

Les institutions de la Communauté européenne

Le dossier de l'Europe

En juin 1979, pour la première fois dans leur histoire, les citoyens de la Communauté européenne — les Belges, les Danois, les Allemands, les Français, les Irlandais, les Italiens, les Luxembourgeois, les Néerlandais et les Britanniques — vont choisir directement leurs représentants au sein du Parlement européen. Pour les aider à comprendre « de quoi il s'agit », sans doute n'est-il pas inutile d'expliquer aux Européens — désormais électeurs — ce que sont les institutions communautaires et comment elles fonctionnent.

La Communauté européenne est née de trois Traités :

- Le Traité de Paris, signé le 18 avril 1951, qui a créé la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA);
- Les deux Traités de Rome, signés le 25 mars 1957, qui ont créé, d'une part, la Communauté économique européenne (CEE) et, d'autre part, la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom).

Dans le cadre de ces trois Traités, six institutions gèrent la Communauté européenne.

La Commission européenne, motrice et gestionnaire

La Commission des Communautés européennes se compose de 13 membres — deux Allemands, deux Français, deux Italiens, deux Britanniques et un membre pour chacun des autres pays — désignés d'un commun accord et pour quatre ans par les gouverne-

ments des neuf États. Les membres de la Commission agissent dans l'intérêt de la seule Communauté; ils ne peuvent recevoir d'instructions d'aucun gouvernement et ne sont soumis qu'au contrôle du Parlement européen qui, seul, peut les contraindre à abandonner collectivement leurs fonctions. Les décisions de la Commission sont prises collectivement, encore qu'un partage de fait des compétences s'opère au sein du collège.

La Commission a pour mission :

- D'assurer le respect des règles communautaires et des principes du marché commun. Gardienne des Traités, la Commission veille à l'application correcte de leurs dispositions ainsi que des décisions des institutions communautaires. Elle se prononce sur les demandes des États membres tendant à bénéficier de clauses de sauvegarde qui, dans des cas exceptionnels, permettent de déroger provisoirement aux règles des Traités. Elle dispose du pouvoir d'enquête et peut infliger des peines d'amende aux particuliers, notamment dans le cadre des règles européennes de concurrence. Un recours est alors possible auprès de la Cour de justice des Communautés, devant laquelle la Commission peut également traduire les États qui ne respecteraient pas leurs obligations;
- De proposer au Conseil des ministres de la Communauté toutes mesures utiles au développement des politiques communautaires (agriculture, énergie, industrie, recherche, environnement, problèmes sociaux et régionaux, commerce extérieur, union économique et monétaire, etc.). En 1977, la Commission a transmis 609 propositions au Conseil des ministres;
- De mettre en œuvre les politiques communautaires sur la base des décisions du Conseil ou, directement, des dispositions des Traités;
 - La Commission dispose ainsi de pouvoirs propres particulièrement étendus dans les secteurs du charbon et de l'acier (coordination des investissements, contrôle des prix, etc), de la concurrence (répression des monopoles et contrôle des aides publiques) et de l'énergie nucléaire (approvisionnement en matières fissiles, contrôle des installations nucléaires, etc);
 - Dans d'autres cas, la Commission agit sur mandat du Conseil, par exemple pour négocier des accords commerciaux avec les pays tiers, ou pour gérer les marchés agricoles;
 - La Commission, enfin, administre des fonds et des programmes communs qui absorbent l'essentiel du budget communautaire et qui permettent de :
 - Soutenir et moderniser l'agriculture (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole);
 - Favoriser les conversions industrielles, professionnelles et régionales (crédits CECA, Fonds social, Fonds européen de développement régional);
 - Promouvoir la recherche scientifique (le Centre commun de recherche emploie quelque 2.500 personnes);

- Affirmer la solidarité de l'Europe à l'égard du tiers monde (Fonds européen de développement, programmes d'aide alimentaire, etc).

La Commission dispose d'une administration, surtout concentrée à Bruxelles et, à un moindre degré, à Luxembourg, et qui comprend environ 8.000 fonctionnaires répartis en une vingtaine de directions générales. C'est moins que les effectifs de bon nombre de ministères nationaux. Un tiers du personnel est occupé aux travaux linguistiques qu'implique la reconnaissance, sur un pied d'égalité, des six langues de la Communauté.

