



RAPPORT PUBLIC 2007 DU CONSEIL D'ÉTAT

Considérations générales :

*L'administration française et l'Union européenne :
Quelles influences ? Quelles stratégies ?*

I. BILAN D'ACTIVITÉ DU CONSEIL D'ÉTAT ET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES



II. CONSIDERATIONS GÉNÉRALES : « L'ADMINISTRATION FRANÇAISE ET L'UNION EUROPÉENNE QUELLES INFLUENCES ? QUELLES STRATÉGIES ? »

Bilan d'activité	2
Présentation des considérations générales du rapport public 2007	5
Résumé	6
Synthèses des propositions	16
Expériences étrangères	20
Quelques chiffres	26
Citations	31
Glossaire	40



Conférence de presse du 22 mars 2007

L'administration française et l'Union européenne :

Quelles influences ? Quelles stratégies ?



RAPPORT PUBLIC 2007 DU CONSEIL D'ÉTAT

Considérations générales :

L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ?

BILAN D'ACTIVITÉ

Comme chaque année, le rapport public du Conseil d'État comporte deux parties.

La première fait le bilan de l'ensemble de l'activité juridictionnelle et administrative du Conseil.

La seconde est une partie thématique, consacrée cette année à des considérations générales sur le thème « *L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences, Quelles stratégies ?* ».

L'activité de la section du contentieux se caractérise, en 2006, par une décroissance de 8 % des affaires enregistrées. Les pourvois en cassation représentent 64 % des entrées nettes, déduction faite des séries et des affaires réglées par ordonnances du président de la section du contentieux, contre 59 % en 2005.

Le nombre d'affaires jugées est resté stable en données nettes, passant de 11 270 à 11 242 et la durée moyenne prévisible des affaires en cours continue de se réduire pour passer à neuf mois et quinze jours, contre onze mois et quinze jours en 2005. Cette durée n'a pas de précédent connu.

Si les mesures prises ces dernières années, notamment pour mieux hiérarchiser le traitement des affaires en fonction de leur difficulté et des enjeux vont continuer de produire leurs effets, le nombre des saisines du Conseil d'État devrait sensiblement augmenter sous l'effet de la forte progression des requêtes devant les tribunaux administratifs et des arrêts des cours administratives d'appel. Le maintien des délais actuels de jugement représente donc un objectif ambitieux.

L'activité consultative est restée intense, tant en raison du nombre de textes examinés que de leur complexité. Les sections administratives ont eu à connaître de 1 411 textes ou avis contre 1 390 en 2005. L'inflation normative se maintient, même si, à ce stade de la législature, elle concerne davantage les décrets, notamment les décrets d'application des lois et des ordonnances votées ou adoptées au cours des années précédentes.

L'assemblée générale a été saisie de 49 projets de loi, dont un projet de loi constitutionnelle et quatre projets de loi organique, de 21 projets d'ordonnance (contre 74 en 2005), de cinq projets de décret réglementaire, de sept demandes d'avis et de quatre projets de rapport et d'étude. La diminution du nombre des textes examinés en assemblée générale résulte de la mise en œuvre de la réforme introduite par le décret du 21 décembre 2004.

L'examen des projets de texte appelle plusieurs constatations hélas récurrentes. Dans de nombreux cas, le Conseil continue d'être saisi en urgence et dispose de délais très brefs pour statuer sur des textes longs et complexes, souvent insuffisamment évalués. Le manque de réflexion d'ensemble sur les dispositifs existants, ainsi que sur les implications des projets de textes, contraint l'administration à revenir, à intervalles de plus en plus rapprochés, devant le Conseil, pour procéder à leur modification.

En outre, la question de la répartition des dispositions envisagées entre la loi et le règlement continue de se poser régulièrement lors de l'examen des projets de loi. Enfin nombre de consultations préalables nécessaires n'ont pas été effectuées en temps utile ou ont été purement et simplement omises.

L'activité de la section du rapport et des études montre que si les affaires d'exécution des décisions de la juridiction administrative trouvent le plus souvent une issue heureuse par la procédure non juridictionnelle, l'exécution des condamnations pécuniaires soulève dans certains cas des difficultés préoccupantes. Par ailleurs, l'augmentation des problèmes liés à la tarification des établissements sanitaires et sociaux doit être relevée.

L'étude intitulée « Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national » est en cours de publication. Les trois dernières études commandées par le Gouvernement, portant respectivement sur le droit de préemption, les établissements publics et l'attractivité du territoire français pour les organisations internationales sont en cours de réalisation.

Le Conseil d'État a organisé au mois de mai 2006 deux séminaires sur le thème des considérations générales de 2006 : « *Sécurité juridique et complexité du droit* ». Ces séminaires, associant des parlementaires et le Conseil constitutionnel, ont conduit à la création d'un groupe de travail auprès du Premier ministre. Les conclusions de ce groupe de travail sont diffusées sur plusieurs sites Internet (Conseil d'État, Légifrance, Documentation française...). Elles avaient été, au préalable, adressées aux Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale.

La coopération internationale, marquée par de nombreuses rencontres avec des juridictions suprêmes étrangères, s'est poursuivie à un rythme soutenu. Les saisines et l'activité de la cellule de droit communautaire continuent aussi d'augmenter, reflétant en cela tant la place croissante de ce droit que sa technicité.

Les tribunaux administratifs connaissent à nouveau en 2006 un accroissement des recours de 6,2 % en données nettes, contre 5,1 % en 2005, 14 et 16 % respectivement en 2003 et 2004. Cette croissance s'explique notamment par une explosion du contentieux des permis de conduire (+ 37,4 %) et une progression continue du contentieux des étrangers (+ 8,7 %). En revanche les recours dans le domaine fiscal baissent de 11 %.

Les tribunaux administratifs ont poursuivi leurs efforts de productivité en augmentant de 9 % le nombre d'affaires jugées en 2006 après une hausse de 13 % en 2005. Cet effort permet de retrouver un quasi-équilibre entre le nombre des saisines et celui des décisions et de réduire, à nouveau, le délai moyen à un an, trois mois et quatorze jours contre un an quatre mois et six jours en 2005. La situation est toutefois très contrastée selon les tribunaux, ceux de la région d'Ile-de-France étant particulièrement encombrés notamment du fait du volume du contentieux des étrangers.

La situation des cours administratives d'appel a continué de se redresser spectaculairement sous l'effet de la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 et des contrats d'objectifs et de moyens passés avec les cours. Celles-ci ont vu le nombre des affaires enregistrées croître de 4,3 % en données nettes. Pour la quatrième année consécutive, elles jugent plus d'affaires qu'elles n'en reçoivent et le délai moyen de jugement a été ramené à un an et dix-huit jours contre un an, quatre mois et sept jours en 2005.

Parmi **les juridictions spécialisées**, la commission des recours des réfugiés connaît, pour la seconde fois, une diminution importante, de 24 %, des recours enregistrés. La commission centrale d'aide sociale a également rétabli sa situation en jugeant pour la première fois dans l'année les dossiers relatifs à toutes les formes d'aide à l'exception du revenu minimum d'insertion. En revanche, la situation des commissions départementales d'aide sociale continue de rester particulièrement préoccupante.



Conférence de presse du 22 mars 2007



RAPPORT PUBLIC 2007 DU CONSEIL D'ÉTAT Considérations générales :

L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ?

PRÉSENTATION

I. Le Conseil d'État a retenu pour thème de ses considérations générales : « *L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ?* ». Les élargissements de la Communauté européenne, les réformes institutionnelles dont elle a été l'objet et la profonde mutation du mode de « gouvernance européenne » qui en résulte dans une Union qui compte désormais 27 États membres et 492 millions d'habitants ont en effet profondément renouvelé les enjeux alors analysés..

