

# TD Institutions publiques

## Séance 1 : Les institutions de la V<sup>ème</sup> république

### La constitution

Définition : La constitution est le texte fondateur qui confère à un état sa structure juridique et politique. Elle est formée de règles écrites ou coutumières. C'est la règle fondamentale qui dispose d'une supériorité juridique sur les autres règles de droit qui lui sont soumises. Elle contient des dispositions visant à définir et protéger les droits de l'homme et du citoyen.

La constitution comme instrument d'organisation du pouvoir : La constitution organise les rapports entre le peuple et les pouvoirs publics : le peuple va exercer sa souveraineté, de manière directe (référendum) ou indirecte (élection de représentants). Elle organise aussi les pouvoirs publics entre eux : elle permet la séparation des pouvoirs qui donne aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire la faculté de s'empêcher mutuellement. La constitution aboutit alors à deux types de régimes politiques : le **régime parlementaire** (ex : France) et le **régime présidentiel** (ex : USA).

La constitution comme instrument de limitation des pouvoirs : La constitution est un outil de régulation interne entre les pouvoirs. Elle permet aussi de garantir des droits et des libertés aux citoyens.

### La constitution du 4 octobre 1958

Élaboration et adoption : La constitution de 1958 abouti à un régime politique basé sur une contradiction entre les renforcements de la légitimité du président et la restauration du rôle du gouvernement et du 1<sup>er</sup> ministre. L'équilibre du régime repose uniquement sur les rapports entre les deux têtes de l'exécutif. La loi du 3 juin 1958 abouti à un projet de constitution sur 5 principes : le suffrage universel est la source du pouvoir ; les pouvoirs exécutifs et législatifs sont séparés ; le gouvernement est responsable devant le parlement ; l'autorité judiciaire est indépendante ; et les rapports entre le président et les corps constitués sont organisés.

La nature du régime politique : L'application de la constitution de la Vème république conduit à la **présidentialisation** du régime, renforcé par la réforme de 1962 (élection du président au suffrage universel direct) et la pratique institutionnelle, permettant une conjonction complète entre majorités présidentielle et parlementaire (sauf en cas de cohabitation). Le régime politique de la Vème république conserve quand même un fort **parlementarisme**.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : Ses trois objectifs sont d'encadrer le pouvoir exécutif, de renforcer le parlement et de garantir des droits nouveaux pour les citoyens.

### Les institutions de la Vème république

Le pouvoir exécutif :

- *Le président de la république* : il a des **pouvoirs propres** : dans ses relations avec les pouvoirs publics (lien avec le gouvernement, *art. 8*, avec le parlement, *art. 12 et 18*, et avec le Conseil Constitutionnel, *art. 54, 56 et 61*) et en relation avec la nation (référendum législatif, *art. 11* ; pouvoirs exceptionnels, *art. 16*). Il a aussi des **pouvoirs partagés** : dans les relations intérieures [avec le gouvernement (nomination et cessation de pouvoir des ministres, présidence des conseils, signature d'actes réglementaires...), le parlement, la justice (droit de grâce, *art. 17*)...] et dans le cadre de relations extérieures [le président de la république est le chef des armées (*art. 15*), il négocie et ratifie des traités (*art. 52*), il bénéficie du pouvoir de légation (= nomination des ambassadeurs)...]

- *Le gouvernement* : sa fonction est de déterminer la politique de la nation et conduire cette politique. Son autorité est renforcée à travers une garantie de stabilité gouvernementale (par séparation des pouvoirs réglementaire et ministériel, encadrement du pouvoir législatif...) et la réaffirmation de l'autorité du 1<sup>er</sup> ministre (dans sa fonction de direction du pouvoir, dans les attributions spécifiques qui lui sont conférées...). Sa responsabilité politique est l'application de l'article 59 (*alinéa 1* : confiance ; *alinéa 2* : motion de censure ; *alinéa 3* : combinaison des alinéas 1 et 2).

Le pouvoir législatif (parlement) : La constitution partage les compétences entre les domaines de la loi (*art. 34*) et du règlement (*art. 37*). La pratique constitutionnelle va atténuer, voire confondre, la limite entre ces deux domaines. Cette atténuation sera le fait du gouvernement (*art. 38*, ordonnances) ou de la jurisprudence (qui a pu autoriser des interventions du pouvoir législatif dans le domaine réglementaire, et inversement). Lorsque le pouvoir réglementaire intervient dans le domaine de la loi, on parle parfois d'**acte de gouvernement**.

