

§ 2 - Les services déconcentrés : directions régionales et directions départementales

Les autorités déconcentrées dirigent des services, c'est-à-dire des personnels en poste dans les différentes circonscriptions administratives, principalement la région, le département et l'arrondissement. À l'échelon régional et à l'échelon départemental – les plus importants mais pas les seuls –, ces services sont organisés en « directions » (directions régionales et directions départementales), elles-mêmes dotées d'un chef, le « directeur ». Ces directions régionales et départementales (dites autrefois « services extérieurs »), installées au chef-lieu de région et de département, correspondent aux grands ministères dont elles assurent la présence sur l'ensemble du territoire national : équipement, santé, agriculture, économie.

Parmi les directions régionales :

- les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) ; - les ex-directions régionales de l'environnement (DIREN), les ex-directions régionales de l'équipement (DRE) et les ex-directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), fusionnées en DREAL (décret du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement).

; - les directions régionales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ; - les directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

Parmi les directions départementales :

- les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ; - les directions départementales de l'équipement (DDE) ; - les directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ; - les directions départementales de la jeunesse et des sports ; - les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF).

À l'échelon départemental et à l'échelon régional, les services déconcentrés de l'État sont dirigés par le préfet, dépositaire de l'autorité de l'État, délégué du gouvernement et représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres. Dans l'exercice de ses fonctions, le préfet est assisté par les chefs des services, c'est-à-dire les directeurs départementaux et régionaux, sur lesquels ils exercent une autorité directe. En pratique, les préfets ont parfois du mal à affirmer leur autorité sur les chefs des services déconcentrés, qui préfèrent entretenir des relations directes avec les services centraux. Plusieurs textes sont venus rappeler les prérogatives des préfets et élargir leurs attributions dans le sens d'une plus grande déconcentration. La circonscription administrative détermine le ressort de compétence territoriale de l'autorité administrative qui la dirige. Elle n'est pas dotée de la personnalité juridique ; elle ne représente qu'un périmètre administratif.

Section 2 - Les relations avec l'administration centrale

La déconcentration administrative suppose une répartition des attributions entre l'échelon central et les différents échelons locaux (§ 1). Elle repose également sur l'organisation des relations juridiques entre le « centre » et les autorités déconcentrées (relations Paris-province) (§ 2).

§ 1 - La répartition des attributions

La tendance historique est à la déconcentration.

C' est l' un des aspects de la réforme de l' État. • Des mesures de déconcentration ont été prises en 1964, en particulier avec la création du préfet de région.

- La déconcentration a accompagné la politique de décentralisation engagée en 1982 pour lui faire contrepoids et donner un équilibre aux nouvelles relations entre l'État et les collectivités territoriales rendues plus autonomes (décrets du 10 mai 1982, abrogés par le décret du 29 avril 2004).
- Une nouvelle étape a été franchie en 1992 avec la loi précitée du 6 février 1992 et son décret d'application du 1er juillet 1992 « portant charte de la déconcentration ». À chaque fois, il s'est agi de donner plus de responsabilités aux préfets au détriment des ministres et des services centraux.

L' art. 1er du décret du 1er juillet 1992 fait de la déconcentration « la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l' État ». Il pose les principes qui commandent la répartition des missions entre les administrations centrales et les services déconcentrés, d'une part, et entre les divers services déconcentrés d'autre part.

- L'art. 2 limite les attributions des services centraux aux « seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial. », et leur confère un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. À cet effet, les administrations centrales « participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des ministres ». Elles déterminent les objectifs de l'action des services déconcentrés, l'appréciation de leurs besoins, la répartition des moyens qui leur sont alloués pour leur fonctionnement et l'évaluation de leurs résultats.

- S'agissant de la répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons territoriaux, le décret fait du département l'échelon territorial de principe de mise en œuvre des politiques nationale et communautaire : - Le département et son préfet demeurent la représentation principale de l'État localement ; - Par exception à ce principe, l'échelon régional se voit attribuer la responsabilité :

1° De la mise en œuvre des politiques nationale et communautaire en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire ; 2° De l'animation et de la coordination des politiques de l'État relatives à la culture, à l'environnement, à la ville et à l'espace rural ; 3° De la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région.

En outre, ***la région constitue un échelon de programmation et de répartition des crédits d'investissement de l'État ainsi que de contractualisation des programmes pluriannuels entre l'État et les collectivités locales.***

territorial de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'État ». « Local » veut dire ici infradépartemental.

Sous la poussée de l'idéologie de la « proximité » (rapprocher la décision des citoyens...) et de la réforme de l'État (RGPP), la déconcentration continue de progresser. Le décret du 29 avril 2004 « renforce l'échelon régional [en donnant] une dimension plus stratégique à l'action territoriale de

l'État » (cf. circulaire du 16 juin 2004). Le préfet de région est désormais responsable de la cohérence de l'action de l'État dans la région. « À ce titre, il fixe des orientations générales, il anime et il coordonne l'action des préfets de département ». La loi 13 août 2004 procède à la réorganisation des services de l'État à l'échelon régional par la création de « pôles régionaux », destinés à permettre une meilleure coordination de la conduite des politiques publiques de l'État sur le territoire. La loi étend les compétences du préfet de région dans les domaines du développement rural, de l'environnement et du développement durable, de la culture, de l'emploi, du logement, de la rénovation urbaine et de la santé publique. Les préfets de département prennent des décisions conformes aux orientations fixées par le préfet de région dans ces domaines et lui en rendent compte.

§ 2 - Le lien hiérarchique entre le niveau central et les niveaux locaux

Les autorités et les services centraux ont des compétences et des missions distinctes de celles des autorités et des services déconcentrés. Néanmoins, des relations existent entre eux en raison du principe d'unité de l'État. Chacun à son niveau participe à la vie de l'État. Avec la division du territoire en circonscriptions administratives et la répartition des attributions entre les différents niveaux d'administration, le pouvoir hiérarchique constitue un autre instrument au service de la déconcentration. Il s'agit, dans son principe, **d'un rapport de subordination entre une autorité supérieure et une autorité inférieure ou un agent d'exécution (sans pouvoir de décision), qui se caractérise par les prérogatives dont le supérieur dispose à l'égard du subordonné.** • La subordination est forte.

Elle comporte : - **un pouvoir d'instruction** : l'autorité supérieure adresse des instructions, c'est-à-dire des ordres de faire, à l'autorité subordonnée, qui est tenue de s'y conformer. Ces instructions indiquent aussi bien les affaires et les « dossiers » dont le subordonné doit se saisir (ou ceux dont il convient de ne pas se saisir !) que le sens des décisions à prendre ;

- la subordination hiérarchique comporte également **un pouvoir de réformation et d'annulation des actes (décisions) de l'autorité subordonnée par l'autorité supérieure** ;

- **elle comporte aussi un pouvoir disciplinaire et souvent un pouvoir de « notation » d'évaluation.** L'autorité inférieure est tenue à un strict devoir d'obéissance, débordant sur une obligation de loyauté politique dans le cas des hauts fonctionnaires.

