécommunications et énergie;

Agriculture et pêche;

Environnement;

Éducation, jeunesse, culture et sport (y compris l'audiovisuel).

Ainsi, le ministre ou le secrétaire d'État luxembourgeois qui siège au Conseil de l'UE change en fonction de la formation.

La Commission européenne

La Commission européenne est composée d'un ressortissant de chaque État membre, soit 28 commissaires, dont le président de l'institution et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui en est l'un des vice-présidents⁷. Elle siège à Bruxelles. La durée de son mandat est de cinq ans.

«En tenant compte des élections au Parlement européen, [...] le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement à la majorité des membres qui le composent». Ensuite, le Conseil de l'UE, «d'un commun accord avec le président élu, adopte la liste des autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission. Le choix de celles-ci s'effectue, sur la base des suggestions faites par les

⁶ «Comme le Conseil de l'UE est une entité juridique unique, n'importe laquelle de ses dix formations peut adopter un acte qui relève de la compétence d'une autre formation. Voilà pourquoi lors de l'adoption d'un acte législatif, il n'est pas précisé quelle est la formation du Conseil qui l'a adopté».

<http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=fr>

⁷ Les traités prévoyaient qu'à partir du 1^{er} novembre 2014 le nombre de commissaires serait réduit (deux tiers du nombre d'États membres). Toutefois, le Conseil européen a décidé en 2008 de revenir sur les dispositions concernant le nombre de commissaires afin que soit rétabli le principe d'un commissaire par État membre. En résumé, rien ne devrait donc changer par rapport au système en vigueur depuis 2009.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/104669.pdf

États membres». «Le président, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, la Commission est nommée par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée»⁸.

Pour les élections européennes de mai 2014, les principaux partis politiques au niveau de l'UE ont désigné leur candidat au poste de président de la Commission européenne.

La Commission, en tant que collège, est responsable devant le Parlement européen. Le Parlement peut adopter une motion de censure de la Commission. Si une telle motion est adoptée, les membres de la Commission doivent démissionner collectivement de leurs fonctions. Par ailleurs, «un membre de la Commission présente sa démission si le président le lui demande»⁹.

La Commission est l'institution chargée de représenter l'intérêt général de l'UE. Ses membres ne représentent pas le gouvernement de leur pays d'origine. Les compétences de la Commission sont multiples: elle est la gardienne des traités, elle dispose du pouvoir d'initiative dans le processus législatif, elle est l'organe d'exécution, elle représente l'UE et négocie des accords dans le cadre de ses relations extérieures.

Les traités confèrent à la Commission des pouvoirs d'exécution étendus pour assurer la réalisation des objectifs fixés par eux: le bon fonctionnement du marché unique et de l'union économique et monétaire, le contrôle des règles de concurrence, la gestion du budget de l'UE et, surtout, l'exécution de tous les actes arrêtés par les organes de prise des décisions. Le législateur, le Parlement européen et le Conseil de l'UE, confère régulièrement à la Commission de nouvelles compétences d'exécution pour la mise en œuvre des politiques et des lois européennes. L'exercice par la Commission de ses compétences d'exécution est placé sous le contrôle des États membres.

La Commission propose également le budget de l'UE et le gère après son adoption par le Parlement et le Conseil de l'UE. Elle gère aussi les différents fonds de l'UE et les programmes de recherche et de développement technologique.

4.3. L'autorité judiciaire: la Cour de justice de l'UE

La Cour de justice de l'UE siège à Luxembourg. Cette institution contrôle la légalité des actes des institutions, garantit le respect de la législation et interprète le droit de l'UE. Elle regroupe trois juridictions: la Cour de justice, le Tribunal, juge de compétence générale¹⁰, dont les décisions peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice, et le Tribunal de la fonction publique, juge spécialisé pour les recours des fonctionnaires, dont les décisions sont susceptibles d'un pourvoi devant le Tribunal.

La Cour de justice constitue en quelque sorte la Cour suprême de l'UE, chargée en dernier ressort de la cohérence de la jurisprudence et garante de l'unité de l'ordre juridique de l'UE. Elle est composée d'un juge par État membre, et est assistée d'avocats généraux.

⁸ Article 17 § 7 TUE

⁹ Article 17 TUE

¹⁰ Il est le juge de première instance principalement pour les recours formés à l'encontre des institutions de l'UE, ou encore les décisions de la Commission en matière de concurrence.

