ACTUALITÉS EUROPÉENNES

20 Mai 2014

Commission des affaires européennes

Le renouvellement des institutions européennes en 2014 : Les innovations institutionnelles du traité de Lisbonne

Le Parlement européen (25 mai) et la Commission européenne (octobre) sont renouvelés en 2014. Ce renouvellement est l'occasion de rappeler les innovations institutionnelles introduites par le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1er décembre 2009. **Plusieurs modifications apportées par ce traité doivent s'appliquer en 2014.**

I. Le Conseil Européen

Le Conseil Européen, qui définit les orientations de politique générale de l'Union, est devenu une véritable institution depuis le traité de Lisbonne[1].

Il se réunit désormais deux fois par semestre (article 15 TUE). **Le président du Conseil européen** est désormais élu à la majorité qualifiée des membres du Conseil pour un mandat de deux ans et demi renouvelable un fois. Cette innovation met ainsi fin au système de présidence tournante. Outre les fonctions classiques d'un président d'institution, le président du Conseil Européen est chargé de la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), en relation avec le **Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité**.

Ce Haut représentant remplace au sein du Conseil européen le Haut représentant pour la PESC et le Commissaire européen chargé des relations extérieures. Il est désigné pour 5 ans par le Conseil européen, à la majorité qualifiée, avec accord du Président de la Commission. Assisté du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), le Haut représentant conduit la PESC. En tant que Vice-président de la Commission, il veille à la coordination de l'action extérieure de l'Union.

Suite aux élections des députés européens, le Conseil européen devra proposer au Parlement européen un président pour la Commission européenne choisi « en *tenant compte des élections au Parlement européen* » (article 17 alinéa 7).

Les **26 et 27 juin 2014**, il devrait se réunir à cette fin, le candidat étant désigné par un vote à la majorité qualifié.

Ce choix devra être ensuite approuvé par le Parlement européen à la majorité des membres qui la composent. Ce vote devrait avoir lieu le **15 juillet** à Strasbourg. En cas de véto, le Conseil européen devra proposer un nouveau candidat dans le délai d'un mois.

[1] Article 13 du traité sur l'Union européenne.

II. Le Conseil

Institution représentant les États membres au niveau des ministres, le Conseil est chargé de définir les politiques de l'Union et leur coordination.

Si l'unanimité reste la règle dans certains domaines tels que la politique étrangère et de défense ou l'harmonisation sociale et fiscale, la **majorité qualifiée** a été redéfinie et étendue. Au sein du Conseil, les États ont un nombre de voix calculé en fonction de leur démographie. Le traité de Nice (2001) avait mis en place une pondération des voix, plus favorable aux États les plus peuplés. Pour être adopté, un acte devait réunir le vote de la majorité des États membres en plus de la majorité des voix au Conseil. Par ailleurs, un **critère démographique** supplémentaire pouvait être exigé, sur demande d'un État membre. Les États membres favorables à l'acte devaient représenter au moins **62%** de la population de l'Union pour que l'acte soit adopté. Le traité de Lisbonne instaure quant à lui le système de la **double majorité**. L'acte est adopté à la majorité qualifiée s'il réunit **55%** des voix des États représentant **65%** de la population de l'Union. Lorsque le Conseil ne statue pas sur une proposition de la Commission ou du Haut représentant, la majorité qualifiée est fixée à 72% des États membres représentant au moins 65% de la population. Pour éviter que trois grands États réunissant plus de 35% de la population puissent à eux seuls bloquer une décision, une minorité de blocage doit comporter **au moins quatre** États membres.

Le compromis de Ioannina[2] a par ailleurs été maintenu. Il prévoit que lorsque des États sont proches de la minorité de blocage mais ne l'atteignent pas, le Conseil doit « *faire tout ce qui est en son pouvoir* » pour aboutir à un consensus dans un délai raisonnable. Une obligation de moyen pèse alors sur lui.

