

Les grandes institutions de l'Union européenne

À la tête de l'Union européenne se trouvent trois grandes institutions : le Conseil, le Parlement et la Commission.

Quels sont leurs rôles et pouvoirs respectifs ? Quelles sont leurs relations ? Préambule pour bien comprendre.

Les institutions européennes ont la réputation d'être lointaines et complexes pour les citoyens européens : en effet, le fonctionnement de l'Union est loin d'être simple à assimiler. Cette complexité est due à la nature de l'Union européenne, qui est à la fois une union d'États et une union des peuples européens. De plus, la construction européenne est un processus dynamique et évolutif.

Les trois principales institutions européennes sont les suivantes :

Le Conseil

Le Conseil ou Conseil des ministres est l'institution représentant les États. Il est composé des ministres de chacun des États membres, qui y envoient un représentant en lien avec l'ordre du jour de la réunion. Il reste l'institution décisionnelle principale de l'Union. Ses pouvoirs sont très étendus : aucune décision ne peut d'ailleurs se prendre sans son accord. En matière législative et budgétaire, il partage le pouvoir avec le Parlement européen. Mais il décide parfois seul, comme dans le domaine de la politique étrangère.

Lorsqu'il se réunit au niveau des chefs d'État et de gouvernement, il prend le nom de Conseil européen. C'est le Conseil européen qui donne les grandes impulsions politi-



ques de l'Union et lance les initiatives essentielles.

Il est également l'arbitre en cas de désaccords politiques persistants entre les États membres.

Le Conseil européen décide à l'unanimité alors que le Conseil des ministres délibère selon le cas, à la majorité qualifiée* ou à l'unanimité.

Le Parlement européen

Élu directement au suffrage universel depuis 1979, le Parlement européen représente les citoyens. Il partage le pouvoir législatif et budgétaire avec le Conseil. Sa montée en puissance constante et graduelle au cours des dernières décennies en a fait un acteur incontournable de la prise de décision en Europe.

Outre l'impulsion politique qu'il peut donner en adoptant des résolutions et des rapports d'initiative, le Parlement européen exerce trois pouvoirs fondamentaux :

- un pouvoir législatif : il participe à l'élaboration des « lois » européennes (les directives* et les règlements*) applicables dans l'ensemble des pays membres et les adopte avec le Conseil ;
- un pouvoir budgétaire : il adopte (ou rejette) le budget prévoyant les dépenses de l'Union européenne, après discussion avec le Conseil et la Commission ;
- un pouvoir de contrôle sur l'action de la Commission et du Conseil des ministres. Il élit le président de la Commission et approuve le collège des commissaires.

* Les mots suivis d'un astérisque sont expliqués dans le lexique page 54.

SAVIEZ-VOUS QUE...

En 2019, l'UE comptait 24 langues officielles :

l'allemand, l'anglais, le bulgare, le croate, le danois, l'espagnol, l'estonien, le finnois, le français, le grec, le hongrois, l'irlandais, l'italien, le letton, le lituanien, le maltais, le néerlandais, le polonais, le portugais, le roumain, le slovaque, le slovène, le suédois et le tchèque.

SAVIEZ-VOUS QUE...

En 2018, l'Union européenne constituée de 27 pays membres depuis le « Brexit » du Royaume uni, compte près de 450 millions d'habitants. C'est beaucoup plus que la Russie, 148 millions, et que les États-Unis, 300 millions.

L'organisation du Parlement européen

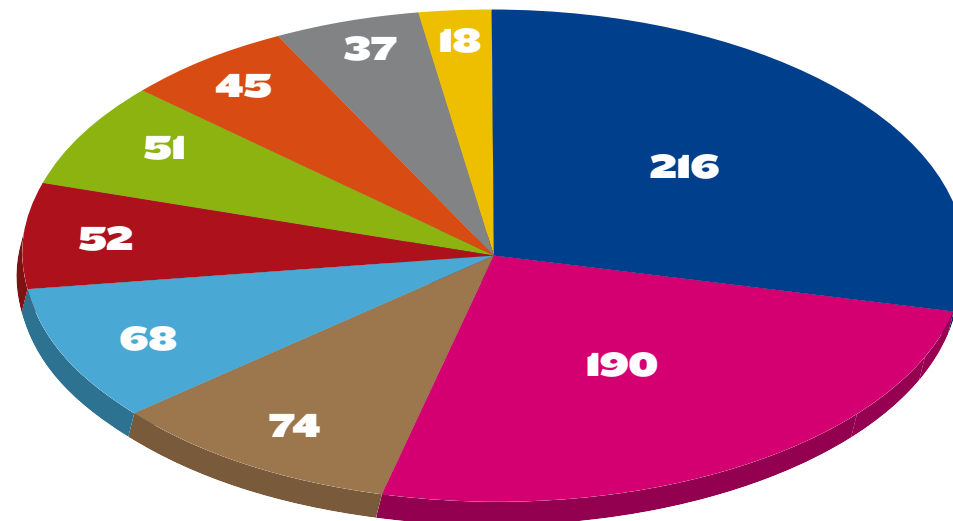
Pour bien fonctionner, se positionner sur tous les sujets et représenter toutes les tendances politiques qui le composent, le Parlement européen s'est solidement organisé.