La Cour de justice statue principalement «sur les recours formés par un État membre, une institution ou des personnes physiques ou morales [contre un État membre, une institution ou un organisme de l'UE], ainsi qu'à titre préjudiciel, à la demande des juridictions nationales, sur l'interprétation du droit de l'UE ou sur la validité d'actes adoptés par les institutions»¹¹.

Les principales voies de recours sont les suivantes¹²:

Le recours en carence vise à faire condamner une institution européenne pour une abstention illégale au regard du droit de l'UE. Il se fonde sur l'absence d'action des institutions européennes alors même que le droit de l'UE impose une obligation d'agir.

Le recours en annulation est un recours où le requérant demande l'annulation d'un acte de toute institution de l'UE destiné à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Ce recours rentre dans le cadre du contrôle de légalité du droit dérivé de l'UE¹³.

Le recours en manquement est déposé devant la Cour de justice contre un État membre accusé d'avoir manqué aux obligations lui incombant en vertu des traités ou du droit dérivé de l'UE.

4.4. Les autres institutions de l'UE

La Cour des comptes

La Cour des comptes est l'organe de contrôle de l'utilisation correcte et légale du budget de l'UE. Elle compte 28 membres et siège à Luxembourg.

La Banque centrale

La Banque centrale européenne est responsable de la politique monétaire et de la gestion de l'euro. Elle a son siège à Francfort. Son objectif principal est de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cet objectif, de soutenir les politiques économiques générales dans l'UE.

La Banque centrale européenne est composée du conseil des gouverneurs, organe principal de direction, et du directoire, organe d'exécution et de gestion courante. Un troisième organe de décision, le conseil général, est maintenu tant que certains États membres n'ont pas adopté l'euro.

Le directoire se compose du président, du vice-président et de quatre autres membres, tous nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres participant à la monnaie unique. Le conseil des gouverneurs se compose, lui, des membres du directoire de la BCE et des gouverneurs des banques centrales nationales des États membres qui ont adopté la monnaie unique.

Le médiateur européen

¹¹ Article 19 TUE

¹² Aux voies de recours principales s'ajoutent les voies de recours accessoires ou extraordinaires, régies par le statut de la Cour de justice, tels le référé, l'intervention, l'interprétation d'un arrêt, la révision, l'opposition et la tierce opposition, ainsi que le pourvoi et la procédure de réexamen.

¹³ Ensemble des actes juridiques établis par le Parlement et le Conseil de l'UE qu'ils soient contraignants ou non

Il traite les plaintes des citoyens européens pour mauvaise administration de la part des institutions ou organes de l'UE¹⁴.

La Banque européenne d'investissement

Elle contribue à la réalisation des objectifs de l'UE en finançant des projets d'investissement¹⁵.

4.5. Les organes consultatifs de l'UE

Le Comité économique et social

Il exprime les opinions des partenaires sociaux et de la société civile organisée dans les domaines économique et social.

Le Comité des régions

Il exprime les opinions des collectivités locales et régionales.

¹⁴ «Le médiateur européen, élu par le Parlement européen, est habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'UE ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou organismes de l'UE, à l'exclusion de la Cour de justice de l'UE dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles. Il instruit ces plaintes et fait rapport à leur sujet» (article 228 TFUE).

¹⁵ Les projets à financer peuvent relever de tous les secteurs de l'économie et les emprunteurs de la Banque peuvent être publics ou privés.

5. Le processus décisionnel de l'UE

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, a réformé le processus décisionnel de l'UE en modifiant notamment les procédures législatives en vigueur.

En effet, le nouveau traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) ne fait désormais plus référence qu'à deux types de procédures législatives (article 289):

- **la procédure législative ordinaire**

qui remplace l'ancienne procédure de codécision. Au fil du temps, elle est devenue la procédure législative la plus utilisée. Elle implique l'intervention du **Parlement européen** en tant que **colégislateur au côté du Conseil de l'UE**. Le Conseil et le Parlement sont donc placés sur un même pied d'égalité et doivent s'accorder sur un texte commun. La règle de vote au Conseil, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, est la **majorité qualifiée**¹⁶.

