LES CARRÉS

2022-2023
12e édition

# L'essentiel du DROIT DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

Stéphane Leclerc

Gualino un savoir-faire de Lextenso

2022-2023
12e édition

# L'essentiel du DROIT DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

Stéphane Leclerc

Gualino un savoir-faire de Lextenso

LES CARRÉS

Cette collection de livres présente de manière synthétique, rigoureuse et pratique l'ensemble des connaissances que l'étudiant doit posséder sur le sujet traité. Elle couvre :

- le Droit et la Science Politique,
- les Sciences économiques,
- les Sciences de gestion,
- les concours de la Fonction publique.

**Stéphane Leclerc** est Maître de conférences HDR en droit public à l'Université de Caen Normandie.

## Du même auteur, chez le même éditeur :

**Collection « Mémentos »**

- Les institutions de l'Union européenne, 9e éd. 2022.
- Droit de l'Union européenne, 7e éd. 2021.

**Collection « Master »**

- Droit du marché intérieur de l'Union européenne, 1re éd. 2016 (en coll. G. Godiveau).

Suivez-nous sur **www.gualino.fr**

Contactez-nous **gualino@lextenso.fr**

DANGER LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

© 2022, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
EAN 9782297189859

# PRÉSENTATION

Cet Essentiel a pour ambition de présenter de manière à la fois simple et exhaustive ***les institutions de l'Union européenne***. Il développe successivement, de façon synthétique et structurée :

- ***l'histoire de la construction de l'Union européenne*** : la naissance des Communautés européennes (Chapitre I) ; la dynamique de l'intégration (Chapitre 2) ;
- ***les moyens de l'Union européenne*** : les moyens juridiques (Chapitre 3) ; les moyens humains et matériels (Chapitre 4) ;
- ***la structure institutionnelle de l'Union européenne*** : le Conseil européen (Chapitre 5) ; le Conseil (Chapitre 6) ; la Commission européenne (Chapitre 7) ; le Parlement européen (Chapitre 8) ; la Cour de justice de l'Union européenne (Chapitre 9) ; la Cour des comptes européenne (Chapitre 10) ; les institutions, organes et organismes complémentaires (Chapitre 11).

Chaque chapitre tient compte des évolutions institutionnelles les plus récentes. En fin d'ouvrage, le lecteur trouvera un récapitulatif des grandes dates de l'intégration européenne ainsi que des conseils bibliographiques.

Ainsi conçu, cet Essentiel s'adresse en priorité aux étudiants en Droit et à ceux des Instituts d'études politiques (IEP). Il est également destiné aux étudiants des autres filières qui doivent connaître cette matière : Sciences économiques, Sciences politiques, Histoire, Géographie, Langues étrangères appliquées (LEA), Administration économique et sociale (AES), Administration publique, Instituts universitaires de technologie (IUT), Instituts d'administration des entreprises (IAE), Instituts de préparation à l'administration générale (IPAG), Centres de préparation à l'administration générale (CPAG), Écoles de commerce... Il intéresse aussi tous les candidats aux concours de la fonction publique (territoriale, nationale, européenne).

Enfin, en cette période cruciale pour l'Europe, tous ceux qui s'intéressent à sa construction et à son fonctionnement institutionnel trouveront dans cet *Essentiel* les réponses actuelles à l'ensemble de leurs questions.

# PLAN DE COURS

**Présentation** 3

## PARTIE 1
## Des Communautés européennes à l'Union européenne

**Chapitre 1 – La naissance des Communautés européennes** 15

*1 – Le Plan Schuman et la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951)* *15*

*2 – L'échec de la Communauté européenne de défense (1952)* *16*

*3 – La relance de la construction européenne : la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique (1957)* *17*

*4 – Les évolutions institutionnelles des Communautés européennes jusqu'à l'Acte unique européen de 1986* *17*

- *L'unification des exécutifs communautaires* 17
- *Le compromis de Luxembourg* 18

PLAN DE COURS


- *L'instauration de la coopération politique européenne* 19
- *L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct* 19
- *L'autonomie financière des Communautés européennes et le renforcement des prérogatives budgétaires du Parlement européen* 20

**Chapitre 2 – La dynamique de l'intégration 21**

***1 – Les approfondissements institutionnels : le basculement à l'Union européenne 21***

- *L'Acte unique européen (1986)* 21
- *Le traité sur l'Union européenne (1992)* 22
  - a) Le premier pilier : les Communautés européennes 24
  - b) Le deuxième pilier : la politique étrangère et de sécurité commune 25
  - c) Le troisième pilier : la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures 26
- *Le traité d'Amsterdam (1997)* 26
- *Le traité de Nice (2001)* 29
- *L'échec du traité établissant une Constitution pour l'Europe (2004)* 30
- *Le traité de Lisbonne (2007)* 32

