

Extraits
"MEMENTO Ed-
Francis Lefebvre
2008 - 2009
Union Européenne"
(1^{ère} version "Traité CE")

C'est ainsi que la Cour de justice a souvent comblé des lacunes des traités et élargi les pouvoirs de certains organes en raison de la nécessité pour réaliser les objectifs fixés par la Communauté de prendre des actes dans certains domaines, dès lors que ces actes s'avèrent indispensables et que leur adoption s'inscrit dans le cadre de leurs compétences (CJCE 31-3-1971, aff. 22/70, AETU).

Elle a jugé dans cet arrêt que, malgré le silence du traité CE, la Communauté a le pouvoir implicite de conclure des accords internationaux en matière de transport.

La Cour a également tranché la question de l'application des règles communautaires de la concurrence aux entreprises de transport aérien (CJCE 30-4-1986, aff. Jus 209 à 213/84, Asies). La réponse affirmative de la Cour de justice a été suivie de l'adoption par le Conseil, sur proposition de la Commission de règlements spécifiques à ce secteur clarifiant les conditions d'application de l'application de la réglementation des ententes.

La Cour assure ainsi l'adaptation du droit communautaire aux circonstances nouvelles après avoir reconnu le principe du caractère évolutif des compétences de la Communauté européenne.

Influence politique L'intervention de la Cour de justice a permis parfois de régler des situations de blocage entre les institutions européennes ou dans l'avancement des actions politiques engagées.

Dans les années 60, la Commission européenne avait par exemple envisagé d'harmoniser les réglementations sur les denrées alimentaires en vue de supprimer les entraves à la libre circulation de ces produits résultant des différences entre les législations. Alors que la Commission ne parvenait pas à mener à bien cette tâche, est intervenu l'arrêt « Cassis de Dijon » (CJCE 20-2-1979, aff. 120/78, Rewe-Zentral), par lequel la Cour a décidé que toute marchandise légalement produite et commercialisée dans l'un des États membres doit pouvoir être importée dans les autres pays de la Communauté, sauf application des exceptions de l'article 30 CE (ex-art. 30) ou respect de certaines exigences impératives (pour de plus amples développements sur cette question, voir n° 1825 s.). La Cour a créé de nouvelles règles en introduisant la notion d'exigence impérative et élargi la liste des exceptions à la libre circulation des marchandises prévues à l'article 30 car elle a estimé qu'il lui appartenait de prendre en considération certaines évolutions nouvelles qui étaient intervenues depuis la signature des traités elle que protection des consommateurs et de l'environnement.

L'intervention des juges de Luxembourg a également permis de faire avancer l'examen de la proposition de deuxième directive relative à l'assurance directe autre que sur la vie qui était en discussion depuis une dizaine d'années (voir notamment CJCE 4-12-1986, aff. 265/84, Commission c/ Allemagne).

Force obligatoire de la jurisprudence communautaire Les arrêts des juridictions européennes n'ont pas valeur de précédent obligatoire : ils ne constituent en aucune façon des arrêts de règlement. Ils ne statuent que pour l'espèce et sont marqués de la relativité de la chose jugée. Sur l'effet des arrêts, voir également n° 300 s.

Cependant, la Cour qui a le souci d'une jurisprudence cohérente s'inspire elle-même des solutions qu'elle a déjà retenues dans des affaires précédemment jugées. Dès lors on peut considérer la jurisprudence de la Cour comme une des sources importantes du droit communautaire.

Les États ont l'obligation d'exécuter les décisions de la Cour de justice et de prendre les mesures qu'ils imposent lorsque celle-ci a reconnu qu'ils ont manqué à leurs engagements communautaires.

A l'égard des juges nationaux, la Cour de justice des Communautés européennes n'a pas les pouvoirs d'un juge de cassation : elle ne peut pas sanctionner une mauvaise application ou une méconnaissance d'une disposition de droit communautaire. Il revient en revanche aux juges internes chargés de contrôler l'application du droit (en France, la Cour de cassation et le Conseil d'État) de veiller aussi au respect et à la mise en œuvre du droit communautaire par les juridictions nationales.

CHAPITRE 2

Institutions de la Communauté

PLAN DU CHAPITRE

SECTION 1 Commission	224	SECTION 4 Cour de justice	320
I. Composition et statut	224	I. Composition et statut	321
II. Organisation et fonctionnement	225	II. Organisation et fonctionnement	325
III. Attributions	230	III. Fonction juridictionnelle	330
SECTION 2 Conseil	250	SECTION 5 Tribunal de première instance	350
SECTION 3 Parlement européen	270	SECTION 6 Comité économique et social	360
I. Composition	275	SECTION 7 Comité des régions	380
II. Fonctionnement	275	SECTION 8 Cour des comptes	385
III. Compétences	280	SECTION 9 Conseil européen	398
A. Contrôle politique de la Commission et du Conseil	281		
B. Rôle consultatif	297		

La structure institutionnelle communautaire est beaucoup plus évoluée et diversifiée que celle de toute autre organisation internationale. Elle comprend principalement :

- le Conseil européen qui donne les grandes impulsions au développement de l'Union ;
- le duo Commission-Conseil principalement investi du pouvoir d'établir les règles de droit nécessaires à la mise en œuvre du traité CE ;
- une assemblée parlementaire, le Parlement européen, chargée du contrôle politique de l'activité communautaire et associée à l'élaboration de la réglementation ;
- une Cour de justice et un Tribunal de première instance ;
- des organes consultatifs.

Depuis l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie le 1^{er} janvier 2007, l'Union compte vingt-sept États membres et travaille dans vingt-trois langues officielles (dont l'hindou qui a obtenu ce statut le 1^{er} janvier 2007).

Il existe des services de traduction spécialisés dans chacune des principales institutions et entités de l'Union européenne. La direction générale de la traduction de la Commission européenne est le plus grand de ces services. En 2006, elle a traduit 1 541 518 pages, dont 72 % depuis l'anglais (contre 45 % en 1997), 14 % depuis le français (contre 40 % en 1997), et moins de 3 % depuis l'allemand (contre 5 % en 1997). En 2006, le coût total de la traduction pour l'ensemble des institutions européennes avait été estimé à quelque 800 millions d'euros.

Cinquante à soixante réunions se tiennent tous les jours à Bruxelles ou ailleurs. Les combinaisons de langues varient considérablement lors des réunions. Cela va de l'interprétation consécutive entre deux langues, pour laquelle un seul interprète peut suffire, à l'interprétation simultanée de et vers vingt-deux langues ou plus, qui requiert au moins soixante-six interprètes. Le coût total de l'interprétation dans les institutions de l'Union européenne était d'environ 195 millions d'euros en 2006.

SECTION 1

Commission

I. Composition et statut des membres

La Commission se compose de vingt-sept membres (un par Etat membre) désignés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres. Le traité CE se borne à préciser qu'ils ne doivent être choisis que parmi les nationaux des Etats membres, qu'ils sont choisis en raison de leur compétence générale et offrent toutes garanties d'indépendance. Chaque gouvernement propose librement les noms des candidats aux sièges à pourvoir par ses nationaux, ses partenaires pouvant exercer un droit de veto.

La désignation du président de la Commission (José Manuel Durão Barroso, depuis le 1^{er} novembre 2004) incombe au Conseil européen statuant à la majorité qualifiée. Cette désignation est approuvée par le Parlement européen. Les pouvoirs du président sont renforcés par le traité de Nice : il décide de l'organisation interne de la Commission, attribue les responsabilités des commissaires et, si nécessaire, les remanie en cours de mandat ; il nomme, après approbation du collège, des vice-présidents, dont le traité ne fixe plus le nombre ; un membre de la Commission doit présenter sa démission si le président, après approbation du collège, le lui demande.