Le Conseil des ministres, organe de décision

Le Conseil des ministres de la Communauté siège à Bruxelles et, plus rarement, à Luxembourg. Chargé d'arrêter les principales politiques de la Communauté, il est composé de ministres de chaque État membre, chacun d'eux assumant la présidence à tour de rôle pour six mois. Les participants changent en fonction de l'ordre du jour : les ministres nationaux de l'Agriculture traitent, par exemple, du niveau des prix agricoles, les ministres du Travail et de l'Économie des problèmes de l'emploi. Les ministres des Affaires étrangères des Neuf assurent la coordination du travail plus spécialisé de leurs collègues. Le Conseil bénéficie de l'aide :

- D'un Comité des représentants permanents, le COREPER, qui coordonne les travaux préparatoires aux décisions communautaires, accomplis dans les nombreuses réunions de hauts fonctionnaires des États membres;
- D'un secrétariat général, dont les services regroupent quelque 1.500 fonctionnaires.

Les Conseils européens, qui réunissent trois fois par an depuis 1975 (auparavant, ils n'étaient qu'occasionnels) les chefs d'État et de gouvernement des Neuf, jouent quant à eux un rôle d'orientation et d'impulsion qui ne doit pas être sous-estimé, même s'il n'est pas directement productif d'actes juridiques.

Le Conseil des ministres a tenu 61 sessions en 1977. Les propositions qu'il étudie ne peuvent émaner, sauf exception, que de la Commission, et le Conseil ne peut s'en écarter que s'il est unanime.

L'unanimité est encore requise au sein du Conseil pour certaines décisions importantes. Dans la pratique, elle est fréquemment recherchée par les ministres alors que rien ne l'impose, ce qui ralentit le processus de décision communautaire. On n'en a pas moins constaté ces derniers temps un recours plus fréquent à la possibilité, instituée par les Traités, du vote à la majorité qualifiée de 41 voix sur 58. L'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni disposent alors de 10 voix chacun, la Belgique et les Pays-Bas de 5, le Danemark et l'Irlande de 3, le Luxembourg de 2.

En matière agricole, la création de « Comités de gestion », composés de représentants de la Commission et des gouvernements, a permis d'accélérer les procédures : les décisions

de la Commission ne peuvent être soumises à l'arbitrage du Conseil qu'en cas de désaccord de la majorité qualifiée au sein du Comité.

La Cour de justice au service du droit

La Cour de justice des Communautés, installée à Luxembourg, est formée de neuf juges assistés de quatre avocats généraux. Les uns et les autres sont nommés pour six ans du commun accord des États membres. Leur indépendance est garantie. La Cour a notamment pour mission :

- D'annuler, à la demande d'une institution communautaire, d'un État ou d'un particulier directement concerné, les actes de la Commission, du Conseil des ministres ou des gouvernements, qui seraient incompatibles avec les Traités;
- De se prononcer, à la demande d'un tribunal national, sur l'interprétation ou la validité des dispositions du droit communautaire. Chaque fois qu'un procès fait apparaître une contestation à cet égard, les juridictions nationales peuvent demander une décision préjudicielle à la Cour. Elles doivent le faire lorsqu'il n'y a plus d'autre instance d'appel dans l'État membre considéré.

La Cour peut également être invitée à émettre des avis — qui sont alors contraignants — sur les accords que la Communauté envisage de conclure avec des pays tiers.

Par ses arrêts et ses interprétations, la Cour de justice favorise l'émergence d'un véritable droit européen qui s'impose à tous : institutions communautaires, États membres, tribunaux nationaux, simples particuliers.

L'autorité des jugements de la Cour, dans le domaine du droit communautaire, prévaut en effet sur celle des tribunaux nationaux. Et, dans des cas de carence du Conseil ou des États membres, la Cour, saisie par des particuliers, a pu, par exemple, reconnaître des effets directs aux principes — posés par les Traités — de l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes et du libre exercice des professions libérales dans l'ensemble de la Communauté.

En 1977, la Cour a été saisie de 162 recours (dont 80 à titre préjudiciel) et a rendu 118 arrêts.