Les réformes au sein de l'Union européenne sont toujours précédées de **larges consultations** préalables menées notamment à travers des communications, des Livres verts, des Livres blancs ou des questionnaires souvent diffusés sur internet..

Il est essentiel pour la France de réagir pendant cette période de maturation des propositions de texte, **car c'est précisément durant cette phase que les marges de négociation et d'influence sont les plus importantes**. Les orientations politiques doivent donc être arrêtées dès ce stade au terme de l'appréciation des intérêts en présence au sein de la société française.

II. Ce rapport propose de prendre conscience que **le temps européen est un temps long** et qu'un changement de la culture administrative et politique française, qui privilégie **le temps court**, s'avère nécessaire.

A cet effet, il propose d'anticiper les arbitrages politiques, d'élaborer, dès les premières consultations de la Commission, les instruments de navigation et d'associer les partenaires économiques et sociaux à la définition des positions françaises.



Conférence de presse du 22 mars 2007



RAPPORT PUBLIC 2007 DU CONSEIL D'ÉTAT

Considérations générales :

L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ?

RÉSUMÉ

« Nous n'avons le choix qu'entre les changements dans lesquels nous sommes entraînés et ceux que nous aurons su vouloir et accomplir. »¹

C'est pourquoi le Conseil d'État a retenu pour thème de ses considérations générales : « *L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ?* ». Les élargissements de la Communauté européenne, les réformes institutionnelles dont elle a été l'objet et la profonde mutation du mode de « gouvernance européenne » qui en résulte dans une Union qui compte désormais **27 États membres et 492 millions d'habitants** ont profondément renouvelé les enjeux et les méthodes.

Les réformes au sein de l'Union européenne sont toujours précédées de larges consultations préalables menées notamment à travers des communications, des Livres verts, des Livres blancs ou des questionnaires souvent diffusés sur internet. Il est essentiel de réagir pendant cette période de maturation des propositions de texte car c'est précisément durant cette phase que les marges de négociation et d'influence sont les plus importantes.

Les orientations politiques doivent donc être sollicitées dès ce stade au terme de l'appréciation des intérêts en présence au sein de la société française.

¹ Discours de Jean Monnet, Strasbourg, 12 mai 1954.

A défaut, le risque est de s'opposer trop tard ou encore de s'en remettre à l'Union pour trancher, en même temps que des enjeux européens, des débats nationaux français et d'aliéner une partie de l'opinion à la cause européenne, sans pour autant préserver le crédit des institutions nationales.

Dans cette perspective, il faut prendre conscience que *le temps européen est un temps long* et qu'un changement de la culture administrative et politique française, qui privilégie *le temps court*, s'avère nécessaire.

I - L'Union européenne : un ensemble complexe mais ouvert

1. Le pouvoir d'initiative au sein de l'Union européenne s'exerce avec l'étroite association des États membres

Si le monopole de l'initiative constitue pour la Commission une importante prérogative, organisée par le traité instituant la Communauté européenne, son exercice reste soumis à l'obligation de concertation et d'évaluation préalable et au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité **désormais contrôlé par les Parlements nationaux**².

Le monopole d'initiative n'exclut pas la possibilité pour les autres institutions, notamment le Conseil et le Parlement européen, mais aussi et surtout le Conseil européen, de disposer de « l'initiative de l'initiative » et de demander à la Commission de leur soumettre toute proposition appropriée sur tel ou tel sujet.

De nature plus politique, ce pouvoir d'influence stratégique sur l'initiative de la Commission a été formellement consacré par les traités.

En bénéficient notamment :

- **Le Conseil**, composé des ministres des États membres qui, en application de l'article 208 du traité instituant la Communauté européenne, « peut demander à la Commission de procéder à toutes études qu'il juge opportunes pour la réalisation des objectifs communs et de lui soumettre toutes propositions appropriées ».
- **Le Parlement européen** qui peut, en vertu de l'article 192 § 2 du même traité, « à la majorité de ses membres, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte communautaire pour la mise en œuvre du présent traité ».
- **Les États membres** qui peuvent également suggérer, lors des contacts informels auprès des services de la Commission, les projets de réforme qui leur paraissent particulièrement opportuns. Cette faculté générale, susceptible de s'exercer dans tous les domaines de compétence communautaire, est parfois formalisée dans les traités, par exemple à l'article 67 § 2, premier tiret³, à l'article 115⁴ pour l'Union économique et monétaire, ou à l'article 11⁵ relatif aux coopérations renforcées.

² Depuis le 1^{er} septembre 2006, en application d'une décision du Conseil européen réuni à Bruxelles le 14 juin 2006.

³ Article 67 § 2 du TCE : « Après cette période de cinq ans :

Un droit de pétition permettant à un million de citoyens européens d'inviter la Commission à présenter au Conseil et au Parlement européen une proposition sur un sujet d'intérêt général⁶ est également prévu par le traité constitutionnel qui n'a pas été ratifié par la France.

Au total, on estime entre 5 et 10 % la proportion d'actes pour lesquels la Commission a exercé son droit d'initiative de manière exclusive⁷. **Il s'en déduit que les 9/10èmes des textes proposés par la Commission répondent à des demandes des gouvernements des États membres et du Parlement européen.**

De plus, le partage de l'initiative entre la Commission et les États membres est de règle pour les compétences intergouvernementales :

- la politique étrangère et de sécurité commune, ou deuxième pilier,
- la coopération policière et judiciaire en matière pénale, ou troisième pilier.

Enfin, le rôle désormais prééminent du Conseil européen a conféré aux chefs d'État ou de gouvernement les choix stratégiques.

2. L'exercice par la Commission de son monopole d'initiative est précédé de larges consultations

➤ Les premières consultations s'ouvrent sur les plans stratégiques et les programmes de travail annuels de la Commission.

Tous les cinq ans, la Commission présente un « plan d'action stratégique », précédé et suivi de consultations. Ainsi a-t-elle publié le 26 janvier 2005 ses priorités pour la période 2005-2009 sous l'intitulé « Objectifs stratégiques 2005-2009 : Europe 2010 : un partenariat pour le renouveau européen. Prospérité, solidarité et sécurité »⁸.

Le processus continue à propos du « programme de travail annuel », arrêté en concertation avec le Conseil et le Parlement européen. Ce document comporte la liste des initiatives envisagées au cours de l'année à venir et des propositions de texte susceptibles d'être soumises à l'examen du Conseil et du Parlement européen.

- le Conseil statue sur des propositions de la Commission ; la Commission examine toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil (...). »

⁴ Article 115 du TCE : « Pour les questions relevant du champ d'application de l'article 99, paragraphe 4, de l'article 104 à l'exception du paragraphe 14, des articles 111, 121, 122 et de l'article 123, paragraphes 4 et 5, le Conseil ou un État membre peut demander à la Commission de formuler, selon le cas, une recommandation ou une proposition. La Commission examine cette demande et présente ses conclusions au Conseil sans délai ».

⁵ Article 11 § 1 du TCE : « Les États membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée dans l'un des domaines visés par le présent traité adressent une demande à la Commission, qui peut soumettre au Conseil une proposition en ce sens. Si elle ne soumet pas de proposition, la Commission en communique les raisons aux États membres concernés. »

⁶ Article I-47 du traité constitutionnel : « 4. Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution [...] ».

⁷ Chiffres de 1998, contribution de MM. Barnier et Vittorino à la Convention européenne, 3 septembre 2002, CONV (230/02).

⁸ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les « Objectifs stratégiques 2005-2009 Europe 2010 : un partenariat pour le renouveau européen - Prospérité, solidarité et sécurité », COM (2005) 12 final.