Les groupes politiques

Les députés européens siègent en groupes politiques. La règle fut édictée dès 1953 dès la réunion de l'Assemblée parlementaire de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Il s'agissait de démontrer la volonté de dépasser les clivages nationaux. Il y a actuellement sept groupes politiques au Parlement européen. Pour composer un groupe politique, le règlement dispose que le nombre de députés nécessaire est de 25 élus dans au moins un quart des États membres de l'Union Européenne. Il est interdit d'adhérer à plusieurs groupes politiques en même temps.

Selon leur ordre d'importance, il s'agit d'abord du **Groupe du Parti populaire européen** (Démocrates-chrétiens) avec 216 membres qui regroupe les partis démocrates-chrétiens et de centre-droit européens. Le groupe PPE défend les principes de « l'économie sociale » de marché, une économie capitaliste tempérée par la redistribution. Héritier des Pères fondateurs de l'Europe, il est le relais de bon nombre de gouvernements de l'Union européenne qui sont également dirigés par des membres du PPE.

Le **Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes & Démocrates** avec 190 membres regroupe les forces de la gauche sociale-démocrate, socialiste ou réformiste en Europe. Il met l'accent sur la construction d'une Europe



sociale. Alors que leurs points de vue politiques sont souvent divergents, les deux principaux groupes s'accordent néanmoins pour gérer ensemble le Parlement européen.

Le groupe des **Conservateurs et Réformistes européens** avec 74 membres teinté d'euro-scepticisme, c'est-à-dire qu'il est méfiant vis-à-vis des initiatives venant de Bruxelles et qu'il défend la souveraineté des États.

Au **Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe** siègent les 68 députés d'obédience libérale et centriste. Libéral en matière économique et progressiste en matière sociale et sociétale, ce groupe fait souvent pencher la balance vers la droite ou vers la gauche.

Le **Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique** rassemble 52 députés de la gauche communiste, radicale ou protestataire.

Le **Groupe des Verts/Alliance libre européenne** réunit les 51 députés verts et écologistes. Son orientation très pro-européenne lui confère un rôle plus important que la simple arithmétique.

Le **Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe** avec 45 membres réunit les forces politiques ouvertement eurosceptiques voire hostiles à la construction européenne.

COMPOSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN, (AU 1^{ER} NOVEMBRE 2018)

- 216 députés PPE
- 190 députés PSE
- 74 députés CRE
- 68 députés ALDE
- 52 députés GUE/NGL
- 51 députés Verts/ALE
- 45 députés ELDD
- 37 députés ENL
- 18 députés NI



SAVIEZ-VOUS QUE...

En janvier 2017, le Parlement européen élitait l'italien Antonio Tajani comme président.

SAVIEZ-VOUS QUE...

Les réunions des commissions et les séances plénières sont publiques.