Le conseil constitutionnel : Il a pour rôle d'être juge de la conformité des normes à la constitution, juge des élections nationales et du référendum, et il remplit d'autres fonctions, comme par exemple la mise en œuvre de pouvoirs exceptionnels du président de la république (*art. 16*).

Hiérarchie des normes : Elle a été établie par un juriste autrichien, Kelsen. Elle établit le principe que les institutions d'un état, les différents pouvoirs au sein de cet état sont soumis et obéissent à une même hiérarchie permettant de garantir l'état de droit. Il existe donc en droit interne des normes hiérarchisées entre elles et qui vont faire référence.

- **Le bloc de constitutionnalité** est, en droit français, la référence suprême qui contient, au-delà de la constitution elle-même, d'autres normes constitutionnelles ou à valeur constitutionnelle. On y retrouve la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (1789), le préambule de la constitution (1946), un certain nombre de principes fondamentaux reconnus par les lois de la république (ex : indépendance de la justice administrative), certains principes politiques, économiques ou sociaux particulièrement nécessaires à notre temps (ex : action économique de l'état en matière de nationalisation), la charte de l'environnement (2004), et la jurisprudence (c'est-à-dire les décisions du conseil constitutionnel).

- **Les conventions internationales** doivent obéir à trois conditions pour être applicables et prendre leur place dans la hiérarchie des normes : la **réception** (c'est-à-dire être accueillie en droit interne par le pouvoir exécutif ou le parlement, selon le pouvoir dont elle relève ; cette distinction est issue du principe constitutionnel : l'article 34 définit le domaine de la loi, et l'article 37 celui du règlement), l'**effet direct** (elle doit être applicable immédiatement et sans aménagement particulier en droit interne), la **réciprocité** (les états qui signent une convention internationale doivent tous les mettre en œuvre).

- **Le droit de l'Union Européenne** : les normes de rang international ou communautaires sont supérieures en droit interne à la loi (*art. 55*). En plus des principes et conditions précédentes (réception, effet direct, réciprocité), deux autres principes doivent être considérés : la **spécialité** (le droit européen n'est compétent que dans des domaines prédéterminés, ce sont ses compétences d'attribution), la **subsidiarité** (le droit européen n'intervient que lorsque les états membres ne peuvent pas le faire eux-mêmes). Il est également constitué de différentes sources et normes dépassant le stade des traités eux-mêmes (actes préparatoires, annexes de traités, actes d'adhésion aux différents traités des états membres, principes généraux du droit de l'UE, jurisprudence de la cour de justice...)

- **La loi** est définie activement dans l'article 34 de la constitution, alors que le règlement est défini de façon passive, comme étant tout ce qui n'est pas du domaine de la loi (*art. 37*). La loi intègre également les décrets d'application de la loi.

- **Les principes généraux du droit** ont quatre caractéristiques communes : ils sont généralement non écrits, ils appartiennent à la tradition juridique française, ils ont été créés par le juge, ils ont une portée universelle, et leur valeur normative les situe en-dessous de la loi et au-dessus du règlement.

- **Le pouvoir réglementaire** (et les actes administratifs) est détenu par le pouvoir exécutif, principalement personnalisé par le président de la république et le gouvernement. Il existe une autre hiérarchie au sein même du pouvoir réglementaire : le décret, les actes administratifs ou arrêtés généraux, et les actes administratifs ou arrêtés individuels.

### L'ordre juridictionnel administratif

L'ordre juridique administratif français est constitué de juridictions de 1<sup>er</sup> degré, qui sont les **tribunaux administratifs**, de juridictions d'appel (ou de 2<sup>nd</sup> degré) qui sont les **cours administratives d'appel**, et d'une juridiction de 3<sup>ème</sup> degré, qui est le conseil d'état dans l'ordre administratif. Le président du conseil d'état est le **garde des sceaux** (actuellement, Christiane Taubira). La pratique veut qu'il ne siège que très rarement et c'est le vice-président (actuellement, Jean-Marc Sauvé) qui fait tourner l'institution au quotidien.