La Commission a publié le 14 mars 2006 la communication présentant au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « sa stratégie politique annuelle » pour 2007⁹, document soumis au Parlement européen et au Conseil avant d'être formalisé comme programme de travail pour l'année 2007.

➤ ***La concertation se poursuit sur des projets plus précis à propos des Livres verts, des Livres blancs, des communications et des questionnaires mis en ligne sur internet.***

Les Livres verts sont des documents de réflexion, assortis d'interrogations, qui sont présentés par la Commission sur les réformes qu'elle envisage. Documents purement consultatifs, ils sont diffusés avant toute proposition formelle. Ils se contentent de retracer la situation dans un secteur donné, d'en recenser les problématiques et d'analyser les solutions susceptibles d'être envisagées. Ils sont parfois établis à partir des réponses aux questionnaires qui ont été, préalablement à leur établissement, adressés aux acteurs d'un secteur et aux administrations des États membres.

En 2003, la Commission a publié 5 Livres verts, puis 6 en 2004.

Au cours de l'année 2005, elle a présenté 14 Livres verts présentant des réflexions dans des domaines variés :

- ***la coopération judiciaire civile*** : « le droit applicable et la compétence en matière de divorce », « les successions et testaments »,
- ***la coopération judiciaire pénale*** : « les conflits de compétence et le principe ne bis in idem dans le cadre des procédures pénales »,
- ***la libre circulation des personnes*** : « une approche communautaire de la gestion des migrations économiques », « l'avenir du réseau européen des migrations »,
- ***le droit financier*** : « le crédit hypothécaire dans l'Union européenne », « l'amélioration du cadre régissant les fonds d'investissement dans l'Union européenne », « la politique des services financiers »,
- ***le droit de la concurrence*** : « les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante »,
- ***l'énergie*** : « l'efficacité énergétique ou comment consommer mieux avec moins »,
- ***la santé*** : « promouvoir une alimentation saine et l'activité physique : vers une stratégie européenne pour la prévention des surcharges pondérales, de l'obésité et des maladies chroniques », « améliorer la santé mentale de la population : vers une stratégie sur la santé mentale pour l'union européenne », « programme européen de protection des infrastructures critiques »,
- ***ou encore les actions de solidarité*** : « face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre les générations ».

⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Stratégie politique annuelle pour 2007 – Renforcer la confiance par l'action », COM (2006) final du 14 mars 2006.

Au cours de l'année 2006, la Commission a publié 8 Livres verts sur :

- *le droit financier* : « l'amélioration de l'exécution des décisions de justice au sein de l'Union européenne : la saisie des avoirs bancaires »,
- *la sécurité* : « les technologies de détection dans le travail des services répressifs, des douanes et d'autres services de sécurité »
- *la coopération judiciaire civile* : « le règlement des conflits en matière de régime matrimonial »,
- *la coopération judiciaire pénale* : « la présomption d'innocence »,
- *le rôle de la société civile* : « le rôle de la société civile en matière de drogue dans l'Union européenne »¹⁰ et « l'initiative européenne en matière de transparence »,
- *la politique maritime de l'Union européenne* : « une vision européenne des océans et des mers »,
- *l'énergie* : « une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable »

La Commission décrit sur son site internet « les Livres blancs » comme « des documents qui contiennent des propositions d'action communautaire dans un domaine spécifique. Ils font parfois suite à un Livre vert publié en vue d'engager un processus de consultation au niveau européen.

Tandis que les Livres verts exposent un éventail d'idées à des fins de débat public, les Livres blancs contiennent un ensemble officiel de propositions dans des domaines politiques spécifiques et constituent l'instrument de leur mise au point ».

Au cours de l'année 2006, la Commission a adopté un Livre blanc sur « une politique de communication européenne », et en 2005 les principaux sujets abordés furent « la politique des services financiers 2005-2010 » ou « l'échange d'informations sur les condamnations pénales et l'effet de celles-ci dans l'Union européenne ».

Au cours de ces trois dernières années, la Commission a soumis à la consultation 142 communications en 2003, 159 en 2004, 187 en 2005.

Elle a, de plus, procédé à 60 consultations sur internet en 2003, 95 en 2004 et 106 en 2005¹¹.

3. La procédure de codécision et l'extension du champ d'application de la décision à la majorité qualifiée appellent une stratégie d'influence

La codécision destinée à devenir la procédure de droit commun repose sur un principe de parité entre le Conseil et le Parlement européen : aucun texte ne peut être adopté sans l'accord des deux institutions. Le Parlement européen vote en général les textes à la majorité simple. Le rejet définitif d'une proposition se décide à la majorité absolue des membres qui le composent¹², tandis que l'adoption est votée à la majorité des suffrages exprimés¹³.

¹⁰ COM(2006) 316, juin 2006.

¹¹ Source : Rapport annuel de la Commission « Mieux légiférer », 2003, 2004, 2005, cité par l'ouvrage « Elargissement : Comment l'Europe s'adapte », sous la direction de Renaud Dehousse, Florence Deloche-Gaudez et Olivier Duhamel, Sciences-po, Les Presses, Collection « Evaluer l'Europe », décembre 2006.

¹² Article 251 § 2 du TCE et art. 34 - 40 et 38 - 53 du règlement interne du PE (RI).

En application de l'article 205 du traité instituant la Communauté européenne régissant la décision du Conseil, « *les délibérations à la majorité qualifiée sont acquises dès lors qu'un nombre de voix pondéré est atteint.* »

Aux termes de l'article 10 de la dernière adaptation du traité, réalisée en vue de l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne¹⁴, les délibérations du Conseil sont adoptées si elles ont recueilli au moins 255 voix sur ce total de 345 voix, exprimant le vote favorable d'au moins 14 États membres, lorsqu'elles doivent être prises sur proposition de la Commission, et 18 sinon.

En outre, tout État membre peut demander que lors de la prise de décision par le Conseil, il soit vérifié que la majorité qualifiée réunie sur la proposition de texte représente au moins 62 % de la population totale de l'Union¹⁵. La décision n'est pas adoptée si cette condition n'est pas remplie.

S'il s'agit d'une décision qui n'est pas prise sur proposition de la Commission (compétences intergouvernementales des deuxième et troisième piliers), la décision ne peut être adoptée que si la majorité qualifiée représente les 2/3 des États.

Le chiffre pertinent auquel se réfèrent les négociateurs est celui qui définit la « *minorité de blocage* », soit **91 voix**. Il importe donc pour un pays opposé à une proposition d'acte communautaire, ou à certaines de ses dispositions, de réunir une minorité de blocage en ralliant à ses positions trois ou quatre États. L'exercice n'est pas hors de portée pour un pays *comme la France qui dispose de 29 voix sur les 91 nécessaires pour bloquer un vote*, à condition que puisse se faire jour une convergence d'intérêts.

Article 251 § 2 du TCE : « Si, dans un délai de trois mois après cette transmission, le Parlement européen :

[...] b) rejette, à la majorité absolue des membres qui le composent, la position commune, l'acte proposé est réputé non adopté [...] ». Voir aussi l'article 61 § 1 du Règlement du Parlement européen, 16^{ème} édition, octobre 2006 : « La commission compétente, un groupe politique ou trente-sept députés au moins peuvent déposer, par écrit et dans un délai fixe par le Président, une proposition de rejet de la position commune du Conseil. Pour être adoptée, une telle proposition doit recueillir les voix de la majorité des membres qui composent le Parlement. [...] ».

¹³ Article 198 § 1 TCE : « Sauf dispositions contraires du présent traité, le Parlement européen statue à la majorité absolue des suffrages exprimés ». Voir aussi l'article 51 du RI.