Le Parlement européen et la participation des citoyens

Le Parlement européen est composé :

- Jusqu'en juin 1979, date des premières élections européennes, de 198 délégués des parlements nationaux : 36 pour l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, 14 pour la Belgique et les Pays-Bas, 10 pour le Danemark et l'Irlande, 6 pour le Luxembourg;

- Après cette date, de 410 membres élus au suffrage universel direct : 81 dans chacun des quatre pays les plus peuplés, 25 aux Pays-Bas, 24 en Belgique, 16 au Danemark, 15 en Irlande, 6 au Luxembourg.

Il n'y a pas de groupes nationaux au Parlement européen, mais bien des groupes politiques, qui réunissent des parlementaires des neuf pays, appartenant à la même tendance politique. Il existe six groupes politiques : les socialistes, les démocrates chrétiens, les libéraux et démocrates, les conservateurs, les démocrates européens (gaullistes notamment), les communistes et apparentés.

Le secrétariat du Parlement, installé à Luxembourg, regroupe quelque 1.400 fonctionnaires.

Les séances plénières et publiques du Parlement, groupées en une douzaine de sessions annuelles tenues à Luxembourg ou à Strasbourg, et ses débats en commissions — il en existe 12 — et à huis clos, en présence de représentants de la Commission européenne et du Conseil des ministres, lui permettent de se prononcer en toute connaissance de cause sur les grands problèmes de la construction européenne.

Certes, le Parlement européen ne dispose pas de pouvoirs législatifs analogues à ceux de nos assemblées nationales : dans le système communautaire, l'initiative appartient à la Commission et c'est le Conseil qui arrête la majeure part de la législation communautaire.

Néanmoins, le Parlement :

- Dispose du pouvoir de renverser la Commission à la majorité des deux tiers;
- Contrôle la Commission et le Conseil, à qui il adresse des questions écrites et orales souvent incisives (il y en eut en tout 1.740 en 1977);
- Est appelé à donner son avis sur les propositions de la Commission avant que le Conseil puisse se prononcer;
- Dispose de pouvoirs budgétaires qui soumettent en fait à son accord toute décision majeure impliquant des dépenses à charge du budget communautaire. C'est en effet le Parlement qui, au terme d'une procédure de concertation avec le Conseil, adopte ou rejette le budget proposé par la Commission :
 - Pour les dépenses découlant des Traités et des décisions prises en vertu de ceux-ci (les cinq sixièmes des crédits environ et notamment ceux qui concernent l'agriculture), le Conseil peut rejeter les modifications introduites par le Parlement si elles augmentent le volume global du budget;
 - Pour les dépenses non obligatoires, traduisant de nouveaux développements de la construction européenne, le Parlement dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans les limites d'une marge de manœuvre qui est fonction de l'évolution de la situation économique de la Communauté et qui peut être modifiée d'un commun accord avec le Conseil.

Le budget et la Cour des comptes

Le budget de la Communauté s'est élevé en 1978 à un peu plus de 12 milliards d'unités de compte européennes (UCE) ⁽¹⁾, ce qui représente environ 2,7 % de l'argent dépensé par les gouvernements des États membres et 0,8 % du produit intérieur brut de la Communauté (soit environ la moitié du budget belge ou deux fois celui de l'Irlande).

Le budget communautaire est alimenté par :

- Les droits et les taxes acquittés sur les importations en provenance du reste du monde;
- Un prélèvement (jusqu'à un maximum de 1 %) sur l'assiette commune de la TVA perçue dans les États membres, ce prélèvement se substituant aux anciennes contributions nationales.

En pourcentage du total, les principales dépenses couvertes par le budget de 1978 étaient les suivantes :

- Soutien des prix agricoles, y compris les compensations découlant des variations des taux de change, et modernisation de l'agriculture : 73,9 %;
- Interventions sociales, notamment en matière d'emploi, de formation et de recyclage professionnels : 4,5 %;
- Aides aux investissements industriels et d'infrastructure dans les régions les plus pauvres : 4,2 %;
- Aide aux pays du tiers monde : 3,1 %;
- Actions communes en matière de recherche, d'énergie, d'industrie et de transports : 2,4 %;
- Frais de fonctionnement : 6,2 %, couvrant notamment les traitements des 15.000 fonctionnaires et agents que comptent au total les diverses institutions communautaires, mais aussi les immeubles, les frais administratifs, les dépenses d'information, etc.