• **Le contenu du rapport hiérarchique permet de distinguer la déconcentration de la décentralisation.**

Dans la décentralisation comme dans la déconcentration, il existe une relation juridique entre deux autorités, l'État d'un côté, les collectivités territoriales, entités décentralisées, de l'autre. Mais cette relation est d'une autre nature : l'autorité décentralisée, à la différence de l'autorité déconcentrée, ne reçoit pas d'instructions ; elle exerce librement ses attributions qu'elle tient de la loi. **L'autorité supérieure dispose seulement d'un pouvoir de contrôle a posteriori sur les décisions (actes juridiques) de la collectivité territoriale, sans pouvoir d'instruction, ni pouvoir disciplinaire.** Un préfet ne peut pas adresser, par exemple, des instructions à une commune sur la gestion des affaires communales ; il doit seulement veiller à la légalité des décisions prises par les autorités communales en saisissant, si besoin, le juge administratif car la décentralisation ne repose pas sur un rapport

hiérarchique (cf. infra). De même que le lien hiérarchique est étranger aux relations entre l'État et les collectivités territoriales, il est étranger aux relations entre collectivités territoriales.

En vertu de l'article 72, al. 5, de la Constitution, aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre.

- D'application générale dans l'administration et la fonction publique, **le pouvoir hiérarchique contribue notamment à structurer le fonctionnement interne de l'État unitaire**. Les préfets de département et les préfets de région, représentants directs du Premier ministre et de chacun des ministres, sont placés sous l'autorité hiérarchique des membres du Gouvernement auxquels ils sont subordonnés : le Premier ministre et les ministres leur adressent leurs instructions au moyen de circulaires. Et les préfets eux-mêmes, en tant qu'ils ont autorité sur les services déconcentrés, sont les supérieurs hiérarchiques de ces services à l'échelon départemental et à l'échelon régional : **« Le préfet de région a autorité sur les chefs des services déconcentrés, les délégués ou les correspondants à l'échelon régional des administrations civiles de l'Etat, quelle que soit la nature ou la durée de leurs fonctions. Il en va de même pour le préfet de département sur les chefs des services déconcentrés, délégués ou correspondants à compétence départementale. » (décret du 29 avril 2004, art. 17).**

Il s'agit en fait d'une « chaîne » hiérarchique qui relie le Premier ministre au fonctionnaire (exécutant) du plus bas échelon territorial.

CHAPITRE II - L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DÉCENTRALISÉE

Une collectivité (et non une « communauté ») territoriale est un groupe humain, une population juridiquement reconnue. Cette population est identifiée par le territoire qu'elle occupe, dont le périmètre est juridiquement défini. Elle se voit reconnaître des intérêts et des besoins (des « affaires ») qui lui sont propres et qu'elle est appelée à gérer elle-même en élisant ses représentants (les « élus locaux »).

- Juridiquement encore, les collectivités territoriales disposent au sein de la République – et « à côté » ou « en-dessous » de l'État – d'une liberté dans l'administration de leurs affaires. La loi définit ces affaires et les collectivités territoriales doivent les assumer en respectant la loi, ce qui suppose un contrôle de la part de l'État.

- Les dirigeants de la collectivité sont élus par la population (et non nommés par le Pouvoir politique). La décentralisation se caractérise par l'élection des dirigeants des collectivités territoriales. En cela elle se différencie clairement de la déconcentration.

- La loi, norme nationale adoptée par le Parlement dans le respect de la Constitution, peut reconnaître aux collectivités territoriales une liberté d'administration plus ou moins étendue. La décentralisation est donc susceptible de connaître des variations. La tendance historique depuis la fin du XIXe siècle est à l'accroissement de la liberté des collectivités territoriales leur permettant de s'administrer elles-mêmes en disposant de compétences élargies (« gérer » davantage d'affaires avec davantage de liberté).

Concernant le vocabulaire juridique, les termes « collectivité territoriale » et « collectivité locale » sont synonymes, mais celui de « collectivité territoriale » est le plus usité dans les textes officiels. ●

En France, la décentralisation s'inscrit dans le cadre politique et juridique – donc constitutionnel – de l'État unitaire, ce qui lui impose des limites.

LES QUATRE « PILIERS » DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation, au sens du droit français, suppose que quatre conditions cumulatives soient réunies.

1. La reconnaissance de l'existence d'affaires locales ne relevant pas

nécessairement de l'autorité centrale :

Il s'agit de la reconnaissance par l'Etat central de l'existence d'affaires locales, les services publics locaux, dont la gestion gagne à être prise en charge par des autorités locales. Cette reconnaissance est traduite traditionnellement par le principe **dit de « subsidiarité »** qui a été inscrit dans la constitution par **la loi du 28 mars 2003** : "Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être le mieux mises en œuvre à leur échelon."

A titre d'exemple, et parmi les multiples services publics locaux, on peut citer les transports locaux, la distribution de l'eau potable, les égouts, l'enlèvement des ordures ménagères etc

2. La reconnaissance de l'existence d'autorités locales :

La conséquence logique de la reconnaissance par l'Etat de l'existence de compétences qui ont tout à gagner à être exercées au niveau local, est qu'il accepte également l'existence d'autorités locales dont la vocation est de gérer ces compétences. Mais pour correspondre à une bonne conception de la décentralisation, ces autorités doivent répondre à certaines conditions. Il doit en effet s'agir d'autorités démocratiquement élues. L'Etat doit donc accepter que les autorités locales soient élues par les électeurs de la « localité » au suffrage universel. De plus, les autorités locales doivent avoir un lien avec la « localité » résultant :

- soit du domicile : les élus locaux doivent prioritairement être domiciliés dans la « localité » ;
- soit de la fiscalité : les élus locaux non résidants dans la localité doivent au moins payer les impôts de la localité.

3. La personnalité juridique attribuée aux autorités locales :

La décentralisation, pour se différencier vraiment de la déconcentration, doit se caractériser par le fait que les « localités » ont une existence juridique distincte de celle de l'Etat central. Cette existence s'obtient par l'attribution à la « localité » de la personnalité juridique.

La personnalité juridique, ou personnalité morale (les deux expressions sont synonymes), est la caractéristique des personnes au plan juridique. Les attributs principaux de la personnalité sont :

- un nom qui distingue les personnes les unes des autres ;
- un état juridique (nationalité, majeur ou mineur, époux, enfant légitime ou naturel etc.) ;

- la capacité d'avoir des droits et des obligations, d'exercer des compétences, d'avoir un patrimoine, un domicile, d'agir en justice etc.

Ces caractéristiques se retrouvent également chez les collectivités publiques décentralisées

4. Un contrôle de l'Etat

C'est sous la cinquième république une condition de la décentralisation prévue par l'article 72 de la constitution du 4 octobre 1958 qui prévoit l'existence d'un contrôle administratif sur les collectivités décentralisées pour assurer le respect des lois. Ce contrôle est exercé par le représentant de l'Etat au niveau local, c'est-à-dire le préfet.

Ainsi, du point de vue du droit, le principe même de la décentralisation est constitutionnel et sa mise en œuvre est législative. L'ensemble des lois relatives aux collectivités territoriales est codifié depuis 1995 au sein du Code général des collectivités territoriales.

Section 1 - Les collectivités territoriales

Les différentes collectivités territoriales sont énumérées par la Constitution (art. 72) : communes, départements, régions, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer. L'article 72 ajoute : « Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. » Il s'agit d'une nomenclature nouvelle, issue de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Dans la nomenclature constitutionnelle antérieure, la région n'apparaissait pas, ayant été créée en 1982-1986 par la loi. Pour l'outre-mer, à la distinction entre départements d'outre-mer et territoires d'outre-mer (les « DOM-TOM ») est substituée la distinction entre départements d'outre-mer, régions d'outre-mer (ROM) et collectivités d'outre-mer (COM). Les communes, les départements et les régions constituent les collectivités territoriales de droit commun (ordinaires). Leur organisation est fondée sur le modèle : une assemblée délibérante dont les membres sont élus directement par la population ; une autorité exécutive désignée par et parmi les membres de l'assemblée délibérante. Cette autorité, bien que dite « exécutive », dispose de la réalité des compétences, c'est-à-dire en fait de la réalité du pouvoir. **L'article L. 1111-2 CGCT dispose : « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. »** Ce sont les lois dites « de décentralisation » qui répartissent les compétences entre l'État et les différentes collectivités territoriales.