A chacun des commissaires (dont le Français Jacques Barrot) est rattachée une ou plusieurs directions générales, dont les principales sont les suivantes : Affaires économiques et financières ; Agriculture ; Concurrence ; Education et culture ; Emploi et affaires sociales ; Energie et transports ; Entreprises ; Environnement ; Fiscalité et union douanière ; Justice et affaires intérieures ; Marché intérieur ; Pêche ; Politique régionale ; Recherche ; Santé et protection des consommateurs ; Société de l'information ; Commerce (extérieur) ; Développement ; Relations extérieures.

La Commission européenne a approuvé le 9 mars 1999 trois codes de conduite qui définissent des règles claires de comportement à tous les niveaux de l'institution :

- le premier code clarifie, notamment, les obligations des commissaires en termes d'activités extérieures, de déclarations d'intérêts financiers et d'acceptation de cadeaux ; il fixe également les règles de composition de leur cabinet ;
- le deuxième code encadre les relations entre les commissaires et leurs services ;
- le troisième code détermine les droits et obligations des fonctionnaires.

Sur les conditions de mise en œuvre des sanctions personnelles à l'égard des membres de la Commission, voir CEE 11-7/2008 aff. 432/04, Cresson.

II. Organisation et fonctionnement

L'organisation et le fonctionnement internes de la Commission sont déterminés par son règlement intérieur (JOCE 2000 L 308 ; modifié en dernier lieu par la décision 2005/960 : JOUE 2005 L 347).

La Commission agit en collège ; toutes les compétences qui lui sont attribuées par le Traité appartiennent à la collectivité de ses membres sous forme de décisions délibérées et adoptées en réunion du collège.

A mesure que s'accroissent les tâches d'exécution et de gestion de la Commission, il devient de plus en plus difficile au collège de prendre lui-même toutes les décisions correspondantes. Elles sont trop nombreuses et souvent urgentes. C'est pourquoi, la règle de la collégialité comporte trois atténuations prévues par le règlement intérieur :

1^{re} Procédure écrite. L'accord des membres de la Commission sur une proposition émanant de l'un d'eux peut être constaté par procédure écrite. Le texte écrit de la proposition est communiqué à tous les membres de la Commission, il comporte un délai imparti pour que ces derniers fassent connaître les réserves ou amendements éventuellement suscités par la proposition. Tout membre de la Commission peut demander au cours de la procédure écrite que la proposition fasse l'objet d'un débat en séance. Une proposition qui n'a pas fait l'objet d'une réserve à l'issue du délai imparti est réputée adoptée par la Commission.

2^{re} Procédure d'habilitation. La Commission peut habiliter un ou plusieurs de ses membres (ou, par subdélégation, ses fonctionnaires) à prendre en son nom des mesures de gestion ou d'administration, ou à adopter le texte définitif d'un acte ou d'une proposition à soumettre aux autres institutions, dont elle a défini la substance lors de ses délibérations.

3^{re} Procédure de délégation. La Commission peut, à condition que le principe de sa responsabilité collégiale soit pleinement respecté, déléguer l'adoption, en son nom, de mesures de gestion ou d'administration aux directeurs généraux et aux chefs de service.

La Commission s'est dotée d'un système d'alerte rapide (Argus) destiné à faire face à une situation de crise impliquant plusieurs compétences communautaires et nécessitant une intervention rapide de la Communauté (annexe du règlement intérieur : JOUE 2006 L 19).

Delibérations de la Commission Les délibérations sont préparées par le commissaire chargé du secteur concerné qui doit soumettre au collège le projet de texte nécessaire.

La Commission est convoquée en séance par le président. En règle générale, la Commission tient séance une fois par semaine (elle s'est réunie à 43 reprises en 2006).

Les délibérations de la Commission sont acquies à la majorité simple du nombre des membres qui la composent. En fait, la Commission s'efforce très généralement de parvenir à un consensus général.

Le secrétaire général de la Commission, haut fonctionnaire qui assiste le président, veille sous son autorité à la bonne exécution des délibérations de la Commission.

Il assure la publication au Journal officiel de l'UE des actes de la Commission ou leur notification à leur destinataire, s'il s'agit d'actes pour lesquels la Commission dispose du pouvoir de décision.

Si la Commission a adopté une « proposition » ou un « avis » destiné au Conseil, son secrétaire exécutif la transmet à celui-ci, sous la signature du président.

Selon le règlement intérieur de la Commission, les actes adoptés en séance ou par la procédure écrite sont authentifiés, dans la ou les langues où ils font foi, par les signatures du président et du secrétaire exécutif. L'un d'eux a une simple formalité, l'authentification des actes a pour but d'assurer la sécurité juridique en fixant, dans les langues faisant foi, le texte adopté par le collège. Elle permet de vérifier, en cas de contestation, la correspondance parfaite des textes notifiés ou publiés avec ce dernier et, par la même, avec la volonté de leur auteur. Il en découle que l'authentification de ces actes constitue une forme substantielle au sens de l'article 230 du traité CE, dont la violation peut donner lieu à un recours en annulation (CJCE 15-6-1994 aff. 437/92 P, BASF).

Le fonctionnement de la Commission est régi par le principe de collégialité (CJCE 23-9-1986 aff. 5/86, AZKO Chemie). Ce principe repose sur l'égalité des membres de la Commission dans la participation à la prise de position et implique notamment, d'une part, que les décisions soient délibérées en commun et, d'autre part, que tous les membres du collège soient collectivement responsables, sur le plan politique, de l'ensemble des décisions arrêtées.

Voir CJCE 29-9-1998 aff. 197/95, Commission c/ Allemagne, à propos de l'émission d'un avis motivé et de l'introduction d'un recours devant la Cour de justice ; la Cour y fait une subtile distinction entre la délibération des décisions en commun (nécessaire) et la rédaction des actes qui entérinent ces décisions et leur mise en forme définitive (qui peuvent faire l'objet d'une procédure d'habilitation). Principes confirmés par CJCE 8-6-1999 aff. 198/97, Commission c/ Allemagne.

Le respect de ce principe intéresse nécessairement les sujets de droit concernés par les effets juridiques qu'elles produisent, en ce sens qu'ils doivent être assurés que les décisions ont été effectivement prises par le collège et correspondent exactement à la volonté de ce dernier. Tel est le cas des décisions qui ont pour objet de constater une infraction aux règles de concurrence, d'émettre des injonctions à l'égard des entreprises et de leur infliger des sanctions pécuniaires. Cela implique que seules des adaptations purement orthographiques ou grammaticales peuvent encore être apportées au texte d'un acte après son adoption formelle par le collège, toute autre modification étant du ressort exclusif de ce dernier (CJCE 23-2-1988 aff. 131/86, Royaume-Uni c/ Conseil dit « poultes pondées » ; CJCE 15-4-1994 aff. 137/92 P, BASF).

228

Langue originale des textes Toutes les versions linguistiques des actes juridiques de portée générale font loi. Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'Union européenne compte vingt-neuf langues officielles. S'agissant de décisions adressées à un destinataire désigné, c'est la langue de celui-ci qui fait foi, ce qui est d'ailleurs déjà indiqué dans tous les cas. Dans le cas des communications adoptées par la Commission, les versions linguistiques sont également considérées comme équivalentes.

Souvent, les versions initiales ont été rédigées dans différentes langues ou retravaillées dans une autre langue, de sorte que l'indication d'une langue originale n'a pas de signification.