- **les procédures législatives spéciales**

qui remplacent les anciennes procédures de consultation, de coopération et de l'avis conforme. Elles sont dérogatoires à la procédure législative ordinaire et constituent donc des exceptions. En pratique, **le Conseil de l'UE** est ici le **seul législateur**. Le Parlement européen est seulement associé à la procédure et son rôle se limite à une consultation ou à une approbation.

La base juridique retenue par la Commission européenne détermine la procédure législative.

En outre, le traité de Lisbonne a introduit des «**clauses passerelles**» pour pouvoir appliquer la procédure législative ordinaire à des domaines pour lesquels les traités avaient prévu le recours à une procédure législative spéciale. Ces clauses permettent également d'appliquer le vote à la majorité qualifiée à des actes devant être adoptés à l'unanimité.

5.1. La procédure législative ordinaire

Le Parlement européen et le Conseil de l'UE adoptent les actes législatifs soit en première lecture, soit en deuxième lecture. Si après deuxième lecture, les deux institutions n'ont toujours pas trouvé d'accord, un comité de conciliation est convoqué. Le comité de conciliation réunit les membres du Conseil de l'UE, ou leurs représentants, et autant de représentants du Parlement européen ainsi que le commissaire responsable de la proposition. Si aucun compromis n'est dégagé, l'acte est réputé non adopté et la procédure est close.

¹⁶ voir le point 4.2. pour plus de détails.

5.2. Les procédures législatives spéciales

À la différence de la procédure législative ordinaire, le TFUE ne donne pas de description précise des procédures législatives spéciales. Leurs modalités sont donc définies au cas par cas par les articles du TUE et du TFUE qui prévoient leur application.

5.3. Les types d'actes

Les deux principaux types d'actes adoptés par les institutions de l'UE sont **le règlement et la directive**.

- Le règlement est un acte normatif qui revêt une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tous les États membres. Il réalise une unification du droit applicable au niveau de l'UE, qui sera alors identique dans les 28 États membres.
- La directive est principalement utilisée dans le cadre des opérations d'harmonisation des législations nationales. En effet, la directive est caractérisée par une relative souplesse: elle instaure une obligation de résultat mais laisse libre les États quant aux moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Pour ce faire, une deuxième opération est nécessaire: la transposition de la directive en droit national, étape au cours de laquelle interviennent les parlements nationaux.

6. Le droit d'initiative du Parlement européen et des citoyens de l'UE

L'initiative législative appartient à la Commission européenne. Cependant, les traités accordent au Parlement européen un droit d'initiative législative qui lui permet de demander à la Commission de soumettre une proposition. Ainsi, le Parlement, statuant à la majorité de ses membres, peut, sur la base d'un rapport établi par l'une de ses commissions parlementaires, demander à la Commission européenne de soumettre toute proposition législative appropriée. La Commission européenne peut soit donner son accord, soit refuser de soumettre la proposition législative demandée. Dans ce dernier cas, elle devra motiver sa décision auprès du Parlement européen.

Une proposition d'acte de l'UE sur la base du droit d'initiative accordé au Parlement peut également être demandée par un député européen à titre individuel. Cette proposition est soumise au président du Parlement, qui la transmet pour examen à la commission parlementaire compétente. Celle-ci peut décider de la soumettre à la plénière.

Le Conseil de l'UE dispose d'un droit d'initiative similaire à celui du Parlement.

En outre, des citoyens de l'UE, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'au moins 7 États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, 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'UE est nécessaire aux fins de l'application des traités.

Le droit d'initiative ne doit pas être confondu avec le droit de pétition. En effet, tout citoyen de l'UE, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'UE et qui le ou la concerne directement.

7. Le rôle des parlements nationaux dans l'UE

Le rôle des parlements nationaux est relativement limité dans le processus de décision au sein de l'UE. Cette question est envisagée au protocole n°1 annexé aux traités. Le principal contrôle d'un parlement national réside dans l'influence qu'il peut avoir sur la politique de son propre gouvernement, qui est représenté au Conseil de l'UE. Le protocole n°1 rappelle à ce titre que la manière dont les parlements nationaux exercent leur contrôle sur leur gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'UE relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre.

7.1. Ce que prévoit le protocole

7.1.1. L'information et la consultation

Le protocole n°1 prévoit que les documents de consultation de la Commission européenne (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis directement aux parlements nationaux lors de leur publication. La Commission transmet aussi aux parlements nationaux le programme législatif annuel ainsi que tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique en même temps qu'elle les transmet au Parlement européen et au Conseil de l'UE.