	Etats membres	Population en 2013	Pondération des voix (traité de Nice)	En % des voix	Pourcentage de la population
	Allemagne	81,15	29	8,2%	15,93%
	France	**65,95**	**29**	**8,2%**	**12,95%**
	Royaume-Uni	63,39	29	8,2%	12,44%
	Italie	61,82	29	8,2%	12,14%
	Espagne	47,37	27	7,7%	9,30%
	Pologne	38,38	27	7,7%	7,53%
	Roumanie	21,79	14	4,0%	4,28%
	Pays-Bas	16,8	13	3,7%	3,30%
	Portugal	10,8	12	3,4%	2,12%
	Grèce	10,77	12	3,4%	2,11%
	Belgique	10,44	12	3,4%	2,05%
	République Tchèque	10,16	12	3,4%	1,99%
	Hongrie	9,94	12	3,4%	1,95%
	Suède	9,12	10	2,8%	1,79%
	Autriche	8,21	10	2,8%	1,61%
	Bulgarie	6,98	10	2,8%	1,37%
	Danemark	5,56	7	2,0%	1,09%
	Slovaquie	5,49	7	2,0%	1,08%
	Finlande	5,23	7	2,0%	1,03%
	Irlande	4,76	7	2,0%	0,93%
	Croatie	4,48	7	2,0%	0,88%
	Lituanie	3,32	7	2,0%	0,65%
	Lettonie	2,18	4	1,1%	0,43%
	Slovénie	1,99	4	1,1%	0,39%
	Estonie	1,27	4	1,1%	0,25%
	Chypre	1,15	4	1,1%	0,23%
	Luxembourg	0,51	4	1,1%	0,10%
	Malte	0,41	3	0,9%	0,08%
Total	**28**	**509,42**	**352**	**100,0%**	**100,00%**
Majorité qualifiée (traité de Nice)			**260**	**73,9%**	**62,00%**
double majorité (traité de Lisbonne)	**15**				**65,00%**

Le nouveau système de double majorité entrera en vigueur **à partir du 1er novembre 2014** et deviendra obligatoire **au 1er avril 2017**. Entre le 1er novembre 2014 et le 31 mars 2017, la nouvelle majorité qualifiée restera applicable mais un État membre pourra toujours demander à ce qu'il soit fait application des règles du traité de Nice.

Le compromis de Ioannina subsiste entre le 1er novembre 2014 et le 31 mars 2017, si au moins les trois quarts de la population ou les trois quarts des États membres nécessaires à la minorité de blocage s'opposent à l'adoption du texte ; à partir du 1er avril 2017, il faudra réunir 55% de la population ou 55% des États membres nécessaires à la minorité de blocage[3].

[2] Ce compromis tire son nom d'une réunion informelle des ministres des Affaires étrangères à Ioannina, en Grèce, le 29 mars 1994.

[3] Décision du Conseil relative au compromis de Ioannina du 13 décembre 2007

III. La Commission européenne

Selon le traité de Nice, après l'adhésion du 27ème membre, le Conseil devait décider à l'unanimité de plafonner le nombre des États membres de la Commission à un chiffre **inférieur à 27.** Les États membres auraient eu par rotation le droit de désigner un commissaire sur une base strictement égalitaire.

Poursuivant cette réforme, le traité de Lisbonne limite le nombre de commissaires aux deux tiers des États membres **à partir du 1er novembre 2014.** Il prévoit cependant que cette composition peut être modifiée par un vote à l'unanimité du Conseil européen. **En mai 2013, le Conseil européen a ainsi rétabli la composition initiale d'un membre par État membre** (décision du Conseil européen du 22 mai 2013)**.** Cette modification répond aux engagements du Conseil européen de décembre 2008 prenant acte du rejet du traité de Lisbonne par le référendum irlandais.

Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, doit proposer au Parlement européen un candidat à la fonction de **Président de la Commission** « en tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées » (art. 17 TUE). Le candidat est élu par le Parlement à la majorité des membres qui le composent.

Après désignation du président de la Commission par le Conseil européen et le Parlement, chaque commissaire est proposé, en fonction des recommandations de son État membre d'origine, par le nouveau président de la Commission au Conseil européen qui propose à son tour au Parlement européen un collège de commissaires. Les commissaires doivent être choisis « *en raison de leur compétence générale et de leur engagement européen et parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance* » (article 17 TUE). L'attribution des portefeuilles se fait à la discrétion du président de la Commission.

Le 13 mars 2014, le Parlement européen a adopté une résolution soulignant « *que les perspectives de renforcement de la légitimité démocratique de l'Union européenne qu'offrent le traité de Lisbonne devraient pleinement être exploitées, entre autres à travers la désignation par les partis politiques européens de candidats à la fonction de président de la Commission* ».

La Parlement européen a aussi demandé «*qu'un maximum de membres de la prochaine Commission soient choisis parmi les députés élus au Parlement européen* ».

Le **15 juillet 2014**, il devrait approuver par un vote à la majorité des membres le composant, soit 376, le candidat à la présidence de la Commission proposé par le Conseil européen.