III. Attributions de la Commission

30

La Commission possède :

- des pouvoirs d'initiative ;
- des pouvoirs propres de décision ;
- des pouvoirs de contrôle et de sanction en tant que gardienne des traités communautaires ;
- des pouvoirs de gestion ;
- des pouvoirs de négociation en matière de relations extérieures.

31

Pouvoirs d'initiative

Si le pouvoir de décider par voie de règlements, directives ou décisions appartient, en règle générale, au Conseil qui agit seul ou conjointement avec le Parlement, le Conseil ne peut exercer ces pouvoirs de décision que sur proposition de la Commission à laquelle est ainsi réservé le droit d'initiative.

Ce n'est qu'exceptionnellement que le Conseil est en droit de décider de sa seule initiative ou sur « simple avis de la Commission » (art. 80 § 2 du traité CE et art. 48 du traité UE).

Le Parlement européen peut, à la majorité de ses membres, demander à la Commission de soumettre au Conseil une proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte communautaire pour la mise en œuvre du traité (art. 192 CE).

En 2006, la Commission a proposé 482 directives, règlements et décisions et 7 recommandations. Elle a également présenté 524 communications et rapports, 10 livres verts et 2 livres blancs.

Dans les cas où le Conseil doit statuer sur proposition de la Commission, il ne peut pas adopter de texte tant qu'il n'est pas saisi d'une proposition adéquate, faute de quoi sa décision pourrait être annulée par la Cour de justice à moins que celle-ci ne considère la décision comme inexistante. Cette première règle confère à la Commission un rôle et une influence déterminants dans l'orientation de la législation et de l'action communautaires.

Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition initiale (art. 259 § 2 du traité CE) de manière à tenir compte tant des observations du Parlement, s'il a été consulté sur le texte de la proposition, que des objections formulées par le Conseil.

Lorsque la Commission a présenté au Conseil une proposition qu'elle déclare définitive, le Conseil peut prendre un acte constituant amendement de la proposition seulement s'il statue à l'unanimité (art. 259 § 1 du traité CE).

Dans le cadre de la procédure de codécision, cette règle vaut sous réserve de la convocation du Comité de conciliation (art. 251 § 3 ; voir à ce propos n° 472).

La Commission ne dispose pas d'une liberté d'initiative absolue. Le Conseil peut en effet demander à la Commission de procéder à toutes études qu'il juge opportunes pour la réalisation des objectifs de la Communauté et de lui soumettre des propositions appropriées (art. 208 du traité CE). Ce texte doit être interprété avec nuance à la lumière du principe posé par l'article 218 § 1. Le Conseil et la Commission se consultent réciproquement même si leurs compétences sont séparées : il s'agit d'une séparation souple puisque les deux institutions doivent exercer leurs pouvoirs en collaboration et selon des modalités qu'elles définissent en commun.

En conséquence, la Commission pourrait refuser de présenter au Conseil la proposition qu'il lui aurait lui-même demandée si cette proposition devait aboutir à une violation du traité mais elle ne pourrait pas, semble-t-il, la lui refuser au motif que ce texte lui paraîtrait simplement

opportunité. En cas de refus de la Commission, le Conseil pourrait saisir la Cour de justice soit d'un recours en carence (art. 232 ; infra n° 770), soit d'un recours en annulation de la décision de refus (art. 230 ; infra n° 731 s.).

234

Pouvoirs de contrôle et de sanction du Traité La Commission veille à l'application des dispositions du présent Traité ainsi que des dispositions prises pour l'exécution de celui-ci (art. 211 du traité CE - ex-art. 155).

À ce titre, la Commission dispose en propre de trois pouvoirs essentiels dans le fonctionnement de la Communauté.

235

Pouvoir de contrôle En vue d'assurer la bonne exécution des traités, la Commission est en droit d'exiger des Informations des États membres ou des entreprises et de procéder à des vérifications sur place.

L'étendue et les modalités des pouvoirs de vérification attribués à la Commission peuvent être précisées par des règlements du Conseil. Tel est le cas, par exemple, en matière de concurrence, du règlement 1/2003 relatif à l'application des articles 81 et 82 du traité CE.

Dans le domaine de la politique économique, le rôle même effacé qu'accordent les dispositions du traité CE à la Commission n'est pas négligeable puisque celle-ci surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique des États membres (art. 104).

236

Pouvoir de sanction La Commission peut déléger à la Cour de justice tout État membre qui manque à ses obligations communautaires (art. 226 du traité CE) et demander à la Cour de prononcer des sanctions pécuniaires si l'État ne prend pas les mesures qui s'imposent à la suite de l'arrêt constatant le manquement (art. 228 § 2). Elle n'a pas à démontrer l'existence d'un intérêt à agir puisque dans l'intérêt général communautaire elle a d'office pour mission de veiller à l'application du traité par les États membres (CJCE 44-1974 aff. 167/73, Commission c/ France du « Code du travail maritime »).

Elle peut aussi saisir la Cour de justice en annulation des actes du Conseil qui lui paraissent entachés de violation du droit communautaire (art. 230).

Sur ces recours, voir n° 770 et 731 s.

La Commission dispose également en propre d'importants pouvoirs de sanction à l'encontre des entreprises ou des particuliers qui manquent aux obligations que leur imposent le traité ou les règles établies par l'autorité communautaire pour leur application. Elle peut infliger aux coupables de lourdes amendes administratives dans les cas et les conditions prévus par le traité (par exemple, en cas d'infraction aux règles de concurrence, voir n° 5205). Bien entendu, les entreprises ou personnes en cause disposent d'un recours devant le TPICE qui leur permet d'obtenir soit l'annulation, soit la réduction de la sanction.

237

Elaboration de clauses de sauvegarde Sauf quelques exceptions prévoyant le concours du Conseil, c'est à la Commission qu'il appartient de mettre en application des clauses de sauvegarde : elle peut en effet autoriser par décision un État menacé de perturbations graves à déroger provisoirement aux règles communautaires.

La plupart des clauses générales de sauvegarde sont devenues caduques avec l'expiration au 1^{er} janvier 1970 de la période de transition (sauf l'article 134). Ce sont soit les actes d'adhésion à la Communauté, soit des accords concernant les relations avec les pays tiers, soit des règlements concernant telle ou telle politique communautaire qui peuvent encore habiliter la Commission à adopter des mesures de sauvegarde.

240

Pouvoirs de décision délégués par le Conseil pour l'exécution de ses décisions Principe de la délégation La Commission exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit (art. 211 du traité CE).

Sur l'attribution du Conseil, la Commission a donc compétence pour prendre les règlements, les directives ou les décisions complémentaires nécessaires à l'application des actes de base du Conseil.

C'est ainsi par exemple que la Commission prend chaque semaine des dizaines de règlements ou décisions relatifs à la politique agricole commune. De même, en vertu du règlement 1/2003 du Conseil elle prend toutes les mesures individuelles relatives à l'application des articles 81 et 82 du traité CE.

Le Conseil est obligé d'attribuer à la Commission les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Mais cette obligation n'est pas inconditionnelle, puisque le Conseil peut soumettre

l'exercice de ces compétences à certaines modalités ou encore peut se réserver directement la compétence d'exécution, conformément à l'article 202 du Traité.

La latitude d'action de la Commission dans le cadre de la délégation de pouvoirs a été clairement fixée : les règles essentielles sont arrêtées par le Conseil tandis que la Commission prend les dispositions d'exécution des textes de base (CJCE 17-12-1970 alt. 25/70, Koster Berodt & Co) mais également les sanctions, par exemple des amendes, en cas d'infraction à la réglementation.

