



***Les relations
interinstitutionnelles : quel
nouvel équilibre après les
élections de mai 2014 ?***

Marianne DONY

Professeur ordinaire à l'ULB

**Membre de l'académie royale
de Belgique**



2014

Année charnière

Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la portée des changements institutionnels introduits par celui-ci est apparue évidente.



Pour commencer....

.... Une brève présentation des acteurs



Article 13 TUE

Les institutions de l'Union sont

- le Parlement européen
- le Conseil européen
- le Conseil (de l'Union)
- la Commission européenne
- la Cour de justice de l'Union européenne
- la Banque centrale européenne
- la Cour des comptes



Parlement européen

- Pôle de légitimité démocratique de l'Union
- Président : M. Schultz
- Comprend 751 membres élus tous les 5 ans au suffrage universel par les citoyens de l'Union
- L'élection se déroule dans le cadre de chaque État membre
- Représentation des citoyens assurée de façon dégressivement proportionnelle



Répartition des sièges

| | |
|---|----|
| – Allemagne | 96 |
| – France | 74 |
| – Royaume-Uni, Italie | 73 |
| – Espagne | 54 |
| – Pologne | 51 |
| – Roumanie | 32 |
| – Pays-Bas | 26 |
| – Belgique, Grèce, Portugal, – République tchèque, Hongrie | 21 |
| – Suède | 20 |
| – Autriche | 18 |
| – Bulgarie | 17 |
| – Danemark, Finlande, Slovaquie | 13 |
| – Croatie, Irlande, Lituanie | 12 |
| – Lettonie | 9 |
| – Slovénie | 8 |
| – Chypre, Estonie, Luxembourg, Malte | 6 |



Conseil européen

- Origine: sommet de Paris de décembre 1974
- Elevé au rang d'institution par le traité de Lisbonne
- Composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, de son président et du président de la Commission
- Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux.



Président du Conseil européen

- Innovation importante du traité de Lisbonne
- Création d'un poste permanent de président du Conseil européen élu par ce dernier, à la majorité qualifiée, pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois
- Premier président : Herman Van Rompuy
- Successeur au 1^{er} décembre 2014: Donald Tusk



Conseil (de l'Union)

- Lieu de représentation des Etats membres
- Sa composition n'est ni stable, ni fixe
- Le Conseil siège en différentes formations en fonction de l'ordre du jour des travaux
- Certaines ne se réunissent qu'à titre tout à fait épisodique alors que les plus importantes sont convoquées pratiquement à un rythme mensuel



Les différentes formations

- Affaires générales
- Affaires étrangères
- Affaires économiques et financières
- Justice et affaires intérieures
- Emploi, politique sociale, santé et consommateurs
- Compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche et espace)
- Transports, télécommunications et énergie
- Agriculture et pêche
- Environnement
- Éducation, jeunesse et culture.



Présidence

- Conseil des affaires étrangères présidé par le haut représentant
- Présidence des autres formations assurée par des groupes prédéterminés de trois Etats membres pour une période de dix-huit mois
- Chaque membre assure à tour de rôle, pour une période de six mois, la présidence, assisté par les autres sur base d'un programme commun
- Actuel trio: Italie, Lettonie et Luxembourg



Le vote au Conseil

- Le traité de Lisbonne a fait de la majorité qualifiée la règle générale
- L'unanimité garde cependant une place importante dans tous les domaines considérés comme « sensibles » par les Etats
- Pour les décisions de procédure, le Conseil peut voter à la majorité simple de ses membres



Commission européenne

- Institution qui représente et exprime l'intérêt général dans l'Union
- Mandat de cinq ans
- 28 Commissaires, qui ne **représentent pas** l'Etat dont ils ont la **nationalité**



Fonctionnement

- La Commission forme un collège, avec à sa tête un président
- Chaque commissaire se voit attribuer la responsabilité de domaines politiques spécifiques
- Principe de collégialité : les décisions sont délibérées en commun et tous les membres du collège en sont collectivement responsables



L'évolution des relations interinstitutionnelles

**Du binôme Conseil / Commission au trapèze
associant les quatre institutions politiques**



Premier acte

Naissance du triangle institutionnel

**La montée en puissance du
Parlement européen**



Le schéma décisionnel de départ

- Pendant longtemps le processus normatif de la Communauté a pu être décrit de la façon suivante
- La Commission propose, le Conseil dispose
- Le Parlement européen était réduit à s'exprimer à titre consultatif et encore d'une manière non généralisée



Pouvoirs budgétaires

- Le Parlement a entamé sa conquête du pouvoir par la voie du contrôle sur le budget de la Communauté
- Conséquence logique de l'introduction des ressources propres, il partage depuis 1970 le pouvoir budgétaire avec le Conseil.
- Ce pouvoir ne porte toutefois que sur les dépenses et sur le cadre financier pluriannuel et non sur les ressources



De la consultation à la codécision

- Le traité de Maastricht accorde au Parlement ses premiers véritables pouvoirs de codécision
- Une entrée en lice qui s'est cependant faite de manière prudente
- Le traité de Lisbonne vient parachever cette évolution en affirmant solennellement que le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, la fonction législative.