LA RÉFORME TERRITORIALE ISSUE DU RAPPORT DU COMITE BALLADUR :

Dans un discours du Président de la République à Toulon le 25 septembre 2008 le Président de la République a annoncé en ces termes ce qui devait constituer l'acte III de la décentralisation :

« Après la remise à plat de la carte judiciaire et les restructurations militaires, il faut aller plus loin dans la réorganisation de nos administrations et de nos services publics. Nous allons engager la deuxième étape de la réforme de l'Etat dès l'année prochaine. Le grand chantier de la réforme de nos administrations locales sera ouvert dès le mois de janvier. Le moment est venu de poser la question des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires. La compétitivité de notre économie est capitale. Elle ne peut supporter un poids excessif de dépenses publiques. »

Un comité chargé de travailler sur ce thème a été mis en place par le décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales JORF n°0249 du 24 octobre 2008 page 16202 texte n° 7. Il a été placé sous la présidence de M. Edouard BALLADUR.

Les premiers travaux du comité ont été pollués par une rumeur médiatique selon laquelle l'idée de base de la réforme serait la suppression de l'échelon administratif départemental. Cette idée, qui dès 1976 figurait parmi les perspectives ouvertes par le rapport GUICHARD ("Vivre ensemble" La Documentation Française 1976 Tome 1 p. 84 § 278 et 279), venait de trouver un promoteur récent avec le rapport ATTALI du 23 janvier 2008 (décision n° 260).

Le rapport a finalement été remis au Président de la république le 5 mars 2009 et formule 20 propositions parmi lesquelles :

- favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine.
- favoriser les regroupements volontaires de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions.
- désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste.
- achever, avant 2014, la carte de l'intercommunalité.
- instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux.
- créer par la loi onze premières métropoles (nouvelle structure intercommunale dont la création est recommandée par le comité), à compter de 2014, d'autres intercommunalités pouvant ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut.
- permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles (nouvelle structure dont la création est recommandée par le comité) en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes.
- confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (métropoles, communes nouvelles issues des intercommunalités et autres communes) et spécialiser les compétences des départements et des régions.
- clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'Etat.

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, élaboré par le Gouvernement sur les bases du rapport du comité BALLADUR, et après concertation, a été déposé au Sénat le 21 octobre 2009.

Il a été adopté en première lecture au Sénat le 4 février 2010 et par l'Assemblée Nationale le 8 juin 2010 ; en deuxième lecture, le texte a été adopté au Sénat le 7 juillet 2010. L'Assemblée Nationale est saisie du texte pour deuxième lecture depuis le 8 juillet 2010.

Après la seconde lecture sénatoriale, le texte entériné quelques réformes importantes :

• **La création du conseiller territorial (a été abrogé 2012).** En 2014, quelque 3 500 conseillers territoriaux doivent remplacer les quelque 6 000 conseillers régionaux et conseillers généraux actuels. Un accord a été trouvé concernant leur répartition par département et région. Tout en respectant les principes votés par l'Assemblée nationale, cet accord apporte un certain nombre d'améliorations sensibles saluées sur pratiquement tous les bancs. A noter que la loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organise déjà, dans la perspective de cette réforme, la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux ; à cette fin elle dispose notamment que le mandat des conseillers généraux élus en mars 2011 expirera en mars 2015.

La suppression de la « clause de compétence générale » des régions et des départements, en appelant à une répartition des compétences plus claire et plus cohérente, pour mettre fin aux enchevêtrements ;

• la création des métropoles et des outils qui permettront de renforcer les communes et la coopération intercommunale.

En revanche, aucune majorité sénatoriale ne s'est dégagée à ce stade sur le mode de scrutin des conseillers territoriaux. Ce sera donc un point de débat avec l'Assemblée nationale lors de la seconde lecture qui, elle, avec l'accord du Gouvernement, a choisi le mode de scrutin majoritaire.

La réforme peut être suivie sur le site officiel de la réforme des collectivités territoriales.

PARTIE III LES RELATIONS INTERETATIQUES EN EUROPE : DE LA COOPERATION A L'INTEGRATION

Pour l'architecture de l'Union, le problème à étudier est fondamentalement celui des relations, difficiles à préciser, entre l'Union européenne et les Communautés européennes, entre 1992 et 2009, la question demeurant importante car elle permet une meilleure compréhension du phénomène même de l'intégration européenne.

Cette difficulté peut s'expliquer de quatre manières

- Les deux concepts sont à la fois distincts mais d'une grande intimité, ce qui conduit souvent à ne pas vouloir tenir compte de leur dualité ; d'où des approches, dès 1992, étudiant en un même mouvement " les Communautés et l'Union européenne ".
- Ceci est d'autant plus tentant que le concept même et le statut juridique de l'Union européenne sont longtemps demeurés assez flous.
- La difficulté est accentuée par la mobilité de cette architecture, qui est en fait une structure souple, en mouvement.
- Enfin, le fait que l'Union se soit substituée, en 2009, avec le traité de Lisbonne, à la Communauté européenne ne clarifie pas les choses. Lisbonne, en réalité, a supprimé l'Union européenne qui existait depuis 92, et c'est la Communauté européenne qui est devenue l'Union européenne, la Communauté européenne de l'Energie atomique restant en place.

Le Traité de Maastricht n'était guère explicite sur la nature de l'entité qu'il créait : son article 1, alinéa 1 (ex article A) se bornait à annoncer que " **Par le présent traité, les Hautes parties contractantes**

instituent entre elles une Union européenne, ci-après dénommée " Union ". La mission assignée à cette structure est, quant à elle, exprimée de manière fort générale, ce qui ne fournit donc que peu d'éléments de précision : il s'agit en effet d'" organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les Etats membres et leurs peuples " (article 1, alinéa 3 UE).

Mais l'essentiel était la présentation des relations avec les Communautés : l'article 1, 3^ealinéa annonce que " l'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité ", ce qui montre **clairement qu'il n'y a en aucune façon substitution de l'Union aux Communautés, à la différence des projets antérieurs tels que celui du Parlement européen en 1984.** La configuration initiale de l'Union est finalement révélée par la construction même du Traité qui l'a fondée : si on prend en compte la version d'origine du Traité sur l'Union européenne, elle distingue 7 titres (le traité d'Amsterdam en a ajouté un 8^e consacré aux coopérations renforcées).

Le Titre 1 est consacré aux " dispositions communes " : ce sont les principes et on peut y voir une sorte de " fronton " de l'Union.

Les Titres 2, 3, et 4 , respectivement, modifient les traités CEE (qui devient le traité CE, instituant la Communauté européenne, symbole d'un dépassement de la perspective purement économique), CECA et Euratom. Ils forment le premier pilier de l'Union : pilier communautaire central.