Après l'audition des commissaires par les commissions compétentes, le Parlement devrait voter l'investiture de l'ensemble de la Commission lors de la **session plénière d'octobre**. Sur la base de cette approbation, la Commission sera nommée par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée.

La nouvelle Commission prendra ses fonctions **le 1er novembre 2014**.

IV. Le Parlement européen

Le 25 mai 2014 aura lieu le premier renouvellement du Parlement européen suivant la nouvelle composition c'est-à-dire avec un nombre de sièges limité à 751 députés, contre 766 auparavant.

Les pouvoirs du Parlement ont été renforcés par le traité de Lisbonne.

La procédure de codécision, qui fait intervenir le Parlement et le Conseil à égalité, devient la procédure législative ordinaire. Elle est étendue à quarante nouveaux domaines.

Le Parlement européen dispose de pouvoirs accrus en matière budgétaire. La distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires

est en effet supprimée. Le Parlement dispose ainsi du même pouvoir que le Conseil sur l'ensemble du budget.

Par ailleurs, toujours dans le cadre du renforcement des pouvoirs du Parlement, celui-ci se voit octroyer un pouvoir de véto en matière de révision des traités, de coopération renforcée, pour la conclusion des accords internationaux, en matière de sanctions contre un État membre en cas de violation grave des valeurs de l'Union et pour les questions de retrait volontaire de l'Union.

Le Parlement doit être consulté en ce qui concerne les mesures relatives à la protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union, ainsi que pour le régime linguistique des titres de propriété intellectuelle.

La composition du Parlement est par ailleurs modifiée, afin de mieux refléter la réalité démographique des États membres. Le Parlement européen est ainsi désormais composé au maximum de 751 sièges, en comptant son président. Compte tenu de ce plafond, la composition du Parlement se fait en fonction du principe de proportionnalité dégressive, avec un minimum de 6 sièges par État membre et un maximum de 96 sièges.

Dans sa décision du 23 juin 2013, le Conseil européen a explicité le principe de proportionnalité dégressive. La solution retenue a pour effet que 12 États membres – Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, République Tchèque, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Portugal et Roumanie – perdront chacun un siège lors des prochaines élections. L'Allemagne est privée de trois sièges, sa part régressant de 99 à 96 sièges, le maximum permis par le traité. La part de la France, avec 74 députés, reste inchangée.

Répartition des sièges au Parlement européen		
Etats membres	**Répartition avant 2014**	**Répartition des sièges à partir de 2014**
Allemagne	99	96
France	**74**	**74**
Royaume-Uni	73	73
Italie	73	73
Espagne	54	54
Pologne	51	51
Roumanie	33	32
Pays-Bas	26	26
Portugal	22	21
Grèce	22	21
Belgique	22	21
République Tchèque	22	21
Hongrie	22	21
Suède	20	20
Autriche	19	18
Bulgarie	18	17
Danemark	13	13
Slovaquie	13	13
Finlande	13	13
Irlande	12	11
Croatie	12	11
Lituanie	12	11
Lettonie	9	8
Slovénie	8	8
Estonie	6	6
Chypre	6	6
Luxembourg	6	6
Malte	6	6
Total	**766**	**751**

Le mois de juin 2014 sera consacré à la formation des groupes politiques. Un groupe doit être composé d'au moins 25 députés élus dans au moins un quart des États membres (soit 7 États).

La session constitutive aura lieu à Strasbourg **du 1er au 3 juillet 2014**, le Parlement européen élira alors son nouveau Président, les 14 vice-présidents et les 5 questeurs.

La semaine suivante, **du 7 au 10 juillet**, les 20 commissions permanentes, composées de 24 à 76 députés reflétant la composition du Parlement, éliront leurs présidents et vice-présidents.

V. La Cour de justice de l'Union européenne

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) regroupe désormais la Cour de justice, le Tribunal et le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (TFPUE). Un avis sur la désignation des juges et avocats généraux doit être rendu par un comité consultatif. Du fait de la disparition des trois piliers, la CJUE a désormais une compétence générale en matière de droit de l'Union, sauf dans les domaines où le traité en dispose autrement comme la PESC. Dans le cadre des recours en manquement, la Cour peut infliger une astreinte ou le paiement d'une somme forfaitaire en cas de manquement d'un État à une de ses obligations prévues par le traité. Les parlements nationaux peuvent saisir la CJUE d'un recours en annulation pour violation du principe de subsidiarité.