Les fonctions de contrôle

- Parlement joue un rôle clé dans la désignation de la Commission et de son président
- Il détient des pouvoirs de contrôle qui visent pour l'essentiel la Commission
- Il peut poser des questions, recevoir des pétitions et constituer des commissions d'enquête
- Il peut adopter une motion de censure qui oblige la Commission à démissionner en bloc



Relations extérieures

- Le Parlement a accru ses pouvoirs dans le domaine de la conclusion des accords internationaux
- Il a au minimum un rôle consultatif sauf pour les accords portant exclusivement sur la PESC
- Il doit donner son approbation à un nombre croissant d'accords internationaux conclus par l'Union européenne



Deuxième acte

Du triangle au trapèze

**Le Conseil européen devient
l'institution prééminente de
l'architecture institutionnelle**



Fonctions du Conseil européen

- Donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales
- La pratique lui a assez rapidement aussi conféré la mission de débloquer des situations de crise
- Avec le traité de Lisbonne, il s'est vu attribuer un véritable pouvoir de décision juridique
- Mais n'exerce pas de fonction législative



Le Conseil européen aux commandes

- Au fil des années, le Conseil européen s'est placé au cœur même du processus politique européen
- Au lieu d'être appelé à entériner des décisions préparées au préalable dans d'autres instances, le Conseil européen a émergé comme la principale source de guidance pour les institutions



Quelles en sont les raisons

- Le Conseil européen bénéficie d'une légitimité démocratique au moins aussi importante que celle du Parlement
- Les chefs de gouvernement ont assumé personnellement la responsabilité de la gestion de la crise en mettant toute leur autorité dans la balance
- La forte médiatisation de ses réunions donne l'impression qu'il peut résoudre en un temps restreint des questions complexes



Le triangle institutionnel a été
influencé par ces changements



Conseil

- En théorie, Conseil et Conseil européen jouent des rôles différents
- Le Conseil européen définit des orientations politiques générales dans le cadre desquelles le Conseil continue à construire les politiques de l'Union
- Mais le Conseil européen apparaît souvent comme un niveau supérieur de décision, au-dessus du Conseil



Commission européenne

- La Commission connaît une certaine perte d'influence politique avec le rôle d'impulsion du Conseil européen
- Mais son monopole d'initiative reste intact
- Et elle a acquis un pouvoir de surveillance considérable en termes de gouvernance économique
- Enfin, elle participe via son président aux sommets



Parlement européen

- Le Conseil européen et le Parlement européen entretiennent des relations très limitées.
- Le Conseil européen n'a aucune nécessité de tenir compte de desiderata ou pressions du Parlement européen
- Son président permanent n'est pas responsable devant le Parlement européen
- La plus grande opposition entre les deux institutions a concerné les pouvoirs budgétaires



Constat

- L'absence de concertation entre le Parlement européen et le Conseil européen porte préjudice à l'influence du Parlement européen
- Le Parlement apparaît marginalisé ou isolé
- Il est donc peut-être l'institution la plus affectée par la création du Conseil européen



Un Conseil européen plus pompier qu'architecte ?

- La continuité et la régularité des sommets européens pourraient à terme conforter l'institution dans une certaine routine
- Une fois la crise passée, les chefs d'Etat et de gouvernement seront-ils capables de nouveau souffle à la construction européenne?



Et en 2014 ...

... Quelles évolutions?