Le Titre 5 met en place la " politique étrangère et de sécurité commune ", et forme le deuxième pilier complétant les Communautés. Héritier de la timide " coopération politique " menée depuis 1970, c'est aussi une forme d'exorcisme de l'échec de la CED, le volet " sécurité " prévoyant la définition " à terme " d'une politique de défense commune qui pourrait conduire " le moment venu " à une défense commune (cet article J.4 particulièrement prudent est devenu avec le traité d'Amsterdam un article 17 UE) un peu plus volontaire, évoquant la définition " progressive " d'une défense commune pouvant conduire " si le Conseil en décide ainsi " à une défense commune.

Le Titre 6 correspond à la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (asile, franchissement des frontières extérieures, immigration, coopération judiciaire, policière ou douanière...).

Le Titre 7, enfin, dans cette version originelle du Traité de Maastricht, comporte des dispositions finales, sorte de socle commun prévoyant les clauses procédurales communes d'adhésion ou de révision " des traités sur lesquels est fondée l'Union ".

Quitte à donner une allure plus " gothique " à cet édifice a priori conforme aux canons du classicisme, on peut, pour être complet, signaler qu'il était complété par deux " arc-boutants " externes renforçant les piliers extérieurs.

Arc-boutant du pilier 2/titre 5 : L'UEO est, certes, une organisation internationale tout à fait distincte de l'Union européenne ou des Communautés, et dont la composition - difficile au demeurant à cerner, tant sont multiples les statuts de membre (de plein droit, observateurs, associés ou partenaires) - ne correspond pas à celle de l'Europe communautaire. L'article J-4 §2 (futur article 17) du traité de Maastricht a cependant considéré que l'UEO " fait partie intégrante du développement de l'Union européenne ", ce qu'explicite la version issue du traité d'Amsterdam : l'UEO donne une " capacité opérationnelle " à l'Union européenne, article 17 UE.

Arc-boutant du pilier 3, consacré à la libre circulation des personnes dans nombre de ses dimensions, il ne pouvait qu'être conforté par le " laboratoire expérimental " que certains Etats membres (à terme, tous les Etats membres à la seule exception du Royaume-Uni et de l'Irlande) avaient constitué dès 1985 et qui consistait à supprimer entre eux tous les contrôles intérieurs sur les personnes, à organiser une protection externe rigoureuse, et à développer une coopération policière efficace : cette " Europe de Schengen " s'appuyait sur les accords du 14 mai 1985 et du 19 juin 1990.

Il est important de souligner l'opposition entre le pilier communautaire, pilier central de l'Union correspondant vraiment à une entreprise d'intégration, et les deux autres piliers, compléments dans des secteurs sensibles, ce qui explique qu'ils n'obéissent qu'à une logique moins originale de coopération intergouvernementale. Cette structure forme donc un système de souplesse, de pragmatisme, permettant de jouer sur plusieurs registres, mais c'est par là même un ensemble hétérogène qui exige de rechercher d'éventuels éléments de cohérence.

Il est à noter que feu le traité établissant une Constitution pour l'Europe, de même que le traité modificatif de Lisbonne du 13 décembre 2007 ne retiennent pas cette structure en piliers, mais qu'elle réapparaît peut-être subrepticement, avec des dispositions spécifiques sur la politique étrangère et de sécurité commune (dans le traité sur l'Union), et des compétences particulières, n'entrant pas dans les catégories génériques présentées par le traité sur le fonctionnement de l'Union (coordination des politiques économiques, des politiques de l'emploi, et des politiques sociales). Il est cependant important de noter que le traité modificatif, comme le traité constitutionnel, prévoit que l'Union se substitue et succède à la Communauté.

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

Jusqu'à là, l'article 7 CE (ex 4) permettait d'identifier les 5 « institutions » de la Communauté

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

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

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

- **le Parlement européen,**
- le Conseil européen,
- le Conseil,
- la Commission européenne (dénommée "Commission"),

- la Cour de justice de l'Union européenne,
- la Banque centrale européenne,
- la Cour des comptes.

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

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

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

Le Conseil européen

Le Conseil européen, héritier de ces sommets, apparaît en 1974, et c'est d'emblée l'ambiguïté qui domine : ambiguïté formelle car le fondement juridique de cette création n'est qu'un " communiqué " à l'issue du sommet de Paris du 10 décembre 1974 ; ambiguïté substantielle aussi parce que le Conseil européen était destiné à diriger de manière plus ou moins informelle à la fois l'activité communautaire caractérisée par la logique de l'intégration, mais aussi la " coopération politique " extra communautaire et d'essence purement intergouvernementale qui s'était développée timidement, et en marge des traités, depuis 1970 ; cette dualité marquée par la différence de nature des activités impliquait que cet organe ne puisse qu'être extérieur à la structure des Communautés sans leur être totalement étranger toutefois. La Déclaration solennelle sur l'Union européenne signée à Stuttgart le 19 juin 1983 ajouta à cette confusion en disposant que quand le Conseil européen agit dans les matières relevant des Communautés européennes, il le fait " en tant que Conseil au sens des traités ". L'évolution a permis de préciser et de stabiliser à la fois le statut organique et fonctionnel du Conseil européen.

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

Le traité modificatif innove ici (reprenant en cela le traité constitutionnel) en prévoyant non seulement que le Conseil européen est composé des Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres, de son Président, et du Président de la Commission (avec l'assistance possible d'un ministre ou d'un Commissaire européen, lorsque l'ordre du jour l'exige) , mais aussi que participe à ses travaux le Haut Représentant de l'Union pour la politique étrangère et la politique de sécurité. Le Conseil européen était présidé par le Chef d'Etat ou de gouvernement de l'Etat présidant l'Union européenne pendant le semestre. (2011, Hongrie puis Pologne ; 2012, Danemark puis Chypre ; 2013, Irlande puis Lituanie... : décision du 01/01/07 prévoyant cette rotation jusqu'en 2020). En revanche, le traité modificatif (comme le traité constitutionnel) prévoit que le Conseil européen sera sous l'autorité d'un Président, qui n'exerce pas de mandat national et qui est élu par le Conseil européen lui-même, à la majorité qualifiée pour deux ans et demi, mandat renouvelable une fois. La même procédure permet au Conseil européen de mettre fin à son mandat en cas d'empêchement ou de faute grave. Ainsi, le chef du gouvernement suédois sera le dernier à avoir présidé un Conseil européen, en décembre 2009, au titre de sa présidence tournante de six mois. Le 19 novembre 2009, le Belge Herman Van Rompuy a été élu premier Président stable du Conseil européen. Il a été reconduit pour un nouveau mandat le 1er mars 2012, dans l'indifférence générale. Ce choix d'une personnalité peu connue semble impliquer la prévalence des préoccupations nationales.

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

Le rôle du Conseil européen

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

Ce rôle général, dans l'Union divisée en piliers, avant le traité de Lisbonne, était précisé pour la PESC : le Conseil européen définissait les principes et les orientations générales de la PESC mais ce rôle était ici prolongé depuis le traité d'Amsterdam par une compétence pour décider, sur proposition du Conseil, de stratégies communes précisant leurs objectifs, leur durée et les moyens nécessaires, article 13 UE. On retrouvait également la même mission en matière de politique économique, le Conseil adressant au Conseil européen un rapport sur son projet relatif aux grandes orientations des

politiques économiques des Etats membres et le Conseil européen " débat(ant) d'une conclusion " sur ce thème (article 99 §2 CE , ex article 103). Dans le domaine de la politique monétaire, l'article 113 CE (ex article 109 B) prévoyait aussi que la BCE adresse un rapport annuel au Conseil européen. De même, le Conseil et la Commission adressaient chaque année un rapport conjoint au Conseil européen sur la situation de l'emploi dans la Communauté ; le Conseil européen l'examinait et " adopt(ait) des conclusions " sur ce thème de l'emploi, sur lesquelles le Conseil se basait pour élaborer des " lignes directrices ", article 128 CE.