L'exécution du budget est contrôlée par une Cour des comptes qui a été installée à Luxembourg le 25 octobre 1977. La Cour est composée de neuf membres, désignés de commun accord pour six ans par le Conseil des ministres. La Cour des comptes, qui remplace l'ancienne commission de contrôle, dispose de pouvoirs étendus pour vérifier la légalité et la régularité des recettes et des dépenses de la Communauté.

Le Comité économique et social et la consultation des groupes sociaux

Avant qu'une proposition de la Commission soit adoptée par le Conseil, elle est transmise pour avis non seulement au Parlement européen, mais encore, dans la plupart des

(1) Soit, aux taux en vigueur le 5 décembre 1978, environ 71 milliards de FF ou 492 milliards de FB.

cas, au Comité économique et social de la Communauté, organe consultatif de 144 membres représentant les employeurs, les syndicats ouvriers ainsi que de nombreux autres groupes d'intérêt des Neuf, comme les agriculteurs et les consommateurs. Pour les questions relatives au charbon et à l'acier, c'est un Comité consultatif, composé de représentants des producteurs de ce secteur, des négociants, des travailleurs et des consommateurs qui joue ce rôle. Les deux comités ont émis 107 avis et résolutions en 1977, dont plusieurs de leur propre initiative.

Plusieurs organes consultatifs spécialisés permettent encore d'associer au développement de la Communauté les milieux professionnels et syndicaux. Les dirigeants de leurs confédérations européennes établies à Bruxelles et leurs experts sont en outre fréquemment consultés par la Commission avant qu'elle n'arrête ses propositions sous leur forme définitive.

Conclusion

Il existe, de par le monde, un grand nombre d'organisations internationales qui réunissent des États désireux de coopérer entre eux. Mais la Communauté européenne, c'est à la fois davantage et autre chose :

- Par le but : construire à terme une véritable union européenne;
- Par les méthodes : le fonctionnement de la Communauté n'est pas purement intergouvernemental; les institutions communautaires disposent en effet de pouvoirs propres et l'organisation de leurs relations tend à faire prévaloir l'intérêt général des Européens;
- Par les résultats : le Conseil des ministres et la Commission, quand elle dispose de pouvoirs de décision autonomes, prennent des actes juridiques qui ont force de loi et qui, dans de nombreux cas, s'appliquent directement aux citoyens.

Ces actes juridiques sont appelés :

- Règlements, lorsqu'ils s'imposent à tous directement et constituent une loi communautaire;
- Décisions, lorsqu'ils s'imposent aux seuls États membres, entreprises ou individus visés;
- Directives, lorsqu'ils fixent seulement des objectifs obligatoires, qu'il appartient alors aux États membres de transcrire dans leurs législations nationales;
- Recommandations et avis, lorsqu'il s'agit d'actes qui n'ont pas force obligatoire (sauf pour la recommandation dans le secteur CECA, où elle s'apparente à la directive).

L'application du droit européen est sanctionnée par une Cour de justice ouverte aux plaintes des citoyens.

Par ailleurs, avec l'élection directe au suffrage universel des membres du Parlement européen, la participation démocratique des citoyens au fonctionnement des institutions communautaires se trouve désormais reconnue et organisée.

Dans le dialogue incessant qui se poursuit entre les institutions communautaires, un Parlement élu disposera, par le fait même, d'un prestige, d'une autorité, d'un poids moral accrus. Pour le reste, l'extension des pouvoirs du Parlement européen suppose une révision des Traités européens, et donc l'accord unanime des États membres, exprimé en conformité de leurs règles constitutionnelles. Il en va de même de toute autre réforme institutionnelle qu'exigerait un meilleur fonctionnement de la Communauté, notamment dans la perspective de son élargissement à la Grèce, au Portugal et à l'Espagne.



Commission des Communautés européennes

Bureaux de presse et d'information

- Bruxelles** Rue Archimède 73, 1049 Bruxelles, tél. 735.00.40
- Genève** 37-39 rue de Vermont, CH 1202 Genève, tél. 34.97.50
- Luxembourg** Bâtiment Jean Monnet, rue Alcide de Gasperi, Luxembourg-Kirchberg, tél. 430.11
- Paris** 61, rue des Belles-Feuilles, 75782 Paris Cedex 16, tél. 553.53.26
- Ottawa** Associations House, Suite 1110, 350 Sparks Street
Ottawa, Ont. K1R7S8, tél. 238.64.64