¹⁴ Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, JOUE 21 juin 2005, L 157/207.

¹⁵ La part de la population nationale sur la population totale de l'Union européenne se répartit aujourd'hui de la manière suivante :

- Pour les États les plus peuplés, la population de l'Allemagne représente 16,73 % de la population totale de l'Union européenne, la population de la France, 12,76 %, près du Royaume-Uni (12,26 %) et de l'Italie (11,92 %) ; la population de l'Espagne et de la Pologne représentent respectivement 8,88 % et 7,74 % de la population totale de l'Union, suivies par la Roumanie (4,38 %) et les Pays-Bas (3,31 %).
- Viennent ensuite les parts des populations de la Grèce (2,26 %), du Portugal (2,14 %), de la Belgique (2,13 %), de la République tchèque (2,08 %) et de la Hongrie (2,04 %) au sein de la population totale de l'Union. Suivent ensuite les parts des populations de Suède (1,84 %), d'Autriche (1,68 %), de Bulgarie (1,57 %), du Danemark (1,10 %), de Slovaquie (1,09 %) et de Finlande (1,07 %).
- Enfin, les populations les moins élevées de l'Union représentent respectivement 0,85 % (Irlande), 0,69 % (Lituanie), 0,47 % (Lettonie), 0,41 % (Slovénie), 0,27 % (Estonie), 0,16 % (Chypre), 0,09 % (Luxembourg) et 0,08 % (Malte) de la population totale de l'Union européenne.

4. La place des acteurs économiques et sociaux devient majeure dans une stratégie d'influence

Le souci d'une meilleure association de la société civile aux procédures d'élaboration du droit communautaire a conduit au développement de pratiques de consultations élargies et de modes de régulation alternatifs consacrés par le Livre blanc sur la gouvernance européenne et par l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2003.

Les acteurs de la société civile s'efforcent d'exercer une influence, soit sur l'élaboration de la législation communautaire, dès sa préparation au sein des services de la Commission, soit pour obtenir des subventions, notamment des fonds structurels, soit en vue de répondre aux appels.

Bruxelles est aujourd'hui, avant Washington, la ville au monde qui compte le plus de groupes de pression, de représentants d'organisations non gouvernementales et de cabinets de lobbying.

Elle attire aussi le plus de journalistes accrédités : plus de 1 300 étaient recensés en 2006, dont seulement 85 journalistes français (parmi lesquels seule une quarantaine est véritablement active), au 4^{ème} rang derrière l'Allemagne qui en compte plus du double soit 150, et derrière le Royaume-Uni qui en a 120.

Les journalistes français sont à peu près au même nombre que les journalistes néerlandais, alors que la France est environ six fois plus peuplée que les Pays-Bas. Il faut noter, de plus, que les chaînes de télévision sont peu représentées à Bruxelles : on compte un correspondant pour France 3, un correspondant pour France 24 et un correspondant pour France 2, mais la chaîne TF1 n'est pas présente, même si LCI vient d'ouvrir un bureau à Bruxelles. Or il est illusoire de penser qu'on peut, depuis Paris, assurer une information pertinente sur les affaires européennes.

On recense plus de **15 000 lobbyistes pour 25 000 fonctionnaires**. Les fédérations commerciales européennes représenteraient un tiers des quelques 3 000 groupes d'intérêt enregistrés, les bureaux de consultants un cinquième, les entreprises, organisations non gouvernementales et syndicats chacun environ 10 %, les représentations régionales et les organisations internationales 5 % chacune, et enfin les think tanks (centres de réflexion) 1 %.

*Aujourd'hui plus de 5 000 groupes d'intérêt sont accrédités auprès du Parlement européen*¹⁶. Ils interviennent activement auprès du rapporteur, des parlementaires de la commission compétente et en marge de la session plénière. Ils fournissent à la fois des argumentaires et des projets d'amendements. Ces groupes doivent désormais respecter le code de conduite annexé au règlement intérieur du Parlement européen dont il a déjà été fait mention.

Les groupes de pression et les associations, notamment celles qui militent pour la protection de l'environnement ou les droits des consommateurs, s'avèrent particulièrement efficaces dans leur action de lobbying auprès des services de la Commission pour suggérer des initiatives. Celles-ci sont parfois, et même souvent, couronnées de succès, ainsi qu'en témoignent les nombreuses directives adoptées au cours des quinze dernières années sur la protection de l'environnement ou sur celle des consommateurs.

¹⁶ Le Parlement a, dès 1984, sélectionné, mais de façon très large, un certain nombre de groupes de pression qu'il reconnaît comme interlocuteurs privilégiés et qu'il accrédite. Ceux-ci disposent donc d'accès préférentiel à l'information, de laissez-passer qui leur facilitent l'exercice de leurs missions. La liste des organismes accrédités, consultable sur Internet, est régulièrement remise à jour.

A titre d'exemple, la réglementation REACH relative à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des produits chimiques, adoptée par le Parlement européen en seconde lecture le 13 décembre 2006 et par le Conseil, également en seconde lecture, le 18 décembre 2006, a fait l'objet d'un intense lobbying de la part des associations et des organisations non gouvernementales de protection des consommateurs et de défense de l'environnement, d'une part, et de l'industrie chimique, d'autre part, tout au long des trois ans de négociation.

Si les organisations syndicales et patronales françaises sont bien représentées à Bruxelles, des efforts restent à fournir en ce qui concerne la présence et la participation des collectivités territoriales, dont la représentation est encore trop dispersée et peu visible, et des petites et moyennes entreprises, comme le souligne un récent rapport de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris en date du 3 novembre 2005¹⁷.

De même, les *think tanks* français, définis comme des groupements, qui se consacrent à la recherche indépendante et à la formulation de propositions publiques innovantes, présents à Bruxelles, sont encore en nombre insuffisant en comparaison de ceux mis en place par d'autres pays.

Nombre d'acteurs, notamment les opérateurs économiques, sont associés à l'évaluation de la norme communautaire, notamment dans les secteurs de la banque, de l'assurance et des services financiers.

Ils en contrôlent la bonne application : les associations et les groupes de pression, mais également les représentants des entreprises, ont l'habitude de signaler aux services de la Commission les difficultés rencontrées du fait de comportements fautifs au regard du droit communautaire, notamment des règles de concurrence.

II – L'administration française, un acteur important des processus de l'Union européenne : Quelles stratégies ?

➤ **Concernant l'organisation institutionnelle**, le Conseil d'État propose d'instituer auprès du Président de la République un « **Conseil stratégique sur l'Europe** », réunissant le Premier ministre, le ministre des affaires étrangères, le ministre de l'économie et des finances, le ministre en charge des affaires européennes et tout ministre intéressé par l'ordre du jour. Son secrétariat serait assuré par le secrétaire général des affaires européennes qui serait en même temps conseiller du Président de la République pour les affaires européennes.

Son rôle serait d'identifier les secteurs sur lesquels la France pourrait proposer des initiatives au regard des indications, observations ou suggestions recueillies par les ministères auprès des milieux intéressés, mais aussi auprès des collectivités territoriales ou des autorités administratives indépendantes.

Le conseil stratégique sur l'Europe pourrait également délibérer sur les échéances prévisibles à moyen et long terme : réouverture du dossier de la politique agricole commune prévue en 2009, examen à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013, réforme institutionnelle à la suite des deux référendums négatifs ou encore

¹⁷ Chambre de commerce et d'industrie de Paris, rapport de Jean-Claude Karpeles, « *Le lobbying des entreprises françaises à Bruxelles – Quels progrès depuis 2002 ?* », 3 novembre 2005.

priorités de la présidence française de l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2008 etc ...