***2 – Les élargissements géographiques : de l'Europe des Six à l'Europe des Vingt-sept 36***

- *Les conditions et la procédure d'adhésion à l'Union européenne* 37
  - a) Les conditions d'adhésion à l'Union 37
  - b) La procédure d'adhésion à l'Union 40
- *Les élargissements successifs et les perspectives* 44
  - a) Les pays membres de l'Union européenne 44
  - b) Les pays sur la voie de l'adhésion 45
- *La remise en cause de l'appartenance à l'Union européenne : le droit de suspension temporaire et le droit de retrait* 45
  - a) L'apport du traité d'Amsterdam : l'instauration d'un droit de suspension temporaire de l'Union 45
  - b) L'apport du traité de Lisbonne : l'instauration d'un droit de retrait volontaire de l'Union 46

PLAN DE COURS

# PARTIE 2
# Les moyens de l'Union européenne


**Chapitre 3 – Les moyens juridiques** 51

***1 – Le statut juridique de l'Union*** ***51***

- *La personnalité juridique de l'Union européenne* 51
- *Les privilèges et immunités* 52
  - a) Les privilèges et immunités de l'Union européenne 52
  - b) Les privilèges et immunités des fonctionnaires et membres des institutions de l'Union européenne 53

***2 – Les compétences de l'Union*** ***54***

- *Le principe d'attribution des compétences* 54
- *Les correctifs au principe d'attribution des compétences* 54
  - a) Les compétences subsidiaires 54
  - b) La théorie des compétences implicites 55
- *La répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres* 56
  - a) Les compétences retenues 56
  - b) Les compétences exclusives 57
  - c) Les compétences partagées 57
  - d) Les compétences d'appui, de coordination ou de complément 59
- *L'exercice des compétences de l'Union* 61
  - a) Le principe de subsidiarité 61
  - b) Le principe de proportionnalité 62

**Chapitre 4 – Les moyens humains et matériels** 65

***1 – Les ressources humaines : la fonction publique de l'Union européenne*** ***65***

PLAN DE COURS

*2 – Les ressources matérielles* **66**
- *Le siège des institutions de l'Union* 66
- *Le budget de l'Union européenne* 68
  a) Les ressources propres et les autres recettes 72
  b) Les dépenses budgétaires 77

PARTIE 3
**La structure institutionnelle de l'Union européenne**

**Chapitre 5 – Le Conseil européen 81**

*1 – La composition* **81**

*2 – Le fonctionnement* **82**
- *La présidence du Conseil européen* 82
- *Le déroulement des travaux du Conseil européen* 83
- *La prise de décision au sein du Conseil européen* 83

*3 – Les attributions* **84**
- *Les compétences générales* 85
- *Les compétences au titre de l'action extérieure de l'Union* 85
- *Les compétences institutionnelles* 86

**Chapitre 6 – Le Conseil 89**

*1 – Les compositions* **89**

*2 – Le fonctionnement* **91**
- *Les structures de travail du Conseil* 91
  a) Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité 91
  b) La présidence du Conseil 92
  c) Le secrétariat général 94
  d) Le comité des représentants permanents (Coreper) 94

■ *Les modes de votation au sein du Conseil* 95
a) Le vote à la majorité simple 96
b) Le vote à l'unanimité 96
c) Le vote à la majorité qualifiée 97

***3 – Les attributions*** ***98***

■ *Les compétences générales* 98
■ *Les compétences au titre de l'action extérieure de l'Union* 100
■ *Les compétences institutionnelles* 100

**Chapitre 7 – La Commission européenne 101**

***1 – La composition*** ***101***

■ *La désignation des membres de la Commission européenne et la cessation de leurs fonctions* 102
■ *Le statut des membres de la Commission européenne* 103

***2 – Le fonctionnement*** ***103***

■ *La présidence de la Commission européenne* 103
■ *Le principe de collégialité* 105

***3 – Les attributions*** ***106***

■ *Les compétences générales* 106
a) Le pouvoir de proposition 106
b) Le pouvoir d'exécution 107
c) Le pouvoir de contrôle 110
■ *Les compétences au titre de l'action extérieure de l'Union* 112

**Chapitre 8 – Le Parlement européen 115**

***1 – La composition*** ***115***

■ *La désignation des membres du Parlement européen* 115
■ *Le nombre des représentants* 116
■ *Le statut des membres du Parlement européen* 118