Les attributions du conseil d'état : Elles sont principalement de trois ordres :

- Les **attributions contentieuses** : le conseil d'état est un juge (en principe, de 3<sup>ème</sup> degré, c'est-à-dire juge de cassation). Il arrive que le conseil d'état soit juge d'appel (ex : élections municipales ou cantonales) ou juge en premier et dernier ressort (il statue une fois pour toute, sans recours possible). Ses décisions s'imposent à toute autorité et juridiction administrative : on dit que les décisions bénéficient de la force jugée.

- Les **attributions consultatives** : le conseil d'état est parfois consulté. Cette consultation peut être obligatoire (par exemple, lorsque l'application d'une loi est soumise à un décret pris en conseil d'état) ou facultative.

- Les **attributions hiérarchiques** : le conseil d'état exerce une mission permanente de contrôle sur les juridictions administratives de rang inférieur (contrôle du fonctionnement et de la bonne administration des cours d'appel et des tribunaux administratifs).

En plus des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, il existe aussi des juridictions administratives spécialisées, dont les décisions sont directement contestables devant le conseil d'état.

Le principe de séparation des pouvoirs : Il existe, en droit français, un principe de séparation des unités administrative et judiciaire. De ce fondement de séparation découle la distinction des domaines de la loi et du règlement. Il peut arriver des situations de conflit de compétences : aucun des juges administratifs et judiciaires ne veut s'occuper d'une affaire. Dans ce cas, le juge compétent sera déterminé par le **tribunal des conflits** (juridiction spécifique dont c'est la seule mission).

## Séance 2 : L'organisation administrative française

### L'organisation territoriale de l'administration française

L'administration centrale : Elle est constituée des autorités du pouvoir exécutif (président de la république, gouvernement, 1<sup>er</sup> ministre, ministres) et des services administratifs qui leur sont rattachés. Quelle que soit l'autorité exécutive considérée, celle-ci bénéficie de pouvoirs propres et partagés.

L'administration déconcentrée : La déconcentration consiste dans la création par l'état de relais territoriaux, appelés circonscriptions territoriales, ne bénéficiant pas de la personnalité morale et dans lesquels l'état va placer un certain nombre de ses agents pour rendre son action plus efficace et/ou plus proche du terrain. La circonscription territoriale de référence, pour l'état et son organisation, est le département. À la tête de chaque circonscription, l'état place un préfet de département : c'est l'autorité déconcentrée de l'état par excellence. Les évolutions récentes de la déconcentration ont réduit progressivement la place et le rôle du département dans la déconcentration d'état, au profit de la région, qui devient alors la circonscription territoriale de référence pour l'état. À la tête de chaque région, l'état place un préfet de région : c'est le supérieur hiérarchique du préfet de département. Souvent, les deux peuvent être une même personne. La commune est une collectivité territoriale dans le cadre de la **décentralisation**, mais aussi une collectivité territoriale dans le cadre de la **déconcentration** (c'est-à-dire qu'une partie des pouvoirs du maire est exercée au nom du préfet ou du procureur de la république).

Les autorités administratives indépendantes : Elles sont des organes administratifs de l'état qui se voit conférer une large autonomie de fonctionnement, afin qu'il régule un domaine d'activité déterminé : on parle de décentralisation fonctionnelle. On qualifie ces autorités administratives indépendantes par :

- les compétences exercées (cinq types de compétences distincts) : pouvoir règlementaire spécial, pouvoir d'information et d'investigation, pouvoir de recommandation et d'avis, pouvoir de sanction, et pouvoir de trancher des différends entre acteurs.

- les domaines d'activités : les activités économiques et financières, la protection des droits et des libertés, et l'évaluation des politiques publiques.

L'administration décentralisée : La décentralisation regroupe deux réalités distinctes :

- la **décentralisation fonctionnelle** consiste dans la création d'établissements publics bénéficiant d'une liberté de gestion d'une ou plusieurs politiques publiques, mais sous la tutelle de l'état (ex : Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)

- la **décentralisation territoriale** consiste en la création par l'état de collectivités territoriales, dotées de la personnalité morale, constituée d'organes propres désignées par élections, et qui bénéficient de la libre faculté de gérer les affaires de leurs compétences, mais sous contrôle de l'état. Ce contrôle de l'état est appelé « contrôle de l'égalité » sur les actes des collectivités territoriales, exercé par le préfet de département.