Il aurait également compétence pour **déterminer, de façon prospective, les initiatives, les impulsions ou les propositions susceptibles d'être promues par la France** auprès de ses principaux partenaires à propos des grands dossiers transversaux jugés prioritaires tels que la préservation des services publics au regard de la politique de concurrence, l'élaboration d'une politique sociale européenne plus protectrice, les mesures à envisager en vue d'assurer la protection du milieu rural. A ce niveau seraient sélectionnées les contributions françaises à l'exemple des récentes démarches suivies pour le dépôt des mémorandums français relatifs à une politique européenne de l'énergie¹⁸, à une nouvelle stratégie pour le marché intérieur¹⁹ ou aux étapes vers l'Europe numérique²⁰.

Ses réunions pourraient être, au préalable, préparées par le comité interministériel sur l'Europe réunion chaque mois par le Premier ministre.

Il suggère également d'assurer **la continuité des arbitrages du secrétaire général des affaires européennes** afin de prendre acte de l'évolution du rôle et des compétences du Conseil européen voulue par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice. Il serait donc également le conseiller du Président de la République sur les affaires européennes.

La coordination interministérielle actuellement assurée par le secrétariat général des affaires européennes, qui en tant qu'administration, resterait sous l'autorité du Premier ministre, pourrait ainsi se poursuivre selon un processus continu, à toutes les étapes de la négociation, y compris lorsque les dossiers relèvent in fine de l'arbitrage du président de la république en vue des Conseils européens à venir.

Trois avantages principaux pourraient en résulter :

- **Les contacts avec les autres États membres seraient simplifiés** par cette harmonisation avec leur propre organisation. Leur serait ainsi épargnée la multiplicité des interlocuteurs français sur un même dossier, ainsi que la coupure, souvent dénoncée par les parlementaires, entre les réflexions administratives et les choix politiques.
 - **L'autorité du secrétaire général des affaires européennes en sortirait renforcée**, tant vis-à-vis des conseillers des chefs d'État ou de gouvernement des autres États membres, qui ne connaissent pas pour la plupart la dyarchie à la tête du pouvoir exécutif, que pour les arbitrages internes.
 - **La continuité de la coordination interministérielle** sur les dossiers communautaires jusqu'au Conseil européen serait ainsi facilitée.
- **S'agissant de la méthode de négociation**, le Conseil d'État suggère de créer, sur les propositions de réforme les plus importantes, des **groupes de travail ad hoc**, réunissant des représentants de l'administration, des parlementaires et les partenaires économiques et sociaux concernés, appelés à se réunir tout au long de la négociation et de la transposition, sous la responsabilité conjointe du secrétariat général des affaires

¹⁸ « Mémorandum de la France pour une relance de la politique énergétique européenne dans une perspective de développement durable », 20 janvier 2006.

¹⁹ « Vers une nouvelle stratégie pour le marché intérieur », septembre 2006.

²⁰ « Contribution pour une Europe numérique », présentée officiellement par la France au conseil télécommunications du 8 juin 2006.

européennes et du secrétariat général du Gouvernement, dont les moyens devraient être renforcés.

Dès les premières consultations de la Commission, seraient élaborés les *instruments de navigation* que sont les études d'impact, les tableaux de concordance et les mémorandums explicatifs en vue de les diffuser le plus largement aux décideurs politiques, aux collectivités territoriales, aux autorités administratives indépendantes et aux acteurs de la société civile concernés. Les mémorandums explicatifs doivent comporter l'énoncé des principales questions soumises à l'arbitrage politique.

Il convient, en tout état de cause, d'associer les partenaires économiques et sociaux afin de diagnostiquer très tôt les arbitrages politiques à venir entre les divers intérêts en présence au terme d'une information et d'une concertation la plus large et la plus ouverte possible.

Il pourrait être utile de saisir plus souvent le Conseil d'État de demandes d'expertise juridique *lors de l'élaboration ou lors de l'examen des propositions de texte afin de mieux évaluer leur bonne insertion dans le droit national.*

➤ **Pour de meilleurs réflexes européens**, le Conseil d'État suggère de prendre systématiquement la mesure, à l'occasion de toute réforme nationale, du droit communautaire applicable à la matière traitée ainsi que des normes applicables dans les principaux États membres et de joindre cette présentation à tout projet de loi ou d'ordonnance.

Il propose de favoriser **l'accessibilité du droit communautaire** au sein des bases de données juridiques informatiques, nationales et communautaires, en accélérant préalablement les travaux de refonte des directives, et ériger cet impératif en projet fort de la Présidence française à venir de l'Union européenne.

Il insiste sur l'intérêt qu'il y aurait à présenter sur les sites internet des ministères les consultations lancées par la Commission, ainsi que le droit communautaire applicable dans leurs domaines de compétence respectifs.

Le Conseil d'État propose enfin de créer, au sein des écoles de fonctionnaires, des cycles de formation aux questions européennes, ouverts aux ressortissants communautaires, sur le modèle du cycle de hautes études sur les questions européennes créé au sein de l'École nationale d'administration depuis le 1^{er} janvier 2007, dans les écoles de fonctionnaires.

Il suggère de développer la place de l'Europe dans les concours, dans les formations initiales et continues des fonctionnaires, et mettre en place, à leur intention, des parcours professionnels européens en valorisant les expériences acquises, notamment lors du retour des experts nationaux détachés.



Conférence de presse du 22 mars 2007



RAPPORT PUBLIC 2007 DU CONSEIL D'ETAT

Considérations générales :

*L'administration française et l'Union européenne :
Quelles influences ? Quelles stratégies ?*

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

I - Des choix politiques, en temps et au niveau utiles et plus largement anticipés

- ✓ Recenser avec une **vision stratégique et de moyen terme** les réformes susceptibles d'être proposées ou d'être ralliées par la France au vu des informations recueillies par les ministères auprès des principaux milieux concernés.
- ✓ **Répondre en concertation** avec les partenaires économiques et sociaux, avec les autorités administratives indépendantes et avec les collectivités territoriales aux questionnaires et **consultations lancées par la Commission** sur la base de Livres verts et souvent mises en ligne sur internet.
- ✓ **Provoquer très tôt les arbitrages politiques** sur ces propositions avant même que ne commence leur examen au Conseil et au Parlement européen.
- ✓ **S'appuyer sur le Parlement et sur le réseau des Parlements nationaux** à tous les stades de l'examen des propositions et lors de leur application.
- ✓ **Agir de façon plus systématique auprès du Parlement européen** en assurant une présence administrative et politique régulière et soutenue.
- ✓ **Mobiliser les collectivités territoriales** et les associer aux évaluations préalables, à la définition des positions de négociation et à la solution des précontentieux les impliquant.
- ✓ **Construire des alliances** avec les autres États membres après l'écoute attentive de leurs difficultés et de leurs propositions.

II - Une évaluation administrative le plus en amont possible de l'impact des réformes et des intérêts en présence

- ✓ Elaborer, dès les premières consultations de la Commission, **les instruments de navigation** que sont **les études d'impact, les tableaux de concordance et les mémorandums explicatifs** en vue de les diffuser le plus largement, aux décideurs politiques, aux collectivités territoriales, aux autorités administratives indépendantes et aux acteurs de la société civile concernés. Les mémorandums explicatifs comportent une série de questions soumises à l'arbitrage politique du Parlement et du Gouvernement.
- ✓ Créer sur les principales propositions et perspectives de propositions de texte communautaire des **groupes de travail ad hoc**, à l'image des comités danois ou des pratiques britanniques, associant représentants de l'administration, parlementaires et partenaires privés concernés, appelés à se réunir tout au long de la négociation et de la transposition, sous la responsabilité conjointe du secrétariat général du Gouvernement et du secrétariat général des affaires européennes.
- ✓ **Associer les partenaires économiques et sociaux** afin de diagnostiquer très tôt les arbitrages politiques à venir entre les divers intérêts en présence au terme d'une information et d'une concertation la plus large et la plus ouverte possible
- ✓ **Saisir plus souvent le Conseil d'État de demandes d'expertise juridique** lors de l'élaboration ou lors de l'examen des propositions de texte.

