

Deuxième partie :

Composition et rôle des institutions et des principaux organes de l'Union européenne

Une distinction s'impose entre les institutions centrales et les autres principaux organes de la Communauté. Depuis l'introduction du cadre institutionnel unique, entré en vigueur en 1993 conformément au TUE, il y a cinq institutions principales: le Conseil de l'Union européenne («le Conseil»), la Commission, le Parlement européen, la Cour européenne de justice et la Cour des comptes.

Une «institution» se caractérise par son habilité à «agir», c'est-à-dire par sa capacité à prendre des décisions qui sont généralement contraignantes dans les limites des pouvoirs consacrés par le traité CE. Une institution se compose soit de membres élus au niveau national (Conseil et Parlement), soit de membres désignés par les gouvernements des pays membres ou par leurs représentants au Conseil.

Les autres principaux «organes» de la Communauté sont le Comité économique et social, le Comité des régions et le Comité européen du charbon et de l'acier. Ils œuvrent dans des domaines particuliers sous mandat purement consultatif ou en usant de pouvoirs non-contraignants de décision.

Conseil de l'Union européenne et Conseil européen

Suite à de nombreux changements, le Conseil de l'Union européenne et le Conseil européen ont fini par porter des noms similaires qui portent à confusion. Il est donc essentiel d'établir une distinction claire entre eux.

Le Conseil de l'Union européenne

Le Conseil de l'Union européenne² joue un rôle à la fois politique et législatif dans le cadre institutionnel de l'UE. C'est à travers cette institution que les gouvernements des États membres ont une représentation directe et qu'ils cherchent à concilier leurs intérêts avec ceux de la Communauté. Bien que les représentants des États membres poursuivent les intérêts de leur gouvernement respectif, ils ont également l'obligation

d'agir au mieux des intérêts et des objectifs de la Communauté dans sa globalité.

Le Conseil de l'Union européenne – rebaptisé en vertu du cadre institutionnel unique émanant du TUE – se compose de représentants de chaque État membre ayant l'autorité d'agir au nom de leur gouvernement (i.e. les ministres).

Le traité d'Amsterdam comprend trois restrictions à la marge de manoeuvre du Conseil relativement à ses règles de procédure:

1. Le Conseil aura à définir les cas dans lesquels il est considéré comme agissant dans ses capacités législatives;
2. Dans ces cas, le Conseil est obligé d'accorder «un plus grand accès aux documents tout en préservant en même temps l'efficacité de son processus de prise de décision»;
3. Du fait qu'un équilibre correct entre ces deux impératifs (accès facilité vs efficacité) semble difficile à atteindre, le traité d'Amsterdam stipule que le Conseil, en tant que législateur, rendra publics les documents des trois catégories suivantes et ce «dans tous les cas», c'est-à-dire nonobstant de l'effet négatif de la publication sur l'efficacité des procédures du Conseil: les résultats des votes, l'explication des votes et le compte-rendu des procès-verbaux.

Les nouvelles dispositions sur la transparence et l'ouverture ont ainsi leur mérite. Les règles ont une valeur légale plus importante qu'auparavant et le Conseil ne peut empêcher la publication de certains types de documents lorsqu'il agit en matière législative. Cependant, le traité d'Amsterdam soulève certaines questions relatives à la prise de décision au Conseil, notamment au regard de la rareté des votes officiels et du statut légal des propos contenus dans les procès-verbaux.

Les principaux représentants au Conseil sont les ministres des Affaires étrangères de chaque État membre, mais l'éventail de la participation aux réunions du Conseil peut aller des chefs de gouvernement à des représentants de ministères selon les sujets inscrits à l'agenda. Les ministres participant aux réunions du Conseil sur un sujet spécifique sont généralement responsables de cette même question dans leur gouvernement respectif. Par exemple, ce sont normalement les ministres des Affaires étrangères de chaque État membre qui assistent aux réunions où sont discutées les questions concernant les Affaires extérieures ou d'intérêt général pour la Communauté. Il en est de même pour les ministres de l'Économie et/ou des Finances qui assistent aux réunions Ecofin du Conseil. Les ministres responsables du Travail, de l'Agriculture, du Transport et de la Technologie participent aussi

² Également appelé «le Conseil des ministres» ou plus simplement «le Conseil». Pour les besoins de ce guide, il sera référé au «Conseil de l'Union européenne» ou «le Conseil».