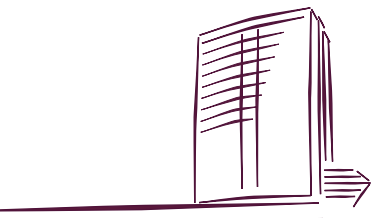


LA QUERELLE DU SIÈGE

À l'origine, les institutions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (la CECA) s'installent à Luxembourg, mais le Grand-Duché ne dispose pas à l'époque de l'infrastructure nécessaire pour accueillir les membres de l'assemblée parlementaire. Il est vite décidé de les réunir à Strasbourg, ville symbole de la réconciliation franco-allemande et siège depuis 1949 du Conseil de l'Europe. Par son rayonnement culturel et sa légitimité historique, la capitale alsacienne donne aux sessions parlementaires un éclat particulier. Avec l'élection des députés européens au suffrage universel direct depuis 1979, les années 80 et 90 voient la montée en puissance de Bruxelles comme alternative à Strasbourg. Les commissions parlementaires s'y réunissent le plus souvent. La proximité immédiate des autres institutions européennes donne à Bruxelles un atout considérable, d'autant que les autorités françaises tardent à faire de la défense du siège de Strasbourg une priorité politique. En 1992, le Conseil européen d'Edimbourg consacre bien le siège du Parlement européen à Strasbourg, mais il est acté en même temps que les commissions parlementaires ainsi que les sessions parlementaires additionnelles, au nombre de six en général, se réunissent à Bruxelles. Le Secrétariat général reste pour sa part à Luxembourg. Dans les faits, Bruxelles devient le lieu de travail habituel, puisque les députés européens s'y retrouvent trois semaines sur quatre pour les réunions de commissions et les réunions de groupe, alors qu'ils ne font le déplacement à Strasbourg qu'une fois par mois. À intervalles réguliers, la querelle du siège s'enflamme à nouveau. Les partisans de Bruxelles mettent en avant la logique fonctionnelle et les difficultés pratiques qu'entraînent les transhumances mensuelles des députés, assistants et fonctionnaires à Strasbourg. La légitimité historique et le respect du droit plaident en revanche pour la capitale alsacienne qui est juridiquement le seul siège. Il est difficile de prévoir une issue à l'équilibre existant et insatisfaisant par certains côtés. Seule une modification des traités qui doit être approuvée à l'unanimité des États membres dont la France pourrait changer la donne. Mais la question des sièges des institutions européennes demeure une question hautement politique et symbolique. Elle doit également être considérée dans son ensemble.



Le bâtiment du Parlement européen à Bruxelles.



Le bâtiment du Parlement européen au Luxembourg.



Le bâtiment du Parlement européen à Strasbourg.



Le premier règlement adopté par les Communautés européennes en 1958 établissait que les langues officielles de leurs institutions seraient les quatre langues – allemand, français, italien et néerlandais – de leurs pays fondateurs – l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. À chaque élargissement, les langues des nouveaux États membres ont ensuite été intégrées.

Depuis 2013, l'Union européenne compte officiellement 24 langues. Plus de 506 combinaisons linguistiques sont donc possibles, puisque chaque langue peut être traduite dans 23 autres langues. Pour relever ce défi, le Parlement européen s'est doté de services d'interprétation, de traduction et de contrôle des textes juridiques performants. Des règles très strictes ont aussi été mises en place pour garantir l'efficacité de ces services et maintenir des coûts budgétaires raisonnables.

Dans les faits, le respect du multilinguisme ancré dans les traités est assuré de manière satisfaisante. Ceci ne revient toutefois pas à dire que toutes les langues ont le même poids dans le fonctionnement quotidien du Parlement européen. Il est clair que les langues des grands États membres (Allemagne, France, Espagne, Italie et Royaume-Uni) sont utilisées davantage que les autres. Par ailleurs la prédominance de l'anglais est de plus en plus nette : lorsque le temps presse, l'anglais est parfois utilisé comme unique langue véhiculaire, ce qui a tendance à agacer un certain nombre de députés européens. Beaucoup de choses sont donc faites pour assurer l'égalité de traitement des langues, mais dans les faits l'anglais est souvent plus utilisé que les autres.



SAVIEZ-VOUS QUE...

Les débats se font dans les 24 langues officielles de l'Union grâce à une interprétation simultanée : anglais, allemand, bulgare, danois, espagnol, estonien, finnois, français, grec, hongrois, irlandais, italien, letton, lituanien, maltais, néerlandais, polonais, portugais, slovaque, slovène, suédois, tchèque, roumain, croate. Le Parlement traduit plus d'un million de pages par an.

Le fonctionnement de la plénière

La plénière constitue le moment fort de l'activité du Parlement européen : elle représente l'aboutissement du travail législatif effectué en commissions parlementaires et dans les groupes politiques. C'est dans cette enceinte qu'ont lieu les débats finaux sur les propositions législatives issues de la Commission européenne ou sur les rapports d'initiative présentés par les députés.

C'est également dans ce cadre qu'ont lieu les débats d'actualité européenne ou les grandes déclarations de politique générale. Le Président de la Commission européenne y présente sa grande déclaration sur l'état de l'Union, le président du Conseil européen y fait rapport sur les conclusions des différents sommets qu'il préside et les présidences tournantes du Conseil y développent leur programme d'action pour le semestre à venir. Ces débats sont aussi l'occasion pour les députés européens de faire valoir leur point de vue auprès de la Commission et du Conseil.

Un créneau spécifique est réservé aux députés pour poser des questions à la Commission et au Conseil. C'est « l'heure des questions » qui leur permet d'interpeller les deux institutions et d'exercer leur droit de contrôle.

L'ordre du jour de chaque session est fixé à l'avance, mais il peut être modifié avant chaque début de session, selon l'actualité ou le désir d'une majorité des députés. En effet, le Parlement peut décider de s'exprimer sur tout sujet qui lui semble important.



Vote électronique.