Les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes. Il en existe de deux types :

- **EPCI à contribution communale** : on parle de SIVOM (Syndicat intercommunal à Vocations Multiples) et de SIVU (Syndicat Intercommunale à Vocation Unique). Dans ce cas, il y a une contribution des communes membres.

- **EPCI à fiscalité propre** : dans ce cas, en plus d'une contribution des communes membres, il existe un autre impôt, afin d'obtenir des recettes supplémentaires (ex : communautés de communes, communautés d'agglomérations, communautés urbaines, et prochainement les métropoles et pôles métropolitains).

Les collectivités territoriales et les EPCI sont gérées par un exécutif et un organe délibérant. Par exemple, dans une commune, l'exécutif est le maire, et le délibérant est le conseil communal.

Les lois du service public : Les lois du service public ont été définies par un juriste français, Rolland. C'est pourquoi elles sont aussi appelées lois de Rolland. L'administration est traversée par les lois du service public, constituées de quatre principes : la **mutabilité** (l'adaptation du service public aux évolutions techniques, technologiques, sociales...), la **continuité** (l'état a une obligation de continuité, c'est-à-dire qu'il ne peut pas y avoir de rupture dans le fonctionnement de ses services publics), l'**égalité** / la **neutralité** (égalité d'accès aux services publics et égalité devant le service public) et l'apparition de **concepts nouveaux** (la gratuité, la transparence, l'efficacité).

### Rapide rappel historique de la décentralisation en France depuis 1945

1979 : création de la DGF (Dotation Globale de Fonctionnement) ; c'est l'une des principales ressources à côté de l'impôt

1982-1983 : acte 1 de la décentralisation ; cet acte est constitué de deux lois (2 mars 1982 et 7 janvier 1983)

1988 : création du RMI (Revenu Minimum d'Insertion), qui devient le RMA (Revenu Minimum d'Activité) en 2004, puis le RSA (Revenu de Solidarité Active) en 2009

2003-2005 : acte 2 de la décentralisation, constitué de trois lois (la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, la loi organique du 29 juillet 2004 et la loi du 13 août 2004)

16 décembre 2010 : loi portant sur la réforme des collectivités territoriales

## La loi du 16 décembre 2010 portant sur la réforme des collectivités territoriales

La réforme du couple département / région : Cette réforme a trois grands objectifs :

- redéfinir et préciser la place respective des départements et des régions
- favoriser autant que possible des rapprochements territoriaux
- création d'un nouvel élu : le conseiller territorial (idée abandonnée avec le changement de gouvernement)

Elle a aussi quatre grandes priorités :

- compétences exclusives pour le département et pour la région
- définition d'une collectivité chef de file dans différents secteurs
- limitation maximum des financements croisés
- promotion de la capacité d'initiative et d'innovation

La réforme du couple commune / intercommunalité : Cette réforme présente douze grandes priorités :

- rappel le principe de libre administration des collectivités (*art. 72*)
- les anciens et nouveaux EPCI ne sont pas des collectivités territoriales à part entière ; seules les collectivités territoriales sont reconnues par la constitution, alors que les EPCI ont seulement une légitimation légale
- réforme de gouvernance intercommunale
- création d'une Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI)
- création d'un Schéma Départementale de Coopération Intercommunale (SDCI)
- promotion de la **mutualisation** (regroupement des services communaux entre eux, des services intercommunaux entre eux...)
- ajustement et élargissement de compétences
- promotion de nouvelles formes de coopération
- limitation des financements croisés
- réforme fiscale : abandon de la taxe professionnelle au profit de la Contribution Économique Territoriale (CET)
- institution de métropoles et de pôles métropolitains
- instauration de nouvelles communes

## Séance 3 : Les institutions européennes

### Rapide rappel historique de la construction européenne

Les structures de la construction européenne : L'Europe est constituée et s'est constituée à travers de multiples organisations, qui présentent deux grandes caractéristiques. Ses organisations obéissent à des modalités communes d'organisation, c'est-à-dire que leur organisation découle et décline de cinq grandes caractéristiques :