Les élections de mai 2014

- Principale innovation qui a marqué les élections : décision de lier les élections européennes à la désignation du Président de la Commission
- Les cinq principaux partis politiques européens ont décidé de présenter leur « candidat » à la présidence de la Commission
- Soit M. Schultz, G. Verhofstadt, le duo S. Keller et J. Bové, A. Tsipras et finalement J. Cl. Juncker



But poursuivi

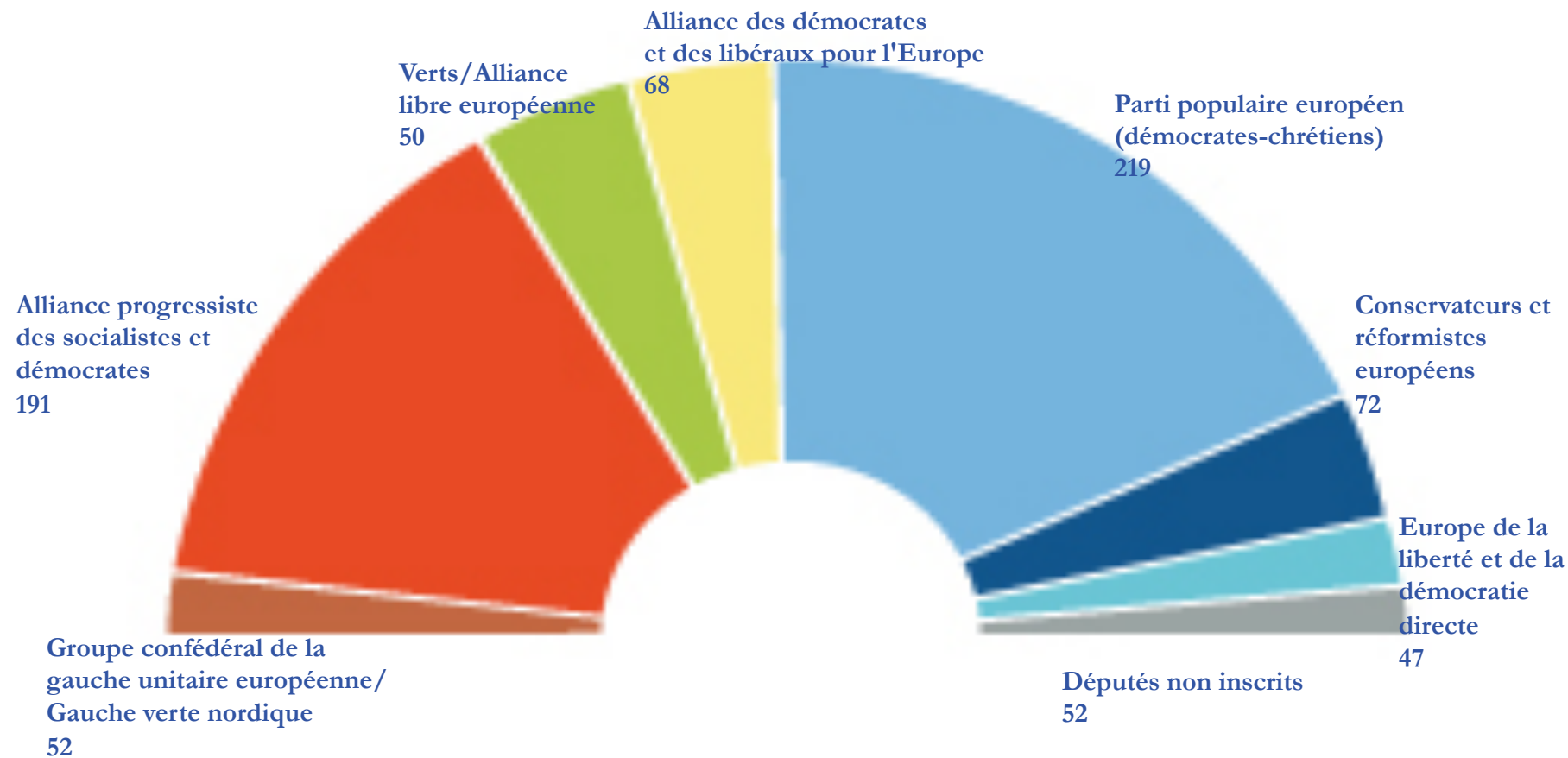
- Cette politisation des élections européennes était supposée impliquer un plus grand intérêt des citoyens pour les affaires européennes et les élections
- Espoir déçu : l'abstention est restée importante
- Néanmoins, il semble que le débat public a davantage porté sur les questions européennes que sur les enjeux nationaux

Résultats des élections

- Forte augmentation des forces qui contestent soit l'orientation actuelle de l'Union, soit l'Union elle-même
- Et ce à la gauche extrême de l'hémicycle comme à sa droite
- Les Verts, le PPE et les Libéraux connaissent diminution sensible de leur représentation
- Déclin moins important pour les socialistes



Les groupes politiques après les élections





L'élection du président de la Commission européenne

Signe d'un nouvel équilibre entre le
Conseil européen et le Parlement
européen ?