Les séances plénières sont présidées par le Président du Parlement ou un de ses 14 vice-présidents. Le Président ouvre la séance, donne la parole aux députés et veille au bon déroulement des débats. Autre responsabilité importante, il dirige également les votes, soumet les amendements et les résolutions législatives aux voix des députés, et constate les majorités dégagées au sein de l'assemblée.



LES VOTES

Une partie essentielle de la plénière est consacrée aux votes, dont le moment est fixé à l'avance afin que chaque député soit présent. Les séances de vote sont particulièrement fréquentées, alors que les débats législatifs attirent beaucoup moins les foules. En effet, le règlement du parlement ne permet pas les procurations, ce qui fait que chaque député doit être présent personnellement au moment des votes sous peine de sanctions pécuniaires.

LEXIQUE

Amender : apporter une modification à un texte législatif.

Avis conforme : le Parlement européen doit donner son accord avant l'adoption de textes très importants tels que l'adhésion d'un nouvel État, les accords de coopération avec des pays tiers, les règles de fonctionnement des fonds structurels.

Codécision : le Parlement européen examine en trois lectures maximum les propositions de la Commission et du Conseil. En cas de désaccord persistant avec le Conseil des ministres, il peut décider, en 3^e et dernière lecture, de refuser le texte qui devient caduc.

Directive : texte de « loi-cadre » européenne proposant des normes et règles communes aux 27 États membres. Les directives doivent ensuite être transposées dans la législation de chaque état pour être appliquées. Un État peut toujours décider de faire mieux et d'appliquer des règles plus sévères mais ne peut pas être en dessous des normes fixées par la directive.

Doléance : plainte ou réclamation.

Droit de veto : le veto (ou véto) désigne la faculté dont dispose une personne, une autorité ou une partie d'un groupe d'empêcher unilatéralement l'adoption d'une décision commune. Dans une assemblée législative, un droit de veto donne donc un pouvoir absolu de blocage.

Investiture : acte par lequel le Parlement européen donne son accord au choix du Président de la Commission et des 26 autres Commissaires pour une période de 5 ans.

Majorité qualifiée : un texte adopté par le Conseil des ministres à la majorité qualifiée doit recueillir au moins 232 voix, soit deux tiers des États membres représentant 62% de la population de l'Union. Les Traités précisent quels sont les domaines qui relèvent de la majorité qualifiée ou exigent un vote à l'unanimité. À compter de 2014, le calcul de la majorité qualifiée se fondera sur le principe de la double majorité des États et de la population, soit 55% d'États membres réunissant 65% de la population.

Motion de censure : la motion de censure est une arme du Parlement afin de forcer l'organe exécutif (ici la Commission européenne) à démissionner.

Questeur : les questeurs sont chargés des tâches administratives et financières concernant directement les députés.

Ratifier : formalité juridique pour confirmer son engagement dans un traité international. En France, les traités peuvent être ratifiés par le Parlement ou par référendum.

Règlement : texte de « loi » européenne, directement applicable (par exemple, les prix agricoles sont fixés chaque année par voie de règlement) dans les différents États de l'union européenne.

Session : période durant laquelle se réunit le Parlement en séance plénière.

Subsidiarité : dans la construction européenne, le principe de subsidiarité, est une règle de répartition des compétences entre l'Union et ses États membres. En dehors des domaines de compétences qui lui sont propres, l'Union Européenne n'agit que si son action est plus efficace que celle conduite au niveau des États ou des régions.

ADRESSES UTILES

Portail de l'Union européenne, www.europa.eu

Parlement européen à Bruxelles, Rue Wiertz, B - 1047 Bruxelles, tél. : (+ 32-2) 284 21 11, www.europarl.eu.int

Parlement européen à Luxembourg, Centre européen, Plateau de Kirchberg, L - 2929 Luxembourg, tél. : (+ 352) 43 001

Parlement européen à Strasbourg, Allée du Printemps, Bâtiment Louise Weiss, BP 1024/F, F - 67070 Strasbourg Cedex, tél. : 03 88 17 40 01.

Bureau d'information pour la France 288, boulevard Saint-Germain, 75341 Paris Cedex 07, tél. : 01 40 63 40 00, fax : 01 45 51 52 53 www.europarl.eu.int/paris

Programme Euroscola, Palais de l'Europe, B.P. 1024, 67070 Strasbourg Cedex, tél. : 03 88 17 52 84, www.eduscol.education.fr

Centre d'information sur l'Europe (CIE), www.touteurope.fr

Fondation Robert Schuman, 29, boulevard Raspail, 75007 Paris, tél. : 01 53 63 83 00, www.robert-schuman.eu

Le Parlementarium www.europarl.europa.eu/visiting/fr/parliamentarium