III - La continuité de la coordination interministérielle jusqu'aux arbitrages du Président de la République

- ✓ Instituer auprès du Président de la République un « **conseil stratégique sur l'Europe** » composé du Premier ministre, du ministre des affaires étrangères, des affaires européennes, de l'économie et des finances et tout autre ministre intéressé par l'ordre du jour²¹.

Il viendrait compléter les réunions ministérielles organisées pour préparer les échéances immédiates : son rôle serait d'identifier les secteurs sur lesquels la France pourrait proposer des initiatives au regard des indications, observations ou suggestions recueillies par les ministères auprès des milieux intéressés, mais aussi auprès des collectivités territoriales ou des autorités administratives indépendantes.

Il pourrait également **délibérer sur les échéances prévisibles à cinq ou dix ans** : réouverture du dossier de la politique agricole commune prévue en 2009, examen à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013, réforme institutionnelle à la suite des deux référendums négatifs ou encore priorités de la présidence française de l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2008.

²¹ Proposition inscrite dans le rapport établi par le Commissariat général du plan, groupe présidé par l'amiral Lanxade, La Documentation française, 4^{ème} trimestre 2002. Il y était notamment souligné que : « L'un des défauts les plus alarmants concerne la difficulté dans la définition et la mise en œuvre d'une stratégie européenne... Il existe dès lors un retard dans la réflexion gouvernementale par rapport au Royaume-Uni et à l'Allemagne ..La nécessité d'une coordination politique au plus haut niveau est apparue indispensable à la majorité des responsables politiques et administratifs... ».

Il aurait également compétence pour **déterminer, de façon prospective, les initiatives, les impulsions ou les propositions** susceptibles d'être promues par la France auprès de ses principaux partenaires à propos des grands dossiers transversaux jugés prioritaires tels que la préservation des services publics au regard de la politique de concurrence, l'élaboration d'une politique sociale européenne plus protectrice, les mesures à envisager en vue d'assurer la protection du milieu rural. A ce niveau seraient sélectionnées les contributions susceptibles d'être déposées par la France à l'exemple des récentes démarches suivies pour le dépôt des mémorandums français relatifs à une politique européenne de l'énergie²², à une nouvelle stratégie pour le marché intérieur²³ ou aux étapes vers l'Europe numérique²⁴.

Ses réunions pourraient être, au préalable, préparées par le comité interministériel sur l'Europe réunion chaque mois par le Premier ministre.

✓ **Renforcer l'autorité du secrétaire général des affaires européennes** en lui confiant le secrétariat du conseil stratégique sur l'Europe et la fonction de conseiller du Président de la République pour les affaires européennes, afin de prendre acte de l'évolution du rôle et des compétences du Conseil européen voulue par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice.

La coordination interministérielle assurée par le secrétariat général des affaires européennes, qui en tant qu'administration, resterait sous l'autorité du Premier ministre, pourrait ainsi se poursuivre de façon continue à toutes les étapes du processus de décision européen y compris lorsque les dossiers relèvent in fine de l'arbitrage du président de la république en vue des Conseils européens à venir.

Trois avantages principaux seraient donc susceptibles de résulter du maintien de la coordination interministérielle à toutes les étapes du processus de négociation européenne :

. **Les contacts avec les autres États membres seraient simplifiés** par cette harmonisation avec leur propre organisation. Leur serait ainsi épargnée la multiplicité des interlocuteurs français sur un même dossier, ainsi que la coupure, souvent dénoncée par les parlementaires, entre les réflexions administratives et les choix politiques.

. **L'autorité du secrétaire général des affaires européennes en sortirait renforcée**, tant vis-à-vis des conseillers des chefs d'État ou de gouvernement des autres États membres, qui ne connaissent pas pour la plupart la dyarchie à la tête du pouvoir exécutif, que pour les arbitrages internes.

. **La continuité de la coordination interministérielle** sur la négociation communautaire jusqu'au Conseil européen serait mieux assurée.

✓ Etablir **une correspondance entre l'organisation du secrétariat général du Gouvernement et celle du secrétariat général des affaires européennes**, en renforçant les moyens du secrétariat général du Gouvernement, notamment pour l'évaluation de l'impact des réformes en préparation et l'évaluation de leur insertion dans l'environnement juridique, économique et social.

²² « Mémorandum de la France pour une relance de la politique énergétique européenne dans une perspective de développement durable », 20 janvier 2006.

²³ « Vers une nouvelle stratégie pour le marché intérieur », septembre 2006.

²⁴ « Contribution pour une Europe numérique », présentée officiellement par la France au Conseil télécommunications du 8 juin 2006.

- ✓ Etendre les compétences du « groupe à haut niveau sur l'adaptation au droit communautaire » et du comité interministériel sur l'Europe à l'ensemble des **procédures d'infraction**.
- ✓ Créer ou maintenir au sein des ministères **des cellules en charge des affaires européennes** chargées de l'impulsion, de la coordination et de l'expertise juridique pour préparer la négociation, assurer le respect des calendriers de transposition, créer des parcours européens pour les fonctionnaires, développer les formations sur les questions européennes.

IV - Des réflexes européens plus marqués

- ✓ Prendre systématiquement la mesure, à l'occasion de toute réforme nationale, du **droit communautaire applicable** à la matière traitée, ainsi que des normes applicables dans les principaux États membres. **Joindre cette présentation à tout projet de loi ou d'ordonnance**.
- ✓ Favoriser **l'accessibilité du droit communautaire** au sein des bases de données juridiques informatiques, nationales et communautaires, en accélérant préalablement les travaux de refonte des directives, et ériger cet impératif en projet fort de la Présidence française à venir de l'Union européenne.
- ✓ Présenter sur **les sites internet des ministères** les consultations lancées par la Commission, ainsi que le droit communautaire applicable dans leurs domaines de compétence respectifs.

V - Des formations et des parcours européens

- ✓ Créer **des cycles de formation aux questions européennes**, ouverts aux ressortissants communautaires, sur le modèle du cycle de hautes études sur les questions européennes créé au sein de l'Ecole nationale d'administration depuis le 1^{er} janvier 2007, dans les écoles de fonctionnaires.
- ✓ **Développer la place de l'Europe dans les concours**, dans les formations initiales et continues des fonctionnaires, et mettre en place, à leur intention, **des parcours professionnels européens**, sur le modèle du "european fast stream" britannique.
- ✓ **Valoriser les expériences acquises** lors du retour des experts nationaux détachés.



Conférence de presse du 22 mars 2007



RAPPORT PUBLIC 2007 DU CONSEIL D'ETAT Considérations générales :

L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ?

EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

Au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni réalise des études d'impact sur toutes les propositions d'acte communautaire.

Elles sont très largement diffusées. Les juristes et les fonctionnaires qui auront en charge la transposition sont impliqués dès le début des évaluations qui portent notamment sur l'insertion des mesures envisagées dans le droit national.