On peut aussi rappeler que le Conseil européen pouvait intervenir, lors de l'instauration d'une coopération renforcée, pour une décision à l'unanimité (2° pilier) , ou pour une " évocation (1° et 3° pilier) " préalable à une décision du Conseil.

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

1) On va retrouver d'abord ces déclinaisons particulières du rôle général d'orientation : le Conseil européen « identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union » en matière d'action extérieure (article 22§1 TUE ; cf. aussi l'article 16 §6TUE). Le traité insiste : le Conseil européen « identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense. Il adopte les décisions nécessaires » (article 26§1 TUE). Le Conseil européen, sur la base du rapport du Conseil, « débat d'une conclusion sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union » (art. 121 TFUE), « examine, chaque année, la situation de l'emploi dans l'Union et adopte des conclusions à ce sujet, sur la base d'un rapport annuel conjoint du Conseil et de la Commission » (art. 148 TFUE). Le Conseil européen « définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice » (article 68 TFUE),

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

3) Au sein du système institutionnel, il acquiert une place importante, jouant à certains égards un rôle de « chef de l'Etat », on pourrait dire de « chef de l'Union ». En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, c'est lui, statuant à la majorité qualifiée, qui propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la

Commission (art. 17§7 TUE). C'est lui qui nomme ensuite, à la majorité qualifiée, la Commission. Il adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen (art. 14§2 TUE). Il peut modifier le nombre de membres de la Commission par dérogation au système organisé à partir de novembre 2014 par le traité (art. 17§5 TUE). C'est le Conseil européen qui établit à l'unanimité le système de rotation égalitaire pour les membres de la Commission (art. 17§5 TUE et art. 244 TFUE). Il nomme le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et peut mettre fin à son mandat (art. 18 TUE). C'est lui qui adopte des décisions sur la liste des formations du Conseil et sur leur présidence (art. 236 TFUE), et c'est également lui qui nomme les membres du Directoire de la Banque centrale européenne (art. 283 TFUE).

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

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

2§ Le Parlement européen

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

En 1957, les deux traités de Rome fondant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique prévoient chacun une " Assemblée ", et la " Convention relative à certaines institutions communes " du 25 mars 1957 met alors raisonnablement en place une " Assemblée unique ". La neutralité de ces dénominations officielles et successives cache une réticence des états membres à reconnaître une dimension vraiment parlementaire à un organe

qui, très tôt, manifesterait l'ambition inverse, en se baptisant lui-même, par des résolutions de 1958 et 1962, "Assemblée parlementaire européenne" puis "Parlement européen".

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

L'adhésion de la Croatie, en juillet 2013, a conduit à l'arrivée de 12 députés croates. Le Parlement européen compte donc actuellement 766 membres de manière temporaire, le respect du plafond de 750 devant être assuré après les prochaines élections de 2014.

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

TROISIEME PARTIE : LES RELATIONS INTERETATIQUES EN EUROPE : DE LA COOPERATION A L'INTEGRATION

CHAPITRE 1 : La coopération intergouvernementale classique : le Conseil de l'Europe

A) Création et organisation

Le Conseil de l'Europe, dont le siège est à Strasbourg (France), regroupe aujourd'hui, avec ses 47 pays membres, la quasi-totalité du continent européen. Créé le 5 mai 1949 par 10 Etats fondateurs (Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni.), le Conseil de l'Europe a pour objectif de favoriser en Europe un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Le but premier du Conseil de l'Europe est de créer sur tout le continent européen un espace démocratique et juridique commun, en veillant au respect de valeurs fondamentales: les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit. En tant qu'organisation de coopération de la Grande Europe, le Conseil de l'Europe saisit à partir des années 1990 l'opportunité de mieux définir son rôle à l'égard de la Petite Europe, intégrée au sein des Communautés européennes. La catégorie historique des membres associés est conçue pour accueillir au sein de l'organisation les pays qui après la Deuxième Guerre mondiale, malgré le fait qu'ils ne jouissent pas du statut d'Etat souverain, se conforment aux principes de la démocratie et du respect des droits de l'homme. Les membres associés ne sont représentés qu'à l'Assemblée consultative. Ils n'ont pas de représentants au Comité des ministres.

Les seuls membres associés ont été la République fédérale d'Allemagne du 13 juillet 1950 jusqu'en avril 1951, avant de devenir membre ordinaire le 2 mai 1951, et la Sarre du 15 mai 1950 jusqu'en décembre 1956, avant de redevenir une partie de la République fédérale d'Allemagne le 1er janvier 1957.

Fonctionnement du Conseil de l'Europe

Selon l'article 10 du Statut, les organes du Conseil de l'Europe sont le Comité des ministres et l'Assemblée consultative, assistés par le Secrétariat.

Le Conseil de l'Europe compte ainsi au départ trois organes statutaires, dont deux à caractère politique, le Comité des ministres et l'Assemblée, et un à caractère administratif, le Secrétariat.

D'après l'article 17, le Comité des ministres peut constituer, à toutes fins qu'il jugera désirables, des comités ou commissions de caractère consultatif ou technique. Par ailleurs, l'article 24 établit que l'Assemblée consultative peut constituer des comités ou commissions chargés d'examiner toutes questions de sa compétence, de lui présenter des rapports, d'étudier les affaires inscrites à son ordre du jour et de formuler des avis sur toute question de procédure.

Sur cette base-là, les organes créés par le Comité des ministres et par l'Assemblée ont proliféré. Parmi ces organes, dits subsidiaires par rapport aux organes statutaires qui les ont créés, sont à souligner:

- Les organes du Comité des ministres, comme les réunions des délégués des ministres et les groupes subsidiaires des délégués, dont les groupes de rapporteurs;
- Les commissions parlementaires créées par l'Assemblée, dont une «commission permanente» chargée de garantir la continuité des travaux de l'Assemblée entre les sessions;
- Le Comité mixte, organe de coordination entre le Comité des ministres et l'Assemblée. Sa création ayant été approuvée en août 1950 par le Comité des ministres et l'Assemblée consultative, il est institué par résolution statutaire du Comité des ministres de mai 1951;
- Les organes de contrôle mis en place dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme;
- Le Commissaire aux droits de l'homme, instance non-judiciaire chargée de promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme;
- Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), organe de représentation des collectivités locales et régionales à caractère consultatif.

B) la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme

La "Convention européenne des Droits de l'Homme" énonce une liste de droits et libertés fondamentaux (droit à la vie, interdiction de la torture, interdiction de l'esclavage et du travail forcé, droit à la liberté et à la sûreté, droit à un procès équitable, pas de peine sans loi, droit au respect de la vie privée et familiale, liberté de pensée, de conscience et de religion, liberté d'expression, liberté de réunion et d'association, droit au mariage, droit à un recours effectif, interdiction de discrimination). D'autres droits ont été ajoutés par des protocoles additionnels à la Convention),

Les Parties s'engagent à reconnaître ces droits et libertés à toute personne relevant de leur juridiction. La Convention prévoit un mécanisme international de contrôle. Afin d'assurer le respect des engagements des Parties, la Cour européenne des Droits de l'Homme a été instituée à Strasbourg. La Cour statue sur des requêtes individuelles et des requêtes interétatiques. A la demande du Comité

des Ministres du Conseil de l'Europe, la Cour peut également donner des avis consultatifs concernant l'interprétation de la Convention et de ses protocoles.