241

Procédures d'adoption des actes dans le cadre de la délégation de pouvoirs

Une décision du Conseil du 28 juin 1999 fixe les modalités de l'exercice des compétences d'exécution confiées à la Commission (JOUE 2006 C 255 - version consolidée).

L'objectif de cette décision est de rationaliser les modalités d'encadrement des décisions d'exécution, en limitant le nombre de procédures possibles de fonctionnement des comités spécialisés de la Commission.

Chacun des comités spécialisés est composé de représentants des États et présidé par un membre de la Commission européenne.

Cette nouvelle décision, qui remplace la décision relative à la comptabilité de 1987, simplifie les procédures de comité, permet au Parlement européen d'exercer un droit de regard sur la mise en œuvre des actes adoptés par la procédure de codécision et améliore substantiellement la transparence du système des comités.

La décision contient des critères destinés à guider le législateur dans le choix de la procédure de comité, tout en offrant une certaine souplesse :

- la procédure des comités de gestion doit être suivie pour les mesures de gestion telles que celles relatives à l'application de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche ou celles relatives à la mise en œuvre de programmes ayant des incidences budgétaires notables ;

- la procédure du comité de réglementation doit être suivie pour les mesures de portée générale ayant pour objet de mettre en application les éléments essentiels d'actes de base, notamment les mesures concernant la protection de la santé ou la sécurité des personnes, des animaux ou des plantes, ainsi que pour les mesures ayant pour objet d'adapter ou de mettre à jour certaines dispositions non essentielles d'un acte de base. La décision 2006/512 (JOUE 2006 L 200) instaure la « procédure de réglementation avec contrôle » à laquelle les institutions doivent obligatoirement recourir pour l'adoption des mesures d'exécution de portée générale ayant pour objet de supprimer ou de modifier des éléments non essentiels d'un acte adopté en codécision, voire de les compléter par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels. Par cette procédure inédite, le Parlement européen se voit reconnaître un pouvoir de contrôle préventif et, le cas échéant, de censure des mesures envisagées par la Commission pour l'exécution des actes de base adoptés en codécision ;

- la procédure du comité consultatif doit être suivie dans tous les cas où elle est considérée comme étant la plus appropriée ;

- la procédure de la clause de sauvegarde qui peut s'appliquer dans le domaine des mouvements de capitaux et difficultés dans la balance des paiements (art. 59 CE), dans celui de la politique commerciale (art. 134 CE) et pour l'harmonisation des législations (art. 95 § 4 CE).

La décision associe le Parlement européen à la mise en œuvre des actes adoptés par la procédure de codécision. Si le Parlement européen considère qu'une mesure d'exécution que la Commission entend prendre excède les compétences d'exécution prévues dans l'acte de base, il peut le faire savoir à la Commission, qui doit alors réexaminer le projet de mesures. Un droit de regard est également accordé au Parlement européen, lorsque, faute d'accord au sein du comité, la Commission soumet au Conseil une proposition de mesures d'application. Des informations détaillées sur les procédures de comité sont communiquées au Parlement européen, afin de lui permettre d'exercer pleinement son droit de regard.

La mise en œuvre pratique des relations entre le Parlement et la Commission est définie par un accord (JOUE 2001/236). Dans le délai d'un mois à partir de la réception du projet définitif de mesures d'exécution, le Parlement adopte une résolution motivée en séance plénière. En cas d'urgence et pour des mesures de gestion courante et/ou ayant une durée de validité limitée, un délai plus court sera fixé et le pouvoir de résolution sera délégué à la commission parlementaire compétente. Suite à la résolution motivée du Parlement, le commissaire compétent informe celui-ci ou, le cas échéant, la commission parlementaire, des suites que la Commission entend y donner.

Enfin, la Commission consent à envoyer au Parlement, pour information, à la demande de la commission parlementaire compétente, des projets spécifiques de mesures d'exécution dont les actes de base n'ont pas été adoptés en codécision, mais qui revêtent une importance particulière pour le Parlement. Ce dernier peut demander l'accès aux procès-verbaux des comités.

Les dispositions régissant l'accès du public aux documents qui sont applicables à la Commission (voir n° 491) sont étendues aux documents des comités, et la liste de tous les comités est publiée au Journal officiel ; de même, la Commission publie un rapport annuel sur les travaux des comités. Enfin, un registre public de toutes les références aux documents relatifs aux comités sera établi. La Commission a également indiqué qu'elle comptait rendre accessibles au public les documents relatifs aux comités qu'elle transmet au Parlement européen.

Pouvoirs de gestion et d'administration 24

L'administration placée sous son autorité, celle-ci comptant plus de 18 000 fonctionnaires et agents temporaires. La Commission recrute, nomme et administre les personnels de son administration conformément aux règles fixées par leur statut et sous le contrôle de la Cour de justice et du Tribunal de première instance en cas de litige entre la Communauté et ses agents. La Commission, par l'organe du commissaire compétent ou du fonctionnaire délégué, négocie et conclut les contrats de fournitures et les marchés de travaux nécessaires à son administration. Ces contrats sont régis par le droit national du pays dans lequel ils ont été passés.

Enfin, elle gère et exécute le budget communautaire. Elle assure le recouvrement des recettes et l'exécution des dépenses conformément aux règles fixées par les règlements financiers ainsi que la gestion des crédits des Fonds structurels qui sont des chapitres du budget communautaire.

Pouvoirs de négociation en matière de relations extérieures 24

Dans le domaine des relations internationales de la Communauté, il appartient au Conseil de conclure des accords avec les pays tiers, et à la Commission d'en négocier le contenu. Celle-ci est assistée de comités spéciaux nommés par le Conseil (art. 300 du traité CE).

SECTION 2

Conseil

25 Incarnation des intérêts nationaux, le Conseil des ministres assure l'insertion dans le système communautaire des États membres et de leurs gouvernements. Il y joue un rôle essentiel car, si la Commission propose, c'est lui qui dispose.

25 **Composition** Le Conseil est un collège de représentants des gouvernements des États membres. En effet, chaque État y délègue un représentant choisi au niveau ministériel et habilité à engager son gouvernement (art. 203, al. 1 du traité CE). Il est arrivé que les gouvernements s'y fassent représenter par un haut fonctionnaire ou par leur représentant permanent auprès du Conseil, en cas d'absence du ministre.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, certains États fédéraux ont la possibilité de déléguer des ministres régionaux pour traiter des matières intéressant les compétences régionales.

Dans l'intervalle des réunions du Conseil européen (infra n° 398 s.), les ministres des affaires étrangères et ceux de l'économie et des finances composant le Conseil des ministres peuvent être considérés comme les principaux représentants de leur pays au sein de l'institution. Toutefois, lorsqu'il s'agit de statuer sur des questions plus techniques que politiques, les ministres chargés dans leur pays des problèmes dont il s'agit (agriculture, environnement, transports, affaires sociales, etc.) siègent au Conseil.

Les formations du Conseil sont les suivantes : Affaires générales et relations extérieures ; Affaires économiques et financières ; Justice et affaires intérieures ; Emploi, politique sociale, santé et consommateurs ; Compétitivité (marché intérieur, industrie et recherche) ; Transports, télécommunications et énergie ; Agriculture et pêche ; Environnement ; Education, jeunesse et culture.

25 **Organisation** La présidence du Conseil est exercée à tour de rôle par chaque membre du Conseil pour une durée de six mois (art. 203, al. 2 du traité CE).