- ses organisations regroupent des états souverains
- elles ont été créées par des traités
- elles bénéficient de la capacité juridique : elles peuvent créer du droit, l'appliquer et le faire respecter
- les compétences de ses organisations relèvent du principe de spécialité
- leur structure institutionnelle obéit au schéma classique des organisations internationales (avec notamment un ou des organes inter-gouvernementaux)

L'ensemble des organisations européennes peuvent être rangées en deux grandes catégories :

- les **organisations de coopération** (principe et application de la diplomatie). Ex : Agence Européenne de Libre Échange, Organisation pour la Sécurité et l'Organisation en Europe
- les **organisations d'intégration** qui sont supranationales et obéissent à deux critères : un critère organique (elles bénéficient d'organes propres) et un critère normatif (elles peuvent créer des normes, les appliquer et sanctionner leur non application). Ex : Union Européenne

De la Communauté Économique Européenne (CEE) à l'Union Européenne (UE) : À l'origine, dans le cadre du traité de Rome (1957), l'Europe est une communauté économique. À partir de 1986, avec l'acte unique européen, elle devient une communauté économique et politique. La CEE devient l'UE avec le traité de Maastricht en 1992. Elle s'élargit progressivement, d'abord au nord avec le traité d'Amsterdam (1997), puis à l'est avec le traité de Nice (2001).

L'Union Européenne après le traité de Lisbonne (2007) : Le traité de Lisbonne introduit trois grands changements :

- On parle de nouveaux traités, pour deux raisons : la charte des droits fondamentaux de l'UE devient une annexe à part entière des traités et de nouveaux textes apparaissent pour régénérer les traités précédents ou pour créer / préciser certaines règles d'organisation et de fonctionnement.
- Les traités ont une nouvelle architecture, pour deux raisons : on reconnaît la personnalité morale de l'UE et on abandonne la logique des piliers (ex : marché intérieur, protection des minorités, libre circulation des biens et des personnes...)
- Des institutions sont modernisées, à travers cinq fonctions principales : la fonction législative et budgétaire (accordée conjointement au parlement et au conseil, mais sur initiative de la commission), la fonction exécutive (confiée prioritairement à la commission), la fonction juridictionnelle (confiée prioritairement à la cour de justice), la fonction d'orientation et de programmation (confiée conjointement entre le conseil européen, le conseil de l'UE et la commission européenne), et une fonction organique (confiée exclusivement au conseil européen).

## Principes et fondements de l'Union Européenne

Les états membres : L'Europe est actuellement composée de 51 états, alors que l'UE contient 28 états membres. Le dernier état entré dans l'UE est la Croatie, en juillet 2013. Quatre états sont actuellement officiellement candidats : la Turquie, le Monténégro, la Macédoine et l'Islande. Quatre autres états sont officieusement candidats : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Kosovo. La Suisse et la Norvège sont les deux seuls états qui se sont toujours placés en marge de l'UE. Il existe une procédure d'adhésion à l'UE, qui ne peut être mise en œuvre que si un état candidat remplit cinq critères (3 critères politiques et 2 critères économiques et juridiques) :

- Être un état européen
  - S'engager à respecter les valeurs que l'UE promeut (ex : libertés, droits des individus, libre circulation, transparence, mise en concurrence...)
  - Avoir stabilisé ses institutions
  - S'être doté d'une économie de marché
  - Avoir un niveau de développement suffisant pour pouvoir intégrer le ou les modèles européens
- Un état peut aussi se retirer volontairement ou être radié par un vote unanime des autres états membres.

L'attribution des compétences de l'Union Européenne : On parle de principe de **compétences d'attribution**, c'est-à-dire que les compétences sont définies par les traités. Il existe cependant deux exceptions à ce principe :

- L'UE s'est reconnue en dehors des traités des compétences implicites. Par exemple, en matière de relations extérieures, l'UE s'estime compétente mais elle ne lui a jamais été attribuée.
- La clause de flexibilité, qui permet, dans le cas d'un flou dans la répartition des compétences ou d'un vide des compétences, à l'UE de décider de se rendre compétente dans ces domaines.