Suite à l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention, le 1er novembre 1998, le mécanisme de contrôle établi par la Convention a été restructuré. Toutes les allégations de violation des droits de l'homme sont directement soumises à la Cour. Dans la majorité des cas, la Cour siège en chambres de sept juges. Elle se prononce sur la recevabilité et le fond des requêtes et, s'il y a lieu, procédera à une enquête. La Cour se mettra également à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire s'inspirant du respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses protocoles. Les audiences de la Cour sont publiques à moins que la Cour n'en décide autrement en raison des circonstances exceptionnelles.

Dans un délai de trois mois à compter de la date de l'arrêt d'une Chambre, toute partie à l'affaire peut, dans des cas exceptionnels (questions graves relatives à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses protocoles, ou des questions graves de caractère général), demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre. Dans les cas où la demande sera acceptée, le jugement de la Grande Chambre qui s'ensuit sera définitif. Les arrêts des Chambres deviendront définitifs lorsque les parties auront déclaré qu'elles ne demanderont pas le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre, ou trois mois après la date de l'arrêt, si le renvoi n'a pas été demandé, ou, si une telle demande est déposée, lorsque le collège de la Grande Chambre la rejette.

Les arrêts de la Cour sont obligatoires pour les parties à l'affaire qui auront à prendre toutes les mesures nécessaires pour s'y conformer. L'exécution des arrêts est surveillée par le Comité des Ministres. Le Secrétaire Général peut demander aux Parties de fournir des explications sur la manière dont leur droit interne assure l'application de la Convention.

C) LA COUR EUROPEENNE

Cour européenne des droits de l'homme (aussi appelée CEDH ou Cour de Strasbourg, par opposition à la Cour de justice des communautés européennes) est un organe juridictionnel supranational créé par la Convention européenne des droits de l'homme, dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Sa mission est de veiller au respect de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (nom officiel, souvent appelée Convention européenne des droits de l'homme). La Cour européenne des droits de l'homme est compétente lorsqu'un État membre du Conseil de l'Europe, qui a ratifié la Convention et ses Protocoles additionnels (État partie), ne respecte pas les droits et les libertés qui y sont reconnus.

Elle a été créée en 1959 et siège, depuis le 1er novembre 1998, à Strasbourg, dans un bâtiment conçu par l'architecte Richard Rogers

CHAPITRE 2 : L'UNION EUROPEENNE

1 § La construction communautaire

L'Union européenne est une organisation économique et politique en constante évolution, qui par ses caractéristiques propres, tout à fait originales, suscite de vifs débats doctrinaux quant à sa nature juridique. La complexité de sa structure institutionnelle, ainsi que de ses méthodes de prise de décision, empêche d'ailleurs son classement dans une catégorie bien précise d'organisation internationale. Combinant à la fois la méthode de la coordination et celle du partage des compétences étatiques, l'Union ne peut pas s'assimiler à une organisation classique ni à un État fédéral, et reste par conséquent une «forme politique neuve», d'après la formule de Jean Monnet, ou, selon l'expression de Jacques Delors, un «objet politique non identifié».

L'originalité de l'Union européenne est le fruit de l'évolution particulière des différents éléments qui la composent. Avec l'adoption du Traité de Maastricht en 1992, l'Union européenne naît de la réunion, dans un cadre institutionnel unique, de trois organisations d'intégration sectorielle créées dans les années '50 (les Communautés européennes) et de deux domaines de coopération intergouvernementale (la politique étrangère et de sécurité commune et la justice et les affaires intérieures). Depuis, on décrit la structure de l'organisation qui en découle comme celle d'une construction à trois piliers, dont le premier, à caractère supranational, est constitué des trois Communautés, chacune dotée d'une personnalité juridique propre. L'Union européenne, malgré le fait d'englober le pilier communautaire et les deux piliers intergouvernementaux au sein d'une structure institutionnelle commune, n'a pourtant pas la personnalité juridique.

L'Union européenne est la première organisation internationale à objectif général issue, non d'une coordination des politiques nationales des États membres, mais d'une mise en commun de certaines de ces politiques au sein des Communautés européennes. Il résulte de cette mise en commun un modèle innovateur d'organisation — l'organisation d'intégration supranationale — 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. Sont ainsi créées, en 1951, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), et en 1957, la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom).

En tant qu'organisations spécialisées, chacune des trois Communautés n'est titulaire que des compétences que les États leur attribuent. Le principe d'attribution détermine que chaque Communauté agit «dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés» par les traités les instituant (le Traité de Paris instituant la CECA et les Traités de Rome instituant la CEE et la CEEA ou Euratom). D'ailleurs, les institutions communautaires — Parlement, Conseil, Commission, Cour de justice, Cour des comptes —, assistées d'un Comité économique et social et d'un Comité des régions, agissent également «dans les limites des attributions qui leur sont conférées» par les traités.

Dans l'idée de créer une union toujours plus étroite entre les peuples de l'Europe, l'intégration se réalise par étapes, d'abord par la mise en commun de certains secteurs de l'économie nationale, ensuite par l'établissement d'un marché commun, suivi à son tour par l'instauration progressive d'une union économique et monétaire. Malgré ses fondements économiques, l'objectif de l'Union européenne est, au départ, de nature politique. L'approche fonctionnelle adoptée par les «pères fondateurs» des Communautés, Jean Monnet et Robert Schuman, consiste dans le passage nécessaire du domaine de l'économie à celui de la politique. En effet, des réalisations concrètes dans un secteur économique interfèrent forcément dans le fonctionnement d'autres secteurs. Les questions qui s'ensuivent demandent des réponses qui impliquent des choix politiques.

Ainsi, la réalisation d'un marché commun où les marchandises circulent librement, pose la question de la circulation des personnes, des services et des capitaux et demande 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... À terme, le développement de politiques complémentaires, touchant à des prérogatives étatiques plus sensibles, finit — petit à petit — par s'imposer. C'est le cas de la politique sociale, voire de la politique fiscale. En outre, les politiques internes à l'organisation ont des prolongements externes que celle-ci, en tant qu'acteur de droit international, doit gérer à l'égard des États tiers et des autres organisations internationales. Il en découle l'établissement de relations extérieures dans les domaines du commerce mondial, de l'aide au développement, de l'immigration, de la défense...

Malgré la dynamique évolutive de l'organisation, le degré d'intégration acquis à chaque étape est le fruit d'un compromis qui n'est pas toujours facile à atteindre. Les États, chacun avec ses conditionnements économiques et sociaux et ses susceptibilités nationales, se débattent entre les avantages de la solidarité et les inconvénients d'une limitation de leur autonomie politique et budgétaire, souvent ressentie comme une renonciation à leur propre souveraineté. En même temps, l'organisation, en quelque sorte victime de son succès, est contrainte à gérer simultanément deux processus indissociables: celui de son élargissement à des nouveaux États membres qui posent leur candidature d'adhésion, et celui de l'approfondissement de ses compétences et de ses procédures institutionnelles. Il s'agit de satisfaire aux attentes légitimes des États candidats sans nuire à l'efficacité opérationnelle des institutions communes. En conséquence, l'accord collectif institué par les traités fondateurs évolue au fil du temps de façon pragmatique en fonction de la composition de l'organisation, des revendications des différents acteurs de la construction européenne et des changements dans l'environnement géopolitique.