La présidence du Conseil est exercée par le Portugal pendant le 2^e semestre de 2007, la Slovaquie et la France en 2008, la République tchèque et la Suède en 2009, l'Espagne et la Belgique en 2010, suivis de la Hongrie, de la Pologne, du Danemark, de Chypre, de l'Irlande, de la Lituanie, de la Grèce et de l'Italie (JOUE 2007 L 1).

Pour désigner le président du Conseil, on doit utiliser l'une des deux expressions suivantes : « le président du Conseil » ou « le président en exercice du Conseil ». Toute autre appellation (présidence de l'Union

11 ECOFIN

européenne» (par exemple) est erronée, le Conseil n'étant pas supérieur aux autres institutions communautaires (voir rap. 214/96 du Conseil : JOCE 1997 C 60 p. 36).

Le Conseil se réunit aussi souvent que de besoin sur convocation de son président et à l'initiative de celui-ci, d'un de ses membres ou de la Commission.

Le Conseil est assisté d'un secrétariat général (2 600 fonctionnaires), placé sous la responsabilité d'un secrétaire général, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (Javier Solana depuis le 1^{er} novembre 2004), assisté d'un secrétaire général adjoint chargé de la gestion du secrétariat général.

255

Coreper

Le Conseil est assisté du Comité des représentants permanents.

Chacun des États membres a installé à Bruxelles une délégation permanente dirigée par un représentant permanent au rang d'ambassadeur. Ce représentant permanent assiste d'un représentant permanent adjoint. Ces délégations permanentes assurent une liaison constante entre la Commission et leur gouvernement dans le but d'informer la Commission des désirs de leur gouvernement et de faire connaître à ce dernier les intentions de la Commission.

Ce comité est chargé de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci (art. 207 § 1 du traité CE).

Le Comité des représentants permanents est présidé par le représentant de l'État qui assure la présidence du Conseil ; il siège en deux formations :

- celle des représentants permanents qui traitent des affaires politiques ;
- celle des représentants permanents adjoints chargés des questions techniques.

Instance de discussion, le Coreper oriente les études réalisées par des experts pour la préparation des décisions. Il ne peut ni exercer le pouvoir de décision à la place du Conseil, même sur délégation de celui-ci, ni jouer le rôle dévolu à la Commission de prendre l'initiative des propositions.

Ce rôle n'est cependant pas exclusif. Certaines délibérations du Conseil sont préparées par des comités spéciaux. Cela pose quelques problèmes d'ajustement avec les hauts fonctionnaires qui sont membres des autres comités auxquels le Traité a donné pour mission de « contrôler », sans préjudice du rôle du Coreper, à la préparation des travaux du Conseil : il s'agit du comité économique et financier (art. 142 CE), du comité politique (art. 25 UE) et du comité « justice et affaires intérieures » (art. 36 UE).

257

Délibération du Conseil

En principe, le Conseil délibère oralement. Néanmoins, le vote de ses membres peut être recueilli par écrit en cas d'urgence, lorsque tous ses membres et, le cas échéant, la Commission sont d'accord pour l'imprimer de cette façon. Celle-ci participe en effet aux délibérations du Conseil et ce, obligatoirement s'il est discuté de l'une de ses propositions.

258

Modalités de vote

Rompant avec la règle traditionnelle du droit international, suivant laquelle l'égalité souveraine des États ne s'accommoderait que de l'unanimité et du droit de veto, les traités communautaires ont consacré trois modalités de vote :

- 1° Le vote à la majorité simple qui, en fait, s'applique dans des cas limités ;

- 2° Le vote à l'unanimité dans certains domaines essentiels (harmonisation fiscale, citoyenneté, visas, asile et immigration) ;

- 3° Le vote à la majorité qualifiée qui est la procédure de droit commun d'adoption des actes. Elle a été élaborée dans le double souci d'éviter de donner aux États de moindre taille un rôle disproportionné, sans toutefois conduire à leur marginalisation.

Dans le cadre de cette procédure, les votes des États sont pondérés en fonction d'un critère général, démographique, politique et économique (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni : 29 voix ; Espagne et Pologne : 27 voix ; Roumanie : 14 voix ; Pays-Bas : 13 voix ; Belgique, République tchèque, Grèce, Hongrie et Portugal : 12 voix ; Autriche, Bulgarie et Suède : 10 voix ; Danemark, Irlande, Lituanie, Slovaquie et Finlande : 7 voix ; Chypre, Estonie, Lettonie, Luxembourg et Slovaquie : 4 voix ; Malte : 3 voix).

La majorité qualifiée est atteinte :

- avec un minimum de 255 voix favorables pour une proposition de la Commission ou
- avec un minimum de 255 voix favorables et une majorité des deux tiers pour tous les autres actes.

En outre, le traité de Nice prévoit la possibilité pour un État membre de demander qu'il soit vérifié que la majorité qualifiée représente au moins 62 % de la population de l'Union. Si cette

condition n'est pas remplie, la décision n'est pas adoptée. Toutefois, cette condition ne joue que si la vérification est demandée.

259

Transparence des débats et décisions Le règlement intérieur du Conseil (JOUE L235) prévoit l'ouverture au public de ses délibérations sur les actes législatifs adoptés en codécision dans les conditions suivantes (art. 8) :

- la présentation, le cas échéant, par la Commission de ses propositions législatives et la délibération qui s'ensuit au sein du Conseil sont ouvertes au public ;
- le vote sur ces actes législatifs est ouvert au public, de même que les délibérations finales du Conseil aboutissant à ce vote et les explications de vote qui l'accompagnent ;
- toutes les autres délibérations du Conseil sur ces actes législatifs sont ouvertes au public, à moins que, cas par cas, le Conseil ou le Coreper n'en décident autrement pour ce qui est d'une délibération donnée.

En outre, lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur, les résultats des votes et les explications de vote des membres du Conseil, ainsi que les déclarations inscrites au procès-verbal du Conseil et les points de ce procès-verbal relatifs à l'adoption d'actes législatifs, sont rendus publics.

La publicité des débats sera assurée par la mise à la disposition du public d'une salle d'écoute dans laquelle les délibérations du Conseil seront retransmises en direct, y compris l'indication par des moyens visuels du résultat du vote. Une version enregistrée est disponible pendant au moins un mois sur le site Internet du Conseil.

Attributions Les attributions du Conseil sont fixées par l'article 202 CE selon lequel le Conseil :

- assure la coordination des politiques économiques générales des États membres ;
 - dispose d'un pouvoir de décision.
- Le Conseil constitue en outre le cadre dans lequel les États membres se concertent sur tous les problèmes d'intérêt communautaire qui, bien que ne relevant pas expressément de ses pouvoirs de décision, doivent faire l'objet d'accords.

260

261

1. Pouvoir de décision Le Conseil a une compétence générale pour prendre des mesures dans tous les domaines qui ne sont pas expressément attribués à la Commission européenne. Il lui appartient, généralement sur proposition de la Commission, de délibérer et d'arrêter les actes constituant la réglementation communautaire (règlements, directives, décisions, etc.). Il exerce ses pouvoirs soit « ou », lorsque « cela est spécifié dans le traité CE, conjointement avec le Parlement européen selon la nouvelle procédure de l'article 251 CE (codécision ; voir art. 470 s.) ou selon la procédure de l'article 252 CE (coopération ; voir n° 465).

Dans le cadre de l'Union européenne, le Conseil mène les actions politiques dans les domaines qui sont, depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, décidés en commun par les États membres (politique étrangère, sécurité commune, coopération dans les affaires intérieures et la justice). Ainsi son domaine d'intervention s'est élargi mais il le partage avec le Parlement européen en particulier dans les domaines relevant du marché intérieur où les actes sont pris selon la procédure de codécision qui réserve, en dernier recours, un droit de veto au Parlement européen.