L'exercice des compétences : L'UE exerce l'ensemble de ses compétences par la mise en œuvre de trois principes :

- Le principe de **subsidiarité** et de **proportionnalité** : l'UE ne peut intervenir que lorsque les états membres ne peuvent pas le faire seul ; l'UE doit définir les moyens pour répondre à ses objectifs.
- Le principe de **cohérence** et d'**efficacité**
- Le principe de **flexibilité** : c'est la possibilité qui est donnée à des états membres de définir des domaines de coopération renforcée.

Types de compétences : Il existe trois grands types de compétences au sein de l'UE :

- Les **compétences exclusives** : elles sont exclusives des états membres (l'UE ne peut pas les exercer) ou de l'UE (les états membres ne peuvent pas les exercer). Ex : union douanière, marché intérieur, politique monétaire...
- Les **compétences partagées** : elles sont soit générales, soit dérogatoires (ex : Politique Européenne de Sécurité Commune). Ex : agriculture (PAC), environnement, transports et énergie.
- Les **compétences complémentaires et de coordination**. Ex : culture, tourisme, éducation...

Les principes directeurs de l'Union Européenne : Ce sont les quatre grands principes guidant le fonctionnement de l'UE :

- L'**équilibre** institutionnel
- L'**autonomie** institutionnelle : elle joue dans les relations entre les institutions européennes et les états membres, mais aussi entre les institutions européennes.
- Le **devoir de coopération loyale** : il joue des institutions européennes à l'égard des états membres, mais aussi d'institutions européennes à institutions européennes.
- La **transparence** et l'**ouverture** : il faut pouvoir dire ce que l'on fait, comment on le fait, et s'ouvrir.

## Les principales institutions de l'Union Européenne

Le conseil européen : Le conseil européen est un organe d'impulsion politique, constitué des chefs d'état et de gouvernement des états membres. Le président est renouvelé tous les deux ans et demi ; il est actuellement belge. Ses principales attributions sont de deux ordres : orientation générale de la politique de l'UE et arbitrage politique.

Le conseil de l'Union Européenne : Le conseil de l'UE est l'organe représentatif des intérêts des états membres, formé par un représentant de chaque état membre au niveau ministériel. Le président est renouvelé tous les 6 mois ; c'est actuellement l'Irlande et le prochain sera la Lituanie. Le conseil de l'UE est le principal organe décisionnel de l'UE, dans la mesure où il combine, sur le principe, des fonctions à la fois législatives et exécutives. En pratique, il n'exerce qu'une fonction exécutive facultative, puisque ses principales attributions sont législatives et budgétaires.

La commission européenne : La commission européenne est l'organe qui représente les intérêts de l'UE. Elle est composée de commissaires, en nombre équivalent à celui des états membres. Le président de la commission est désigné parmi les commissaires ; c'est actuellement, José Manuel Barroso (portugais). Le représentant français au sein de la commission européenne est Michel Barnier. Les principales attributions de la commission sont de trois ordres : le pouvoir d'initiative en matière législative, le pouvoir d'exécution (qui se concrétise principalement par l'exécution du budget de l'UE) et le pouvoir de surveillance (elle peut mener des investigations et saisir la cour de justice).

Le parlement européen : Le parlement européen est l'organe qui représente les intérêts des citoyens européens. Il est composé au plus de 750 députés, élus dans chacun des états membres au prorata du nombre d'habitants. Le président actuel est Martin Schultz (allemand). Ses deux principales attributions sont le pouvoir budgétaire et le pouvoir de contrôle (renforcé notamment par le traité de Lisbonne, et qui lui permet aussi de saisir la cour de justice en cas de manquement).

La procédure législative ordinaire : La procédure législative ordinaire, aussi appelé **système de codécision**, a été organisée au sein de l'UE pour garantir l'intérêt de l'UE (commission), des citoyens (parlement) et des états membres (conseil). Le traité de Lisbonne a aussi introduit les parlements nationaux à cette procédure.