De nouvelles règles

« En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent »



- Juridiquement, le Conseil européen n'a pas l'obligation de choisir parmi l'un des candidats désignés par les partis.
- Il est simplement tenu de proposer un candidat représentatif de la majorité politique du nouveau Parlement européen
- In fine c'est en effet ce dernier qui doit élire le président à la majorité de ses membres



- Au lendemain des élections, les présidents des groupes politiques ont indiqué que demandé au président du Conseil européen de soutenir la désignation de M. Juncker, candidat du groupe politique arrivé en tête
- Après certaines hésitations, le Conseil européen a décidé d'effectivement proposer la candidature de M. Juncker



Une décision prise à la majorité qualifiée

- La décision de proposer la candidature de M. Juncker n'a pas été prise à l'unanimité car il a fallu faire face à l'opposition du Royaume-Uni et de la Hongrie
- C'est la première fois que le veto britannique n'empêche pas la désignation du Président de la Commission européenne



Facteurs d'explication

- Accord très majoritaire au sein du Parlement européen en faveur de M. Juncker
- Souci d'une grande majorité des membres du Conseil européen d'éviter un conflit avec le Parlement
- Appui de Mme Merkel
- Il est donc trop tôt pour dire si la stratégie du Parlement a été payante



La composition de la Commission

- Pouvoirs importants au président de la Commission en ce domaine
- Les Etats membres ont un pouvoir de proposition mais la désignation des commissaires ne peut se faire que de l'accord du président
- En outre, il appartient au président seul de décider de la répartition des portefeuilles
- En 2014, comme par le passé, ces deux phases se sont télescopées.



Une nouvelle Commission très politique

- La nouvelle Commission européenne comprend 5 anciens premiers ministres, 4 anciens vice-Premiers, 19 anciens ministres, 7 anciens commissaires et 8 anciens membres du Parlement européen
- La politisation de la Commission suscite des débats



- Certes, jusqu'à présent la Commission a été enfermée dans un rôle d'apparente neutralité politique à double tranchant : défense de l'intérêt général mais image d'une institution technocratique déconnectée des réalités et volontés politiques et citoyennes
- Toutefois, avec cette composition très politique, la Commission est plus proche d'un « conseil bis » que d'un véritable organe indépendant



Les auditions et l'investiture de la Commission

- Certains candidats ont pu étonner et ont même été vus lors des auditions comme des erreurs de casting
- Mais en définitive les grands groupes politiques se sont neutralisés
- Il est symptomatique que la seule candidate qui ait été l'objet d'un vote massivement négatif est la candidate libérale slovène (Alenka Bratusek)



La réforme manquée de la Commission

- Le traité de Lisbonne avait prévu une réduction du nombre de membres de la Commission à deux tiers du nombre d'Etats membres
- Avantages : renforcement de l'efficacité et de la capacité décisionnelle du collège, plus grande indépendance de ce dernier
- Inconvénient : porter atteinte au sentiment d'appropriation envers la Commission au sein des États membres



- Mais le Conseil européen a adopté une décision maintenant un nombre de membres de la Commission égal au nombre d'Etat
- Donc la nouvelle Commission compte 28 membres, situation peu propice à l'affirmation d'une Commission porteuse d'initiatives politiques fortes
- Seule bonne nouvelle: réexamen de la situation d'ici 2019



La nouvelle structure de la Commission

- Haute représentante
- Premier vice président « bras droit » avec autorité sur tous les membres
- Vice présidente Budget and Human Resources
- Quatre vice présidents chargés de « team »
 - marché intérieur numérique
 - énergie
 - euro et dialogue social
 - croissance, investissement et compétitivité



Un mandat de haut représentant revu

- Mme Federica Mogherini est mieux intégrée au sein de la Commission que ne l'était Lady Ashton
- Elle est dotée d'un cabinet, est établie dans ses locaux et elle tient au moins une fois par mois une réunion de coordination avec les membres du collège ayant des responsabilités internationales.
- Le contraste est grand avec la façon dont Lady Ashton avait conçu ses responsabilités



Du nouveau aussi du côté du Conseil

- Depuis le 1^{er} novembre 2014, le vote à la majorité qualifiée connaît sa première révolution depuis qu'il a été introduit
- Le traité de Rome avait fait reposer la majorité qualifiée sur l'attribution d'un certain nombre de voix à chaque Etat (pondération des voix)
- Ce système a vécu



Double majorité

- Acte adopté s'il réunit 55% des Etats représentant 65% de la population de l'Union
- Incidence réelle sur les rapports de force entre États membres.
- Le poids des grands pays s'accroît sensiblement
- La minorité de blocage qui permet de s'opposer à une décision doit comprendre quatre Etats au moins