Un **mémoire explicatif**, établi par le ministère pilote et comportant à la fois une analyse du contenu de la proposition, de son impact financier et juridique et l'énoncé des principales questions soulevées est adressé, dans les dix jours qui suivent la transmission du projet de texte communautaire, à la commission de contrôle de la législation européenne (*European Scrutiny Committee*) de la Chambre des Communes qui peut recommander la tenue d'un débat devant l'une des trois commissions permanentes spécialisées (*European Standing Committees*)²⁵. Cette commission de contrôle publie un rapport sur environ 600 des 1300 documents examinés chaque année.

Ce mémoire est également envoyé à la commission de contrôle des affaires de l'Union européenne de la Chambre des Lords qui dispose de sept sous-commissions au sein desquelles siègent en outre 52 pairs - soit au total 70 pairs impliqués dans les questions européennes. La Chambre des Lords intervient le plus en amont possible, avant que la proposition soit formellement adoptée par la Commission européenne. Le Gouvernement s'appuie très largement sur ses expertises et reprend nombre de ses suggestions.

²⁵ La première est compétente en matière d'environnement, d'agriculture, de transport ; la seconde en matière financière, douanière, retraites ; la troisième en matière de culture et de santé.

La commission de modernisation de la Chambre des Communes vient de préconiser, dans un rapport publié en mars 2005, la création d'une commission européenne mixte (*joint European Grand Committee*), commune aux deux Chambres, avec une présidence partagée, afin de renforcer les modalités de contrôle du Parlement sur les affaires européennes.

La réserve d'examen parlementaire a été consacrée par deux résolutions adoptées par la Chambre des communes les 24 et 30 octobre 1990. Elle a été élargie en 1998²⁶ aux recommandations, aux programmes de législation communautaire, aux accords politiques donnés concernant les questions relevant du troisième pilier et aux délibérations du comité de conciliation en cas de codécision. La réserve d'examen parlementaire a également été prescrite par une résolution de la Chambre des Lords du 6 décembre 1999.

La **coordination interministérielle** est assurée par le ministère principalement responsable et commence dès les premières consultations ouvertes sur les Livres verts et les Livres blancs. Il est procédé, dès ce moment, à de très larges consultations de l'ensemble des acteurs intéressés en vue de dégager les premiers éléments de la position britannique. Le secrétariat européen du cabinet office, qui compte une cinquantaine de personnes, intervient au début de la négociation, pour en fixer les lignes directrices, puis après quelques réunions du groupe de travail, enfin lors de la préparation du Conseil.

Au Danemark

Le Danemark procède également à de très larges consultations au sein d'une trentaine de **comités spéciaux** associant les fonctionnaires et les partenaires privés concernés par la proposition de texte.

Ces comités ad hoc sont coordonnés par un Comité pour l'Europe dont la fonction est d'assurer la cohérence de l'ensemble de la position danoise au sein des institutions européennes.

Le parlement danois, le **Folketing**, est, depuis l'origine, consulté dès le début de la négociation et informé en temps réel de son évolution. Le Gouvernement danois est tenu d'émettre une réserve d'examen parlementaire tant que le Folketing n'a pas statué²⁷.

Il est intéressant de noter que le Danemark est à la fois le pays qui procède au plus de concertations formalisées en amont, et celui qui transpose les directives communautaires le plus rapidement en aval.

²⁶ Résolution du 17 novembre 1998, annexée au règlement de la Chambre des communes.

²⁷ M. Jacques Delors, alors Président de la Commission européenne, mentionnait régulièrement que le Folketing danois était le 13^{ème} membre de la Communauté européenne.

En Finlande

En Finlande, la Grande commission²⁸, qui est l'organe parlementaire principalement chargé des questions européennes, à l'exception de celles relatives à la politique étrangère et de sécurité commune qui sont soumises à la commission des affaires étrangères, intervient dans les propositions relevant du régime législatif finlandais avant même que la Commission européenne ait adopté un projet de texte.

Le Gouvernement finlandais ne peut émettre un avis lors de l'examen du Conseil tant qu'il ne dispose pas de la position du Parlement, émis au sein de la **Grande commission**, et qui le lie pour tous les textes de compétence législative. La commission spécialisée compétente doit transmettre au préalable son avis à la Grande commission.

Les réunions du vendredi sont consacrées à la préparation des Conseils prévus la semaine suivante. Les ministres se rendent devant la Grande commission tant avant qu'après les sessions du Conseil. Cette commission exprime également ses avis lors de la préparation de chaque Conseil européen, notamment pour toute modification des traités constitutifs de l'Union européenne.

Elle peut connaître, en outre, de toutes les autres propositions d'actes communautaires, qui sont en fait plus nombreuses, mais sans disposer des mêmes pouvoirs. Elle émet alors un simple avis consultatif si elle le souhaite.

En Irlande

En Irlande, le Gouvernement réunit tous les mois un « **Cabinet committee** » sur les affaires européennes : présidé par le Premier ministre, il réunit les ministres des Finances, des affaires étrangères, de la justice, des affaires européennes ainsi que tout autre ministre intéressé par l'ordre du jour.

Il est assisté d'un « **senior official group** », composé de hauts fonctionnaires, en charge de la préparation des réunions de ce comité et de l'examen des rapports établis par les ministères sur les négociations en cours dans leurs domaines de compétences respectifs.

Les réunions des fonctionnaires, comme les réunions ministérielles, portent à la fois sur les positions de négociation et sur les questions relatives à la transposition. Les tableaux de bord de la transposition y sont examinés tous les mois.

Le secrétaire d'État aux affaires européennes est rattaché à la fois au ministre des affaires étrangères et au Premier ministre.

²⁸ La Grande commission compte 25 membres, contre 17 ou 11 au minimum pour les autres commissions.

Elle est systématiquement saisie de tous les projets ou propositions de loi pour lesquels le texte proposé par la commission spécialisée a été amendé au cours de la séance plénière en première lecture, ce qui n'arrive que sur quelques projets de loi. Elle a pour principale mission de définir la position du parlement finlandais sur les affaires européennes, et son avis est contraignant pour les textes qui relèvent des compétences législatives.

En Espagne

En Espagne, le secrétaire d'État aux affaires européennes est rattaché au ministre des affaires étrangères qui compte deux autres secrétaires d'État : l'un est en charge de la politique étrangère et de sécurité commune, l'autre est responsable de la coopération au développement.

Les secrétaires d'État ne participent pas au conseil des ministres. Le secrétaire d'État aux affaires européennes est assisté d'un secrétaire général sur les affaires européennes qui a le rang d'un sous-secrétaire d'État.

Il n'existe pas de structure de coordination interministérielle sous l'autorité du premier ministre, mais **deux commissions interministérielles**, réunies sous la présidence respective des **deux vice-premiers ministres**. L'une est plus particulièrement responsable des affaires économiques et financières, l'autre examine les questions générales. Le secrétaire d'État aux affaires européennes est associé aux deux.

Il existe en outre une commission interministérielle pour les affaires européennes associant les collectivités territoriales.

Les travaux européens sont suivis, au sein des Cortes espagnols, par une commission mixte pour l'Union européenne, qui est régulièrement informée des positions de négociation.

En Pologne

En Pologne, le président de la Diète exerce un contrôle sur tous les projets de loi déposés : il vérifie leur conformité au droit communautaire.

Chaque projet de loi transmis par le gouvernement est ainsi assorti **d'une déclaration de conformité au droit communautaire**, en général préparée par le service gouvernemental en charge des affaires européennes.

A la Diète, les avis émis par la commission permanente des affaires européennes doivent en principe être respectés lors de la négociation au sein du Conseil.

En Italie

En Italie, les pouvoirs du Parlement sont proches de ceux du Parlement français

Le règlement des deux assemblées prévoit en outre que tout arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes est adressé à la fois à la commission compétente et à la commission des politiques de l'Union européenne.