Les réformes majeures des traités fondateurs ont été réalisées avec l'adoption successive en 1986 de l'Acte unique européen, en 1992 du Traité de Maastricht, en 1997 du Traité d'Amsterdam et en 2001 du Traité de Nice. Parmi ces traités, c'est le Traité de Maastricht qui entraîne les changements les plus profonds dans la structure de l'organisation. Il institue l'Union européenne, avec sa structure à

piliers, et place la CEE, devenue la Communauté européenne (CE) au cœur de la construction. En 2002, expire le traité CECA cinquante ans après son entrée en vigueur. En 2004, est signé à Rome le traité établissant une Constitution pour l'Europe, dont l'entrée en vigueur est soumise à la ratification de tous les États membres de l'Union. Ce «traité constitutionnel», qui abrogerait tous les traités précédents sauf le traité CEEA ou Euratom, accorderait enfin la personnalité juridique à l'Union. L'Union européenne établie par ce nouveau traité succéderait ainsi à l'Union européenne instituée par le Traité de Maastricht et à la Communauté européenne.

Les changements dans la nature et le fonctionnement de l'organisation, provoqués par les révisions successives des traités originaires, reflètent le degré de compromis possible à chaque moment historique. Dans une Union de plus en plus élargie et diverse, face aux résistances souverainistes de certains États membres, la voie de l'intégration peut parfois s'avérer impraticable, ou prématurée, pour faire face à des nouveaux défis posés par le contexte international. Dans ces cas-là, la recherche de solutions viables qui conviennent au plus grand nombre passe par l'adoption de nouvelles formes de coopération intergouvernementale (cf. Traité de Maastricht) ou par l'établissement de coopérations renforcées entre un nombre restreint d'États membres qui souhaitent aller plus loin (cf. Traité d'Amsterdam). Ceci n'empêche pas la communautarisation ultérieure d'un domaine relevant initialement de la coopération intergouvernementale (cf. Traité d'Amsterdam, domaine des visas, asile, immigration) ou la possibilité pour un État membre de se joindre ultérieurement à une coopération renforcée.

En vue du grand élargissement de l'Union européenne en 2004, la recherche de nouveaux compromis pour permettre le fonctionnement des institutions à vingt-cinq États membres et plus apparaît incontournable. Comme réaction aux résultats insuffisants obtenus lors de la réforme opérée par le Traité de Nice en 2001, la procédure d'amendement des traités constitutifs par le biais des conférences intergouvernementales (CIG) subit des correctifs dans le but de la rendre plus souple et efficace. Sur le modèle de la convention ayant élaboré la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2000, la Convention européenne se réunit à Bruxelles de 2002 à 2003 dans le but de rédiger un projet de traité qui devient la base de travail de la CIG suivante. Composée de représentants des chefs d'État et de gouvernement, des parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission européenne, la Convention européenne inaugure une nouvelle méthode de réforme de l'Union, plus transparente et participative. Malgré le fait que les États restent les «maîtres des traités», cette nouvelle procédure, qui se veut plus démocratique et consensuelle, va au-delà de la méthode classique de la négociation diplomatique multilatérale et creuse davantage la voie de la constitutionnalisation progressive des traités fondateurs.

2§ les organes institutionnels

La commission

La Commission européenne est l'organe exécutif de l'Union européenne. Elle est politiquement indépendante et représente l'intérêt général de l'Union.

Dans le cadre des grandes orientations fixées par le Conseil européen, elle prépare et met en oeuvre les décisions du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen.

Le conseil des ministres

Le Conseil de l'Union européenne est une réunion qui regroupe les ministres des gouvernements de chacun des États membres de l'Union européenne (UE). Chaque pays membre y envoie un représentant en lien avec l'ordre du jour de chaque réunion. Le conseil de l'Union européenne cumule une part importante des pouvoirs exécutif et législatif au niveau européen.

Il est désigné sous le nom de Conseil dans le traité instituant la Communauté européenne et le traité sur l'Union européenne. On l'appelle souvent officieusement le Conseil des ministres (ce qui aurait été son nom officiel en cas de mise en application du traité établissant une Constitution pour l'Europe), pour éviter les confusions avec deux autres Conseils dont la dénomination est proche :

Le conseil européen

le Conseil européen qui réunit les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ;

le Conseil de l'Europe, qui met en œuvre la Convention européenne des droits de l'homme, et est sans rapport avec l'Union européenne.

Il se réunit à Bruxelles, l'une des capitales de l'Union, où il a son siège au Bâtiment Justus Lipsius. Depuis début 2008, un nouveau siège est en cours d'aménagement sur le site du Residence Palace.

Le Conseil européen désigne le sommet des chefs d'État ou chefs de gouvernement des vingt-sept pays membres de l'Union européenne et du président de la Commission européenne. Ils sont assistés par les ministres des Affaires étrangères et un membre de la Commission. Le premier sommet a lieu en 1961 ; ce conseil devient un organe formel le 9 et 10 décembre 1974 à Paris lors d'un sommet de la Communauté économique européenne (CEE), à l'initiative du président Giscard d'Estaing. L'acte unique reste muet sur les compétences du conseil européen et il faut attendre le traité de Maastricht pour consacrer officiellement le rôle politique du conseil européen. Article 4 : le conseil européen donne à l'union les impulsions nécessaires et en définit les orientations politiques générales. Il se

réunit au minimum deux fois par an (à la fin de chaque présidence), mais il arrive aussi qu'il se réunisse parfois « informellement » dans le pays qui exerce la présidence du Conseil.

Ces réunions ont pour but de définir les grands axes de la politique de l'Union (surtout en matière de politique étrangère). Le Conseil européen est également chargé de désigner tous les cinq ans le président de la Commission européenne.

Le Parlement européen (PE) est le seul organe parlementaire de l'Union européenne (UE) élu au suffrage universel direct. Avec le Conseil de l'Union européenne (réunion des ministres nationaux) et la Commission européenne (nommée), il forme le pouvoir législatif des institutions européennes.

Le parlement

Le Parlement est composé de 766 députés européens, qui représentent 375 millions d'électeurs provenant de 27 États (en 2013), c'est-à-dire le second plus grand électorat du monde, derrière celui de l'Inde, et le plus grand électorat transnational. Le Parlement est élu au suffrage universel direct tous les cinq ans depuis 1979. Il ne dispose pas de l'initiative législative, dont la Commission européenne a le monopole. Bien que le Parlement soit la « principale » institution de l'Union européenne (il est mentionné en premier dans les traités et a la préséance cérémoniale sur toutes les autres autorités européennes, le Conseil des ministres a des pouvoirs législatifs plus importants que lui car il est le seul organe qui vote toutes les lois, et le seul à voter les lois dans les domaines où la procédure de codécision ne s'applique pas. Le Parlement a cependant le contrôle du volet dépenses (mais non du volet recettes) du budget européen.

Son siège est à Strasbourg en France et sert aux réunions plénières ; ses commissions, ainsi que certaines séances plénières additionnelles se tiennent à l'Espace Léopold, à Bruxelles ; son secrétariat général est installé à Luxembourg.

Le Parlement européen participe à l'élaboration de certaines directives concernant certains règlements. Le Conseil européen, ou Conseil, lui rend compte de son activité à l'issue de chaque présidence, tous les six mois. Le Parlement n'exerce cependant pas de contrôle sur le Conseil. Il approuve le président de la Commission choisi par le Conseil européen, ainsi que la composition de la Commission. Il peut dans certaines conditions la forcer à démissionner par une motion de censure. Il participe au vote de la partie dépenses du budget de l'UE — dont il détermine les dépenses dites non obligatoires.