- *1<sup>ère</sup> lecture* : La commission européenne a l'initiative, c'est-à-dire qu'elle adopte un projet d'acte législatif. Elle va d'abord en saisir le parlement européen et en informer les parlements nationaux pour avis. Le parlement qui reçoit le projet d'acte législatif de la commission a deux options : il adopte le texte en l'état ou il l'adopte en l'amendant. Ce texte passe ensuite du parlement européen au conseil de l'UE, qui a à son tour deux options : il adopte le texte en l'état (le texte est alors voté), ou il l'adopte en l'amendant à son tour (il prend alors une forme très particulière, appelée **commission commune**).

- *2<sup>ème</sup> lecture* : Le texte qui a fait l'objet d'une commission commune de la part du conseil de l'UE est renvoyé au parlement européen, qui va à son tour se positionner sur le texte, selon trois options : rejeter le texte (c'est alors la fin de la procédure), adopter le texte en l'état ou l'adopte en l'amendant à nouveau. Ce texte va ensuite repasser au conseil de l'UE, qui va l'adopter en l'état (le texte est alors voté) ou l'amender à nouveau. Si le texte a été à nouveau amendé par le conseil de l'UE, il y a mise en place d'un comité de conciliation.

- *3<sup>ème</sup> lecture* : Si le comité de conciliation n'arrive pas à un texte d'accord, la procédure s'arrête. S'il trouve un accord, il doit saisir le parlement européen et le conseil de l'UE, qui sont obligés de l'adopter.

La cour de justice de l'Union Européenne : La cour de justice de l'UE exerce la fonction juridictionnelle (renforcée par le traité de Lisbonne). Elle est composée d'autant de juges que d'états de membres. Elle est chargée de veiller à l'application et au respect du droit de l'union, de sanctionner les manquements... Par ailleurs, elle crée du droit par les décisions qu'elle rend. Elle exerce aussi une attribution d'avis, puisque les institutions européennes peuvent la saisir pour avis. Au-delà de la cour de justice, qui est l'instance suprême au niveau européen, il existe deux autres juridictions : le tribunal de grande instance et le tribunal de la fonction publique de l'Union Européenne.

La cour des comptes de l'Union Européenne et les organes consultatifs : La cour des comptes de l'UE a pour mission de contrôler les comptes. Elle l'exerce sur la procédure d'adoption et de vote des budgets, mais aussi sur leur exécution. Elle doit rendre annuellement un rapport d'activité sur l'exercice de sa mission de contrôle des comptes. Il existe deux organes consultatifs : le Conseil Économique et Social Européen et le Comité des Régions. Ils sont consultatifs à titre obligatoire (lorsque les traités le prévoient) ou à titre consultatif (si les institutions sollicitent un avis).

La Banque Centrale Européenne (BCE) : La BCE a pour mission principale de mettre en œuvre la politique monétaire européenne, en prenant des mesures qui permettent au Schéma Européen des Banques Centrales (SEBC) d'exercer lui-même ses missions. Ses missions consistent à définir et appliquer la politique monétaire européenne, gérer les opérations de change sur les marchés européens, gérer les réserves financières des états membres et faciliter et promouvoir les systèmes de paiement.

Les agences européennes : Les agences européennes sont des organes de régulation d'un domaine d'activité permanent ou d'un programme spécifique et momentané de l'UE. Il existe trois grands types d'agences : les agences européennes (il y en a actuellement 22), les agences spécialisées, et les agences Euratom (issues de la convention Euratom sur l'énergie nucléaire).

## Le droit de l'Union Européenne

Composition : Le droit de l'UE est composé de trois grandes strates :

- *Le droit primaire* est constitué par les traités, les annexes des traités, les actes d'adhésion des états membres, la charte des droits fondamentaux de l'UE, les principes généraux de l'UE et la jurisprudence de la cour de justice.

- *Les principes généraux de droit de l'Union Européenne* obéissent aux mêmes principes que ceux du droit français (cf. TD1.III.3)

- *Le droit dérivé* est composé des règlements européens, des directives européennes et d'un ensemble d'actes produits par les institutions.

Les rapports entre le droit de l'union et le droit national :

- *Au niveau communautaire*, ces rapports ont deux principes : la **primauté** (le droit européen prime de manière absolue et inconditionnelle sur le droit des états membres) et l'**effet direct**.

- *Au niveau des états membres*, ils prennent la hiérarchie des normes pour référence. Par exemple, en France, le principe de primauté s'applique dans tous les cas, sauf lorsque la constitution est en jeu.