***2 – Le fonctionnement*** ***118***

■ *Les organes de direction du Parlement européen* 119

PLAN DE COURS

PLAN DE COURS


- *Les commissions parlementaires* 120
- *Les groupes politiques* 120

***3 – Les attributions*** ***122***

- *Les compétences générales* 122
  - a) Le pouvoir budgétaire 122
  - b) Les pouvoirs de contrôle et de sanction politique 124
  - c) Le pouvoir législatif 126
- *Les compétences au titre de l'action extérieure de l'Union* 130
- *Les compétences institutionnelles* 132

**Chapitre 9 – La Cour de justice de l'Union européenne 133**

***1 – La Cour de justice*** ***135***

- *La composition* 135
  - a) La désignation des membres de la Cour de justice et la cessation de leurs fonctions 136
  - b) Le statut des membres de la Cour de justice 136
- *Le fonctionnement* 137
  - a) La présidence et la vice-présidence de la Cour de justice 137
  - b) Les formations de jugement de la Cour de justice 138
- *Les attributions* 138
  - a) Les fonctions consultatives de la Cour de justice 139
  - b) Les fonctions juridictionnelles de la Cour de justice 139

***2 – Le Tribunal*** ***140***

- *La composition* 140
  - a) La désignation des membres du Tribunal et la cessation de leurs fonctions 141
  - b) Le statut des membres du Tribunal 141
- *Le fonctionnement* 141
  - a) La présidence et la vice-présidence du Tribunal 141
  - b) Les formations de jugement du Tribunal 142
- *Les attributions* 142

PLAN DE COURS


**Chapitre 10 – La Cour des comptes européenne** 147

*1 – La composition* *147*

- *La désignation des membres de la Cour des comptes européenne et la cessation de leurs fonctions* 147
- *Le statut des membres de la Cour des comptes européenne* 148

*2 – Le fonctionnement* *148*

- *La présidence de la Cour des comptes européenne* 148
- *Le principe de collégialité* 149

*3 – Les attributions* *151*

- *La fonction de contrôle de la Cour des comptes européenne* 151
- *La fonction consultative de la Cour des comptes européenne* 151

**Chapitre 11 – Les institutions, organes et organismes complémentaires** 153

*1 – Les organes de protection* *153*

- *Le médiateur européen* 153
  - a) La désignation du médiateur européen 153
  - b) Le statut du médiateur européen 154
  - c) Les fonctions du médiateur européen 154
- *Le contrôleur européen de la protection des données* 155
  - a) La désignation du contrôleur européen de la protection des données 156
  - b) Le statut du contrôleur européen de la protection des données 156
  - c) Les fonctions du contrôleur européen de la protection des données 157

*2 – Les organes consultatifs* *158*

- *Le Comité économique et social européen* 158
  - a) La désignation des membres du Comité économique et social européen 159
  - b) Le statut des membres du Comité économique et social européen 159
  - c) Les fonctions du Comité économique et social européen 160

PLAN DE COURS


- *Le Comité européen des régions* 160
  - a) La désignation des membres du Comité européen des régions 160
  - b) Le statut des membres du Comité européen des régions 161
  - c) Les fonctions du Comité européen des régions 161

***3 – Les institutions et organes financiers*** ***162***

- *La Banque européenne d'investissement* 162
- *Les institutions et organes de l'Union monétaire* 163
  - a) Le Système européen des banques centrales et l'Eurosystème 163
  - b) La Banque centrale européenne 164

***4 – Les organismes de l'Union*** ***166***

**Annexe – Les grandes dates de l'intégration européenne** **168**

**Bibliographie** **175**

# PARTIE 1

# Des Communautés européennes à l'Union européenne

**Chapitre 1** - La naissance des Communautés européennes 15
**Chapitre 2** - La dynamique de l'intégration 21

## Chapitre 1

# La naissance des Communautés européennes

*« L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par les réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait. » (Robert Schuman, Déclaration du 9 mai 1950, Quai d'Orsay)*

## 1 Le Plan Schuman et la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951)

Le discours de ***Robert Schuman***, plus communément dénommé la ***Déclaration de Paris*** et prononcé le ***9 mai 1950*** à Paris, constitue l'acte fondateur de l'Europe communautaire. Le Plan Schuman, inspiré par ***Jean Monnet*** vise à réaliser deux objectifs : d'une part, sceller, à court terme, la réconciliation franco-allemande en plaçant « l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe » et d'autre part, jeter les premières assises, à plus long terme, d'une union politique européenne. Ainsi, le Plan Schuman est fondé non pas sur une logique globale et fédéraliste mais sur une ***approche sectorielle***, ***fonctionnaliste*** et ***progressive***. En effet, l'instauration de ce premier marché commun limité aux seuls secteurs du charbon et de l'acier n'est pas conçue comme une fin en soi mais comme un premier pas et l'expérimentation d'une nouvelle formule qui créera progressivement et inéluctablement des ***solidarités de fait*** entre les États membres les conduisant ainsi sur la voie de l'***intégration politique***.