D'autres organisations européennes, telles que l'OSCE, le Conseil de l'Europe et l'Union de l'Europe occidentale (UEO) ont des assemblées parlementaires dont les membres sont nommés par les parlements nationaux ; mais d'une part elles ne sont pas des institutions de l'Union européenne, d'autre part elles n'ont pas de pouvoir législatif. Le Parlement européen est le seul à être directement élu par les citoyens et à avoir une autorité législative.

Par certains aspects, le Conseil des ministres et le Parlement européen ressemblent aux chambres haute et basse d'un système bicaméral. Cependant, à quelques exceptions près, ni le Parlement ni le Conseil ne peuvent être à l'initiative de lois, ce pouvoir étant réservé à la Commission (article 17-2 du Traité de l'Union européenne), ce qui confère à celle-ci un grand pouvoir. Le fait que le Parlement européen ne puisse pas lui-même proposer des lois le distingue de la plupart des parlements nationaux.

Cependant, l'article 192 du traité d'Amsterdam (article 225 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) précise aussi que :

« Le Parlement européen peut, à la majorité des membres qui le composent, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de l'Union pour la mise en œuvre de la Constitution. Si la Commission ne soumet pas de proposition, elle en communique les raisons au Parlement européen. »

La portée pratique de cette faculté est renforcée par l'accord du 9 octobre 2003 entre les trois institutions (Conseil de l'Union européenne, Commission européenne, Parlement européen) par laquelle la Commission s'engage à donner suite aux demandes qui lui ont été faites :

« La Commission tient compte des demandes de présentation de propositions législatives faites par le Parlement européen ou le Conseil, formulées respectivement sur la base de l'article 192 ou de l'article 208 du traité CE. Elle fournit une réponse rapide et appropriée aux commissions parlementaires compétentes et aux organes préparatoires du Conseil. »

La portée réelle de l'article 192 et de l'accord du 9 octobre 2003 est cependant limitée dans la pratique comme le montre l'exemple suivant :

La Cour de justice des Communautés européennes a rendu quatre jugements entre décembre 2007 et juin 2008 affirmant la primauté des droits des entreprises sur ceux des salariés (arrêt Viking, arrêt Laval, arrêt Rüffert, arrêt Commission contre Luxembourg). En réaction, le 22 octobre 2008, le Parlement européen a adopté une résolution contredisant ouvertement la jurisprudence de la Cour, dans laquelle il demande in fine à la Commission de faire une proposition législative sur les

conventions collectives transnationales. Mais celle-ci n'a pas donné suite à cette demande. Elle s'est justifiée en affirmant qu'elle « n'en voyait pas à ce stade la nécessité ».

Le Parlement européen ne peut en effet en aucun cas prendre seul l'initiative d'un acte législatif : il n'a pas de droit d'initiative législative.

Les actes législatifs soumis à amendement ou approbation du Parlement sont soit des règlements, « directement applicables dans tout État membre », soit des directives, qui « lient tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens », soit des « décisions », obligatoires pour leurs destinataires .

Le pouvoir législatif est systématiquement partagé entre le Conseil des ministres, le Parlement, ainsi qu'avec la Commission européenne. Selon la procédure de codécision dite « procédure législative ordinaire », les actes législatifs (règlement, directive ou décision) sont adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil sur proposition de la Commission (TFUE 289 et 251). Cela concerne actuellement 40 domaines sur un total de 90 (soit les trois quarts des actes législatifs), chiffre qui passerait à 69 avec le Traité de Lisbonne en intégrant notamment les politiques de coopération policière et judiciaire (TFUE 78 à 89). Les secteurs restants découlent d'une procédure de coopération, de la procédure de consultation (le Parlement rend un simple avis), ou de l'avis conforme (le texte est accepté ou rejeté mais ne peut être amendé).

Cependant c'est toujours le Conseil des ministres qui exerce la fonction législative décisive, d'une part car aucun acte législatif ne peut être adopté sans son accord, d'autre part car, lors de la procédure de codécision, ce sont ses positions qui deviennent rapidement non amendables, et non celles du Parlement. L'article TFUE 294, qui précise la mécanique institutionnelle, indique que pour être adoptés selon la procédure de codécision, les actes législatifs doivent être votés à la majorité par le Conseil et par le Parlement. En cas de désaccord, le Parlement peut rejeter le projet d'acte, ou l'amender à la majorité des parlementaires et non des présents (TFUE 294-7). Ces amendements issus du Parlement ne peuvent en outre être adoptés qu'à l'unanimité par le Conseil des ministres si la Commission européenne ne les approuve pas.

3§ LA NATURE JURIDIQUE

La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)

La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) est l'une des cinq institutions de l'Union européenne, avec la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen et la Cour des comptes européenne.

Sous le nom de Cour de justice des Communautés européennes, cette institution regroupe trois juridictions : la Cour de justice, le Tribunal de première instance et le Tribunal de la fonction publique. Son siège est à Luxembourg.

Son rôle est de trancher tous les contentieux juridiques entre les institutions, les États membres et les citoyens, en vertu des règles contenues dans les traités de l'Union européenne. Ce rôle la distingue de toutes les juridictions internationales car sa juridiction est obligatoire et ses décisions s'imposent à tous dans l'Union européenne.

Les attributions de la Cour de justice suivent en général les évolutions des traités et l'augmentation des compétences de l'Union européenne.

On compare parfois la Cour de justice des Communautés européennes à une Cour suprême, sur le modèle de la Cour suprême américaine. La Cour de justice a certes une juridiction de type fédéral, puisque le droit communautaire est supérieur aux droits des États membres. Toutefois, sa juridiction est plus limitée : elle ne s'exerce que dans le domaine communautaire (ou premier pilier) et depuis le traité d'Amsterdam dans les domaines destinés à être communautarisés. Elle exclut la politique de défense et de sécurité commune.

Elle se différencie également de la Cour suprême des États-Unis par le fait que la nomination des juges se fait sans audition par le Parlement (comme c'est le cas des juges de la Cour suprême devant le Congrès aux États-Unis), les juges étant simplement nommés.

La Cour de justice juge principalement de l'interprétation du droit communautaire, du non respect par les États membres du droit communautaire et des pourvois contre les décisions du Tribunal de première instance, notamment par les voies de droit suivantes :

La question préjudicielle par laquelle les juridictions nationales des États membres soit demandent l'interprétation d'un texte communautaire, soit interrogent la Cour sur la validité d'un texte communautaire. Cela signifie que les particuliers qui voudraient obtenir une décision de la Cour de justice doivent le faire de manière indirecte en passant d'abord devant un juge national qui, constatant un point de droit exigeant clarification, adressera à la Cour de justice une question

préjudicielle. A l'origine doté d'une fonction purement technique, le renvoi préjudiciel est donc devenu depuis les années 60 un moyen pour faire constater les manquements des Etats au droit communautaire (alors que c'était au départ une prérogative des Etats membres et de la Commission européenne).

Le recours en manquement par lequel la Commission européenne ou l'un des États membres entend faire constater que l'un d'entre eux n'a pas respecté ses obligations résultant du droit communautaire.

Le pourvoi par lequel les parties à une décision du Tribunal de première instance contestent la décision de celui-ci.

D'autres voies de droit prévues par les traités peuvent être portées devant la Cour à des conditions spéciales.