Les projets d'actes législatifs adressés au Parlement européen et au Conseil de l'UE sont également transmis aux parlements nationaux¹⁷.

Les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil de l'UE, y compris les procès-verbaux des sessions au cours desquelles le Conseil délibère sur des projets d'actes législatifs, sont transmis directement aux parlements nationaux, en même temps qu'aux gouvernements des États membres.

Dans le cadre de la procédure de révision simplifiée des traités, lorsque le Conseil européen envisage de recourir à une modification du type de procédure législative ou de système de vote au Conseil de l'UE, les parlements nationaux sont informés de cette initiative au moins six mois avant qu'une décision ne soit adoptée et peuvent, éventuellement, l'empêcher. En effet, en cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision du Conseil européen n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.

La Cour des comptes transmet à titre d'information son rapport annuel aux parlements nationaux.

Le protocole précise également que le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'UE.

Le protocole prévoit qu'une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'UE peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des

¹⁷ On entend par projet d'acte législatif, «les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif» (article 3 du protocole n°2 annexé aux traités).

thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position (article 10 du protocole n°1).

Les commissions parlementaires du Parlement européen invitent régulièrement les membres des parlements nationaux à leurs réunions pour débattre, notamment, des nouvelles propositions législatives soumises par la Commission européenne. Avec les parlements des États membres exerçant la présidence du Conseil de l'UE, le Parlement européen organise chaque semestre une réunion parlementaire conjointe pour débattre de questions politiques majeures à l'ordre du jour de l'UE.

Par ailleurs, la conférence des commissions parlementaires pour les affaires européennes (COSAC) associe les commissions des parlements nationaux chargées des affaires européennes et les représentants du Parlement européen. La COSAC se réunit deux fois par an. Elle se compose de six représentants de chacun des parlements nationaux des États membres et de six membres du Parlement européen, parmi lesquels les vice-présidents chargés des relations avec les parlements nationaux.

7.1.2. L'avis motivé sur la subsidiarité

Le protocole n°1 prévoit également que les parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'UE, le principe de subsidiarité entend protéger la capacité de décision et d'action des États membres, il légitime l'intervention de l'UE si les objectifs d'une action ne peuvent pas être réalisés de manière satisfaisante par les États membres «en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée». Son introduction dans les traités européens vise à rapprocher l'exercice des compétences au plus près des citoyens.

Lorsqu'une proposition visant à l'adoption d'un acte législatif européen est transmise aux **parlements nationaux**, ces derniers **disposent d'un délai de huit semaines** (sauf cas d'urgence) **pour envoyer l'avis motivé évoqué plus haut**.

Si la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité **est contestée par un tiers des voix attribuées**¹⁸ **aux parlements nationaux**, la Commission doit réexaminer sa proposition et décider si elle maintient, modifie ou retire l'acte en question, en motivant sa décision¹⁹.

S'agissant des propositions de la Commission relevant de la procédure législative ordinaire, si la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité **est mise en cause par une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux**, la Commission doit réexaminer sa proposition. Si elle choisit de maintenir son projet, la Commission doit justifier sa position par un avis motivé.

L'avis motivé de la Commission et les avis motivés des parlements nationaux sont transmis au colégislateur de l'UE (Parlement et Conseil de l'UE) pour examen dans le cadre de la procédure législative. Pendant la première lecture, le colégislateur examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité, en tenant compte en particulier des motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux ainsi que de l'avis motivé de la Commission. Si, en

¹⁸ Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

¹⁹ Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

vertu d'une majorité de 55 % des membres du Conseil de l'UE ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, le colégislateur est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, la proposition législative est abandonnée.

7.2. L'avis politique

Cette procédure n'est pas formellement prévue par les traités européens. Or parfois, les parlements nationaux profitent de l'examen de la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité pour soumettre à la Commission européenne un avis sur le contenu, l'aspect politique, du projet d'acte législatif. Cet avis n'est cependant pas contraignant. La Chambre des députés du Luxembourg en a déjà émis. Elle nomme ces initiatives «avis politiques», pour les différencier des «avis motivés» liés au contrôle de la subsidiarité.

Tout parlement national peut également soumettre à la Commission européenne des remarques sur des dossiers européens non-législatifs.