La Déclaration de Paris aboutit à la signature à Paris le 18 avril 1951 du ***traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier*** (CECA). Outre la France et la République fédérale d'Allemagne (RFA), le traité CECA, aussi dénommé ***traité de Paris***, réunit également l'Italie et les États du Benelux, à savoir la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Ce traité, entré en vigueur le 23 juillet 1952, institue la ***première organisation d'intégration supranationale*** car les six États fondateurs de cette Communauté ont attribué des compétences qui leur étaient

jusqu'à présent réservées à des institutions communes qui leur sont superposées, qui en ont désormais la charge et qui peuvent adopter des décisions à caractère obligatoire. De fait, la structure institutionnelle de la CECA se distingue de celles des organisations de coopération interétatique. Le pouvoir décisionnel appartient pour l'essentiel à une Haute Autorité composée de personnalités indépendantes des États membres associée à un Conseil composé de représentants des États membres. Une Cour de justice et une Assemblée parlementaire composée de parlementaires nationaux complètent cet édifice institutionnel. Jean Monnet sera le premier président de la Haute Autorité. Le traité CECA, conclu pour une ***durée de 50 ans***, est venu à ***expiration le 23 juillet 2002*** et tous les éléments du patrimoine actif et passif de cette première communauté ont été transférés à la Communauté européenne puis à l'Union européenne à compter du 24 juillet 2002. Le charbon et l'acier ont ainsi perdu leur régime particulier et relèvent désormais du traité FUE.

## 2 L'échec de la Communauté européenne de défense (1952)

Dès la fin des années quarante, face à la menace soviétique et à l'aggravation des tensions Est-Ouest, il devient impératif pour les Américains et leurs alliés occidentaux de réarmer l'Allemagne de l'Ouest (RFA) afin qu'elle participe à la défense de l'Europe. Il va sans dire qu'à l'époque l'idée même de la renaissance d'une armée allemande indépendante est intolérable pour les opinions publiques française et anglaise. C'est dans ce contexte que René Pleven, alors président du Conseil français, propose en octobre 1950 de créer une armée européenne placée sous commandement commun et intégrant des unités allemandes. Le ***Plan Pleven***, qui constitue en fait une transcription au domaine militaire du Plan Schuman pour la sidérurgie et le charbon alors en discussion, permettrait de réarmer la RFA sans pour autant la conduire à disposer d'une armée autonome. Après d'âpres négociations, le ***traité instituant la Communauté européenne de défense*** (CED) est signé entre les Six de la CECA le 27 mai 1952. Dans le même temps, les Six décident d'insérer cette défense européenne dans un projet politique plus vaste et confient le soin à une assemblée *ad hoc* présidée par le Belge ***Paul Henri Spaak*** d'élaborer un projet de ***Communauté politique européenne***. Malgré la ratification de la CED par la RFA et les trois États du Benelux, l'Assemblée nationale française ***refuse la ratification*** de ce nouveau traité le 30 août 1954 par le simple vote d'une question préalable. Ce « non » français entraîne du même coup dans sa chute l'abandon du projet de Communauté politique. Cette première crise européenne est lourde de conséquences car elle conduit les États européens à dissocier intégration politique et intégration économique et à renoncer pendant plusieurs décennies à la construction d'une Europe politique.