En outre, le Conseil :

- arrête le règlement portant statut des fonctionnaires et agents des Communautés ;
- arrête les règlements financiers relatifs à l'établissement et à l'exécution du budget (art. 279 du traité CE) ;
- statue sur l'admission de nouveaux États membres (art. 48 du traité UE) ;
- participe aux procédures communautaires de révision du Traité (art. 49 du traité UE).

262

2. Mise en œuvre de la coopération politique A ce titre le Conseil doit :

- instituer les procédures susceptibles de permettre aux États membres de confronter sous l'égide de la Communauté leurs politiques dans des domaines très vastes puisque le nouveau champ d'action de la Communauté appréhende les secteurs économiques, financiers, mais également la politique étrangère, la sécurité, la justice et les affaires intérieures et monétaires ;
- adresser aux États membres les recommandations qu'il juge nécessaires ou utiles ;
- susciter les accords des États membres susceptibles de réaliser l'objectif de coopération politique et de mise en œuvre de politiques communes.

Le Conseil européen (ci-dessous n° 398 s.) étant investi du rôle d'impulsion des politiques de l'Union, le Conseil des ministres est chargé du suivi et de la réalisation des objectifs fixés.

263

3. Relations extérieures Quand la Communauté est appelée à conclure une convention avec un Etat tiers ou une organisation internationale, il appartient à la Commission de la négocier et au Conseil d'autoriser préalablement l'ouverture des négociations, de donner à cette fin des instructions à la Commission et de prendre, au terme de la procédure, la décision de conclure un accord dont l'effet est de lier la Communauté et les Etats membres (art. 310 du traité CE).

Dans une affaire opposant la France à la Commission (CJCE 9-8-1994, aff. 327/91, France c/ Commission), la Cour a annulé l'acte par lequel la Commission avait conclu un accord avec les Etats-Unis concernant l'application de leur droit de la concurrence, au motif qu'elle n'était pas compétente.

Il résulte de la jurisprudence de la Cour (voir CJCE 15-11-1994, avis 1/94) que la compétence externe exclusive de la Communauté ne découle pas ipso facto de son pouvoir d'édicter des règles sur le plan interne. Ainsi que l'a souligné l'arrêt AETR (CJCE 3-3-1971, aff. 22/70, AETR), les Etats membres, qu'ils agissent individuellement ou collectivement, ne perdent le droit de conclure des obligations à l'égard de pays tiers qu'au fur et à mesure que sont instaurées des règles communes susceptibles d'être affectées par ces obligations. Comme la Cour l'a jugé dans l'avis 1/76 (26-4-1977), la compétence externe fondée sur les pouvoirs d'action interne de la Communauté peut être exercée sans qu'il y ait eu au préalable adoption d'un acte législatif interne, et devenir ainsi exclusive. Cependant, cette jurisprudence vise le cas où la conclusion d'un accord international est nécessaire pour réaliser des objectifs du Traité qui ne peuvent être atteints par l'établissement de règles autonomes (voir également l'avis 2/92 du 24-9-1995).

Par l'avis 1/94 (15-11-1994), la Cour a apporté des clarifications importantes en ce qui concerne l'interprétation de la notion « politique commerciale commune » (qui relève de la compétence exclusive de la Communauté). En ce qui concerne les accords multilatéraux relatifs au commerce des marchandises, la Communauté est seule compétente pour les conclure, au titre de l'article 133 du Traité. La Cour a ensuite décidé que la compétence pour conclure le Gais (commerce des services) est partagée entre la Communauté (les services qui font l'objet d'une fourniture transfrontalière) et ses Etats membres. Pour ce qui concerne le TRIP (propriété intellectuelle), il y a une compétence partagée entre la Communauté et ses Etats membres, du fait que l'harmonisation des différents droits de propriété intellectuelle n'est aujourd'hui que partielle ou même complètement manquante dans certains domaines.

SECTION 3

Parlement européen

270

Le Parlement européen est une institution à caractère essentiellement politique. Il représente les peuples des Etats de l'Union ; ces derniers s'expriment et participent à la construction européenne par l'intermédiaire des partis politiques auxquels le traité de Maastricht confère le rôle d'intégration et d'expression de la volonté politique des citoyens au sein de l'Union.

Les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice ont notablement renforcé les pouvoirs du Parlement, en particulier dans l'élaboration de la législation communautaire et dans le contrôle du fonctionnement des mécanismes et des institutions communautaires. C'est ainsi que grâce à l'influence grandissante du Parlement la construction européenne acquiert une légitimation démocratique qui n'existait pas dans les traités originaux.

273

A compter du début de la législature 2009-2014, 736 députés composeront l'Assemblée parlementaire, répartis de la façon suivante : Allemagne : 99 sièges ; France, Royaume-Uni et Italie : 72 sièges ; Espagne et Pologne : 50 sièges ; Roumanie : 33 sièges ; Pays-Bas : 25 sièges ;

Belgique, République tchèque, Grèce, Hongrie et Portugal : 22 sièges ; Suède : 18 sièges ; Autriche et Bulgarie : 17 sièges ; Danemark, Finlande et Slovaquie : 13 sièges ; Lituanie et Irlande : 12 sièges ; Lettonie : 8 sièges ; Slovaquie : 7 sièges ; Chypre, Estonie et Luxembourg : 6 sièges ; Malte : 5 sièges.

Les députés sont élus au suffrage universel direct mais la procédure électorale n'est pas uniforme. Elle est réglée dans chaque Etat membre par des dispositions nationales. Chacun des Etats est donc libre d'adopter un mode de scrutin conforme aux traditions électorales nationales.

Les représentants sont élus pour une durée de cinq ans renouvelable. Ils bénéficient de manière ininterrompue pendant la durée de leur mandat de l'irresponsabilité qui les met à l'abri de toutes poursuites pour les opinions ou votes émis dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que de l'inviolabilité, c'est-à-dire des immunités reconnues aux parlementaires dans leur pays.

II. Fonctionnement

275

Le Parlement européen siège principalement à Strasbourg dans les bâtiments du Conseil de l'Europe mais quelques sessions se tiennent à Bruxelles. Toutefois le secrétariat général du Parlement et ses services restent présentement installés à Luxembourg ; les commissions parlementaires se réunissent à Bruxelles.

Un protocole annexé au traité d'Amsterdam indique que le Parlement a son siège à Strasbourg, où se tiennent les douze sessions mensuelles, les sessions additionnelles se tenant à Bruxelles.

Le Parlement européen est maître de son ordre du jour arrêté par le bureau élargi en consultation avec la Commission européenne et le Conseil. Le principe est le quorum du tiers des membres et le vote à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Les règles relatives au fonctionnement du Parlement européen proviennent du traité CE et de son règlement intérieur (JOCE 2003 L61).

276

Commissions Le Parlement crée en son sein des commissions parlementaires permanentes spécialisées dans l'étude et le contrôle d'une catégorie de questions.

Elles préparent, dans le domaine de leur compétence, les débats de l'assemblée en lui soumettant un rapport et, éventuellement, un projet de résolution. Chaque membre du Parlement est en principe membre à part entière d'une commission et membre suppléant d'une autre.

277

Partis politiques Le Parlement européen est organisé en groupes politiques et non en groupes nationaux. En séance, les députés siègent donc par groupes politiques qui sont représentés dans les commissions permanentes proportionnellement à leur effectif.

Les partis politiques sont reconnus en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union européenne (art. 191 du traité CE).