## 3 La relance de la construction européenne : la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique (1957)

Les États membres de la CECA se retrouvent à Messine en juin 1955 afin de désigner un successeur à Jean Monnet, qui a démissionné de ses fonctions à la suite de l'échec de la CED. C'est également à l'occasion de cette ***conférence de Messine*** que les Six décident, suite aux mémorandums présentés par les pays du Benelux, de confier la charge à un comité, présidé par le Belge ***Paul Henri Spaak***, d'étudier la possibilité de créer un marché commun européen s'étendant à l'ensemble de l'économie des Six. Le ***rapport Spaak***, approuvé lors de la ***conférence de Venise*** de mai 1956, sert de document de travail à la conférence intergouvernementale qui aboutit à la création de deux nouvelles Communautés, l'une couvrant l'ensemble des secteurs économiques, la ***Communauté économique européenne*** (CEE), l'autre sectorielle, la ***Communauté européenne de l'énergie atomique*** (CEEA). Les traités CEE et CEEA, signés par les Six au Capitole à Rome le 25 mars 1957, entrent en vigueur le 1er janvier 1958 pour une ***durée illimitée***. Sur le plan institutionnel, les ***traités de Rome*** s'inspirent largement du traité de Paris tout en gommant néanmoins certains aspects supranationaux de la CECA. Ainsi, la Commission, équivalent de la Haute Autorité CECA, n'est plus l'organe décisionnel de l'architecture institutionnelle. Ce rôle est désormais dévolu au Conseil, l'institution intergouvernementale. Sur le plan matériel, le traité CEE vise à créer un marché commun entre les Six et prévoit un rapprochement des législations nationales ainsi que l'élaboration de politiques sectorielles communes, notamment dans les domaines de l'agriculture, des transports et des relations commerciales avec les pays tiers. Quant au traité CEEA, il vise à promouvoir l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et à assurer la création et la croissance rapide de l'industrie nucléaire des Six dans l'objectif de réduire leur dépendance énergétique vis-à-vis des pays tiers et de leur permettre de répondre tout autant au déficit des formes traditionnelles d'énergie qu'aux prévisions d'augmentation des besoins énergétiques.

## 4 Les évolutions institutionnelles des Communautés européennes jusqu'à l'Acte unique européen de 1986

### ■ *L'unification des exécutifs communautaires*

Au moment de la conclusion des traités de Rome, la structure institutionnelle des Communautés européennes demeure encore inachevée. En effet, si la Convention relative à certaines institutions

communes du 25 mars 1957 annexée aux traités de Rome fusionne, pour les trois Communautés, l'Assemblée parlementaire et la Cour de justice, il n'en est pas de même pour leurs exécutifs. Les Communautés européennes comprennent donc, au lendemain de l'entrée en vigueur des traités de Rome, une Haute Autorité CECA, une Commission CEE, une Commission CEEA ainsi que trois Conseils qui disposent d'attributions différentes selon les traités.

Le ***traité de Bruxelles*** du 8 avril 1965, couramment dénommé « ***traité de fusion*** », unifie notamment les exécutifs des trois Communautés respectives en créant un ***Conseil unique*** et une ***Commission unique***. Ce traité dote par ailleurs les Communautés européennes d'une administration, d'un budget et d'un statut du personnel uniques. Il lui est enfin annexé un protocole unique sur les privilèges et immunités se substituant au protocole spécifique à chaque Communauté. Le traité de Bruxelles, entré en vigueur le 1er juillet 1967, ne procède pas à une réduction organique mais à une fusion organique dans la mesure où il ne modifie en rien le fonctionnement des institutions ni même leurs compétences respectives.

## ■ *Le compromis de Luxembourg*

Dès l'origine, le traité CEE prévoyait que le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil se substituerait, à compter du 1er janvier 1966 et dans un certain nombre de matières, au vote à l'unanimité. Le gouvernement français, qui s'oppose catégoriquement à cette réforme institutionnelle, décide, en juin 1965, de cesser de participer à l'activité et au fonctionnement des Communautés européennes. Cette crise de la « ***chaise vide*** » trouvera son dénouement lors d'une réunion extraordinaire du Conseil à laquelle la France consent à participer en janvier 1966 à Luxembourg à l'issue de laquelle un arrangement est trouvé : ***le compromis de Luxembourg***.

En réalité, ce compromis n'est que la constatation d'un désaccord fondamental entre la France et ses partenaires. Certes, les Six conviennent unanimement de rechercher une solution acceptable par tous « lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu ». En revanche, aucun accord n'aboutit « sur ce qui devrait être fait au cas où aucune solution de conciliation n'est trouvée ». Pour les cinq autres États, dès lors qu'un délai raisonnable s'est écoulé et qu'un compromis n'a pas été trouvé, les règles de majorité prévues par le traité CEE doivent être appliquées alors que pour la France ces mêmes règles doivent être écartées et la discussion doit se poursuivre lorsqu'un État invoque un intérêt très important. Bien que dénué de toute valeur juridique, le compromis de Luxembourg va néanmoins infléchir la pratique dans le sens souhaité par la France. En effet, cet arrangement va générer au sein du Conseil un usage selon lequel cette institution ne recourt pratiquement jamais au vote lorsqu'il doit adopter un acte juridique mais statue au contraire par consensus qu'il s'agisse ou non d'ailleurs de domaines