III. Compétences

280

Organisé à la manière d'un Parlement national, le Parlement européen n'en possédait pas à l'origine les compétences ordinaires. Il n'était en effet ni chargé de voter la « loi » communautaire ni appelé à autoriser la notification des accords conclus par la Communauté.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le Parlement dispose de nouvelles compétences lui permettant de :

- participer à l'adoption des actes communautaires conjointement avec le Conseil en particulier dans les domaines relatifs à la mise en œuvre du marché intérieur (art. 251 et 252 du traité CE ; voir n° 465 s.) ;

- contrôler et influencer les activités des institutions communautaires par l'exercice de ses pouvoirs d'investigation, sur plainte des particuliers ou des entreprises ou par l'exercice de recours devant la Cour de justice des Communautés européennes ;

- surveiller l'exécution du budget de la Communauté (voir ci-dessous n° 281).

Compte tenu des limites du présent ouvrage, nous n'examinerons que, d'une part, le contrôle politique de la Commission et du Conseil et, d'autre part, le rôle consultatif du Parlement. Pour de plus amples développements sur les nouveaux pouvoirs accordés au Parlement européen par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, on se reportera au chapitre consacré à l'adoption des actes communautaires (n° 453 s.).

Sur le droit de pétition des citoyens européens devant le Parlement européen et sur le médiateur européen, voir n° 2253 s.

A. Contrôle politique de la Commission et du Conseil

281

Débat d'investiture et autres débats Les gouvernements des Etats membres demandent l'approbation du Parlement sur la personnalité qu'ils envisagent de nommer président de la Commission européenne (art. 214 § 2 du traité CE). Les gouvernements des Etats membres, d'un commun accord avec le président désigné, désignent les autres personnalités qu'ils envisagent de nommer membres de la Commission. Ensuite, la Commission est soumise collectivement à un vote d'approbation par le Parlement. La nomination des membres de la Commission n'intervient qu'après cette approbation.

Par ailleurs, la Commission présente au Parlement un rapport général annuel d'activité de la Communauté ainsi que le traité CE l'y oblige (art. 200) ; la Commission y a rapidement adjoint son programme annuel de travail. Sur cette base, le discours-programme du président de la Commission présenté au cours de la période de la session de février est chaque année suivi d'un débat général sur la politique passée et future qui s'achève par une résolution sur la politique générale de la Communauté. Quant au premier programme d'action présenté par la Commission, auquel référence est faite ci-dessus, il tend à prendre l'aspect d'un programme de législation.

Ainsi informé par la Commission sur les projets réglementaires, le Parlement peut suggérer à celle-ci des ajouts ou des modifications puisqu'il peut lui demander, à la majorité de ses membres, d'émettre des propositions de textes sur des questions qui paraissent nécessiter l'adoption d'un acte communautaire (art. 192, al. 2 du traité CE).

En application du traité de Maastricht, le Parlement peut demander à entendre la Commission sur l'exécution des dépenses et le fonctionnement des systèmes de contrôle financier (art. 276 § 3 du traité CE). La Commission doit soumettre au Parlement les informations nécessaires, donner suite aux observations de ce dernier et lui faire rapport sur les mesures prises et les instructions données aux services chargés de l'exécution du budget.

283

Contrôle exercé par les commissions parlementaires A la manière des commissions des Parlements nationaux, les commissions du Parlement européen invitent les membres de la Commission européenne à venir leur exposer leurs projets et à répondre à leurs questions. La Commission s'est toujours pliée à cet usage. Ainsi se développe un contrôle permanent exercé par les commissions parlementaires.

284

Commissions temporaires d'enquête Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le Parlement peut, à la demande d'un quart de ses membres, constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire si celles-ci ne font pas déjà l'objet d'un recours juridictionnel (art. 193 du traité CE).

Les modalités d'exercice du droit d'enquête sont déterminées par une décision du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JOCE 1995 L 113). L'existence de ces commissions d'enquête prend fin par le dépôt de leur rapport.

285

Questions écrites et orales Le Parlement peut poser des questions sur quelque sujet que ce soit, aussi bien à la Commission qu'au Conseil (art. 197 du traité CE). On distingue les questions écrites et les questions orales.

Questions écrites La Commission et le Conseil doivent répondre aux questions écrites dans un délai de trois semaines pour les questions prioritaires ne nécessitant aucune recherche approfondie et six semaines pour les autres questions. Les députés, sous le contrôle du président, précisent le type de question dont il s'agit. Les questions et les réponses sont publiées au JOUE (uniquement dans sa version Internet).

Le nombre très élevé et sans cesse croissant de questions parlementaires adressées à la Commission, combiné aux nombreuses constatations internes nécessaires notamment par l'application du principe de collégialité, peut impliquer dans certains cas des délais prolongés. De plus, les délais de traduction, particuliers aux questions adressées aux institutions communautaires, impliquent un rallongement des délais que l'on ne trouve pas dans les procédures nationales.

Questions orales Elles sont remises par écrit au président du Parlement qui les communique à la Commission en principe au moins une semaine avant la séance prévue pour la réponse (trois semaines pour le Conseil).

Les questions doivent être précises, porter sur des points concrets et non sur des problèmes généraux. L'auteur de la question en donne lecture en cours de séance ; il peut parler au maximum pendant cinq minutes sur le sujet. Un membre de l'institution intéressée répond brièvement et l'auteur de la question peut demander des renseignements complémentaires (deux questions à la Commission, une seule au Conseil).

Résolutions Elles sont votées par le Parlement à la suite d'un débat général sur la base d'une proposition de résolution établie par un député et la commission parlementaire compétente sur la question concernée. Elles tendent à exprimer la position du Parlement sur une question importante ou de principe en vue d'influencer l'action de la Commission européenne et du Conseil.

Motion de censure Un dixième des membres composant le Parlement peut déposer une motion de censure visant la Commission. Le vote ne peut avoir lieu que trois jours au moins après son dépôt et par un scrutin public. Le débat et le vote ont lieu au plus tard pendant la période de session qui suit le dépôt de la motion.

Si la motion de censure est adoptée à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des parlementaires, les membres de la Commission doivent abandonner collectivement leurs fonctions (art. 201 du traité CE). Ils continuent à expédier les affaires courantes jusqu'à leur remplacement.

Comme un cabinet ministériel dans un régime parlementaire, la Commission est politiquement et collectivement responsable devant le Parlement. Si la censure est votée, elle doit immédiatement démissionner pour être remplacée par une autre Commission pour la fin du mandat.

Saisine de la Cour de justice Le Parlement peut interner un recours en carence contre le Conseil ou la Commission lorsque ces organes se sont abstenus d'agir ou de prendre un acte (art. 232 du traité CE ; sur ce recours, voir n° 770). Le Parlement peut également agir en justice pour demander l'annulation d'un acte d'une institution communautaire (art. 230, al. 2 du traité CE ; sur ce recours voir n° 731 s.).

Le recours en annulation n'est plus limité aux actes qui affectent ses prérogatives comme c'était le cas jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Nice.

B. Rôle consultatif

Le Parlement européen peut se trouver associé à la législation à des degrés différents suivant les types de procédures d'adoption des actes actuellement en vigueur.

Nous ne traiterons dans cette rubrique que de la procédure de consultation qui vise à recueillir des avis à titre facultatif ou des avis conformes du Parlement. Les deux autres procédures de coopération et de codécision font l'objet d'une analyse aux n° 465 et 470 s.

La consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le Traité constitue une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné. En cas d'urgence, il incombe au Conseil d'utiliser toutes les possibilités offertes par le Traité et le

règlement du Parlement pour obtenir l'avis préalable de cette dernière institution (voir les arrêts dits « *Isoglucose* » du 23-10-1980 aff. 138/79, Roquette et aff. 139/79, Malzena).

La Cour a rejeté un recours du Parlement contre le Conseil qui avait adopté un règlement sans attendre la position de l'Assemblée. Les juges ont considéré que, par son comportement, le Parlement avait manqué à son devoir de coopération loyale vis-à-vis du Conseil. Dans le cadre d'une procédure d'urgence - non contestée -, le Parlement avait décidé de lever précocement sa séance plénière, pour des raisons étrangères au règlement en question, en ne prenant pas en compte l'urgence de la procédure et la nécessité d'adopter un texte avant une date impérative (CJCE 30-3-1995 aff. 69/93, Parlement c/ Conseil).

Aucune disposition du droit communautaire n'interdit au Conseil d'examiner une proposition de la Commission ou de rechercher une orientation générale, voire même une position commune en son sein, avant que l'avis du Parlement soit rendu, pour autant qu'il n'arrête pas sa position définitive avant d'en avoir pris connaissance (on parle alors d'accord politique). C'est seulement dans le cas où le Conseil arrête définitivement sa position avant d'avoir reçu l'avis du Parlement que l'obligation de consultation est violée (CJCE 10-5-1995 aff. 417/93, Parlement c/ Conseil).

Lorsqu'elle est prévue, la consultation du Parlement européen implique qu'une nouvelle consultation intervienne chaque fois que le texte finalement adopté, considéré dans son ensemble, s'écarte dans sa substance même de celui sur lequel le Parlement a déjà été consulté, à l'exception des cas où les amendements correspondent, pour l'essentiel, au souhait exprimé par le Parlement lui-même (voir CJCE 5-7-1995 aff. 21/94, Parlement c/ Conseil; CJCE 10-6-1997 aff. 392/95, Parlement c/ Conseil).

La procédure d'adoption par le Conseil des règlements relatifs à une politique communautaire, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement, s'applique seulement aux règlements de base qui contiennent les éléments essentiels de la matière à régler. Les dispositions d'exécution de ces règlements peuvent être arrêtées par le Conseil suivant une procédure différente (voir, en matière de politique agricole, CJCE 17-12-1970 aff. 25/70, Kötter-Berott & Co et CJCE 16-6-1987 aff. 46/86, Rohrer; en matière d'assistance technique à des États tiers, CJCE 10-5-1995 aff. 417/93, Parlement c/ Conseil).

299

Avis consultatif

La consultation du Parlement sur les projets de règlements, de décisions ou de directives est obligatoire lorsqu'elle est prévue par les textes et facultative lorsqu'elle est demandée spontanément par l'autorité communautaire.

Le traité CE prévoit en effet qu'un avis du Parlement doit être recueilli préalablement à l'adoption de règlements, de décisions et de directives dans des domaines déterminés.

Il en est ainsi, par exemple :

- pour l'adoption des règlements, directives ou décisions définissant la politique agricole commune (art. 37 CE) ;
 - pour les directives en matière de rapprochement des législations (art. 94 CE) ;
 - pour élaborer chaque année des lignes directrices pour l'emploi (art. 128 CE) ;
 - pour les directives en matière de sécurité sociale et de protection sociale des travailleurs, de protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, de représentation et de défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs et de conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers (art. 137 § 3 CE) ;
 - pour l'adoption de mesures favorables à la compétitivité de l'industrie de la Communauté (art. 157 § 3 CE) ;
 - pour arrêter les programmes spécifiques de recherche (art. 166 § 4 CE) ;
 - pour adopter des mesures de protection de l'environnement de nature fiscale, concernant l'aménagement du territoire ou la politique énergétique (art. 175 § 2 CE).
- Pour obtenir un avis du Parlement, la Commission fait une proposition au Conseil et celui-ci consulte l'Assemblée. Jamais la Commission n'a le pouvoir de saisir le Parlement de sa propre initiative.

L'avis fourni par le Parlement ne lie pas la Commission ni le Conseil.

304

Avis conforme

Le Parlement donne son avis conforme dans les cas suivants :

- demande d'adhésion à l'Union européenne d'un État tiers (art. 49 UE) ;
- modification de certaines dispositions des statuts du Système européen des banques centrales (art. 107 § 5 CE) ;
- missions, objectifs prioritaires, organisation et règles générales relatives aux Fonds structurels (art. 161 CE) ;
- procédure uniforme dans tous les États membres permettant l'élection au suffrage universel direct des parlementaires européens (art. 190 § 4 CE) ;
- accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières (art. 310 § 3 et 310 CE).

L'avis conforme du Parlement doit être exprès.

SECTION 4

Cour de justice des Communautés européennes

La Cour de justice a pour mission d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités communautaires (art. 220 du traité CE).

I. Composition et statut des membres

Juges La Cour est formée de vingt-sept juges, un juge par État membre, nommés d'un commun accord pour une durée de six ans par les gouvernements des États membres (art. 221 et 223 du traité CE).

L'article 18 du statut de la Cour, applicable au Tribunal, s'oppose à ce qu'une partie invoque la nationalité d'un juge. En l'espèce, le requérant avait demandé que l'affaire soit jugée par une chambre dans laquelle le juge de nationalité luxembourgeoise ne siégerait pas (Ord. Prés. TPCE 23-11-1994, aff. Jles 479 et 559/95, Benard).

Président Les juges désignent parmi eux le président de la Cour de justice. Son mandat est d'une durée de trois ans, renouvelable.

Le président peut :

- ordonner le sursis à exécution des actes communautaires (art. 242 du traité CE) ;
- ordonner des mesures provisoires (art. 243) ;

Il prend également diverses mesures d'ordre interne qui révèlent souvent le caractère inquisitoire de la procédure. C'est ainsi que le président désigne le juge rapporteur, fixe les délais, préside les audiences et leur assure leur bon déroulement.

Avocats généraux La Cour est assistée de la collaboration de huit avocats généraux désignés selon les mêmes critères et modalités que les juges. Ils sont chargés de présenter publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions motivées sur les affaires soumises à la Cour en vue de l'assister dans l'accomplissement de sa mission.

Le rôle des conclusions des avocats généraux est essentiel : comme dans la procédure administrative française, celles-ci fournissent la trame d'une décision juridictionnelle mais, contrairement aux juges, l'avocat général doit examiner l'affaire sous tous ses aspects juridiques alors que la Cour, dans de nombreux cas, se contente d'examiner une partie seulement des questions soulevées au cours du procès. Ceci se produit notamment lorsque la solution donnée à l'une de ces questions rend superflu l'examen des autres aspects de l'affaire.

L'examen des conclusions est fondamental pour la compréhension de l'arrêt et cela d'autant plus que l'avocat général peut, plus facilement que la Cour, présenter une thèse conçue de façon unitaire parce qu'elle n'est pas le fruit d'un compromis collectif.

Lorsque l'affaire ne soulève aucune question de droit nouvelle, la Cour peut décider, l'avocat général entendu, que l'affaire sera jugée sans conclusions. Environ un tiers des arrêts prononcés ces dernières années l'ont été sans conclusions.

Référéndaires Chacun des juges et avocats généraux reçoit l'assistance personnelle de trois référendaires qui sont des juristes qualifiés. Le référendaire, attaché à la personne de chaque juge ou avocat général et ne dépendant que de lui, constitue son cabinet et joue un rôle primordial dans le fonctionnement de la Cour, spécialement en raison de son activité auprès des avocats généraux.