Il est alors analysé en présence d'un représentant du gouvernement, et cette analyse donne lieu à un avis concernant les initiatives et orientations recommandées aux autorités nationales.

En Allemagne

En Allemagne, la coordination interministérielle doit respecter les compétences des länder, l'équilibre des coalitions politiques au sein de certains gouvernements et la spécificité des pouvoirs du Chancelier.

En raison de l'organisation fédérale, l'avis du Bundesrat lie la position allemande pour les textes qui interfèrent avec les compétences des länder. Ces derniers font alors partie de la délégation allemande au sein du Conseil.

Les contraintes ainsi évoquées sont compensées par **une présence politique régulière et soutenue** lors des réunions des différentes formations du Conseil auxquelles les ministres allemands participent systématiquement. Elle se manifeste également au Parlement européen par une présence massive des députés européens élus en Allemagne à l'intérieur des groupes politiques les plus influents, notamment le parti populaire européen, et par de fréquents échanges des ministres allemands avec les parlementaires européens.

En conclusion, plusieurs enseignements se dégagent de ces pratiques

- ✓ le temps consacré à l'évaluation préalable des propositions d'acte communautaire et à la consultation des acteurs intéressés et des parlementaires, français et européens élus dans le pays, favorise **la définition de positions de négociation largement acceptées** et considérées comme le compromis le plus tangent à un intérêt général national, défini à la suite d'un débat et **politiquement arbitré très en amont de la négociation**,
- ✓ la mise à plat, très tôt, des divergences d'intérêt et la définition d'un compromis politiquement assumé garantit bien souvent une convergence des positions exprimées par la suite à Bruxelles tant par les autorités publiques que par les partenaires économiques et sociaux. **La procédure de concertation préalable devient alors une composante de la stratégie d'influence** déployée par la suite et reposant à la fois sur la construction d'alliances ad hoc entre États membres et sur le lobbying des acteurs privés,
- ✓ **les instruments de navigation** élaborés au soutien de ces consultations : mémorandums explicatifs, tableaux de concordance, études d'impact et évaluations préalables **favorisent ultérieurement une transposition rapide des directives adoptées et la bonne application du droit communautaire**,
- ✓ **la présence politique régulière au sein des différentes formations du Conseil**, même lorsqu'il existe par ailleurs une enceinte plus restreinte telle que l'Eurogroupe ou le groupe des sept, l'écoute des positions de l'ensemble des États membres et **les visites régulières de ministres au Parlement européen** constituent des éléments essentiels d'une stratégie d'influence.

Peut-être la prééminence, dans la vie politique, et quelquefois dans la gestion publique, françaises des préoccupations à court terme est-elle difficilement conciliable avec *le temps long*, caractéristique des processus de décision européens. **Mais ni les conflits sociaux, ni la division de l'opinion, ni la tendance, sous l'effet de la médiatisation de la vie politique et de la pesée des échéances électorales, à privilégier le temps court par rapport au temps long ne sont des caractéristiques propres à la société française.**

Aussi bien n'est-il pas hors de portée des autorités et de l'administration françaises de consentir **un effort plus marqué d'anticipation, de recherche d'alliances et d'exemplarité.** La place éminente qu'occupe l'Europe dans les choix gouvernant l'avenir de notre pays et dans l'élaboration du corpus normatif qui contribuera à modeler cet avenir, appelle également le développement, dans l'ensemble des processus de décision, d'un véritable réflexe européen.



Conférence de presse du 22 mars 2007



RAPPORT PUBLIC 2007 DU CONSEIL D'ETAT

Considérations générales :

L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ?

QUELQUES CHIFFRES

L'Union européenne est la première zone économique du monde

- ✓ Son PIB, de 10 850 milliards d'euros en 2005, dépasse aujourd'hui celui des États-Unis qui atteint 10 010 milliards d'euros (contre 1800 milliards d'euros pour la Chine).
- ✓ Toujours en 2005, la part des exportations de l'Union européenne dans les exportations mondiales, hors commerce intra-communautaire, est de 18,1 % contre 12 % pour les États-Unis (et 10,1 % pour la Chine).
- ✓ La part des importations de l'Union européenne en provenance du reste du monde représente 18,9 % des importations mondiales, contre 21,8 % pour les États-Unis (et 7,5 % pour la Chine)²⁹.
- ✓ En termes d'échanges commerciaux, l'Union européenne et les États-Unis sont chacun le premier partenaire de l'autre et représentent la relation bilatérale la plus importante au monde en termes de flux. La caractéristique la plus notable de ces échanges au cours de ces dernières années a été la croissance continue de l'excédent de l'Union européenne, passé d'un peu plus de 20 milliards d'euros en 1999 à 88,4 milliards en 2005.
- ✓ L'Union européenne et les États-Unis constituent aussi, l'un pour l'autre, la plus importante source d'investissements directs à l'étranger (IDE). Les flux d'investissement européens vers les États-Unis sont passés de 7,2 milliards d'euros en 2004 à 26,1 milliards d'euros en 2005 et le flux des investissements américains vers l'Europe de 15,3 milliards d'euros en 2004 à 17,5 milliards d'euros en 2005.³⁰

²⁹ Source : Eurostat

³⁰ Source : Eurostat.

Le droit communautaire regroupe 17 000 actes et 3000 accords internationaux conclu entre la Communauté l'Union ou les États membres et des États tiers³¹

✓ Au 31 décembre 2006 étaient en vigueur :

.....
180 règlements adoptés en codécision par le Conseil et par le Parlement européen

1876 règlements adoptés par le Conseil seul

5293 règlements adoptés par la Commission

341 directives adoptées par le Conseil et le Parlement européen en codécision

878 directives adoptées par le Conseil seulement

711 directives adoptées par la Commission
.....

A Bruxelles

✓ La Commission se compose à la fois d'une **administration**, constituée aujourd'hui de 36 directions générales, coordonnées par un secrétaire général, et d'une instance plus politique le **Collège des commissaires**, avec, depuis le 1^{er} janvier 2007, 27 commissaires, soit un par État membre. La composition du Collège des commissaires sera revue lors du prochain renouvellement de la Commission en novembre 2009 : en application du protocole sur l'élargissement annexé au traité de Nice, le nombre de commissaires sera inférieur au nombre d'États membres et il sera fixé par une décision à l'unanimité du Conseil européen.

✓ Le terme « Conseil » recouvre à la fois l'institution Conseil en tant qu'entité politique et juridique, et l'administration qui l'assiste appelée Secrétariat général du Conseil³². Bien qu'il se réunisse en **neuf formations**, le Conseil reste unique et toute formation du Conseil peut adopter un acte juridique dans tout domaine relevant des compétences communautaires ou de l'Union.

✓ **Plus de 15 000 lobbyistes pour 25 000 fonctionnaires**. Les fédérations commerciales européennes représenteraient un tiers des quelques 3 000 groupes d'intérêt enregistrés, les bureaux de consultants un cinquième, les entreprises, organisations non gouvernementales et syndicats chacun environ 10 %, les représentations régionales et les organisations internationales 5 % chacune, et enfin les think tanks (centres de réflexion) 1 %.

³¹ Article de Jean Maïa, « La contrainte européenne sur la loi », Revue Pouvoirs n° 114, septembre 2005

³² Le Secrétariat général du Conseil est une administration, plus légère que celle de la Commission, dirigée par un Secrétaire général (qui est aussi le Haut représentant pour la **politique étrangère et de sécurité commune**) assisté d'un secrétaire général adjoint. Ils participent aux sessions de la formation « Affaires générales et Relations extérieures » du Conseil, et sont assis à la table lors des réunions du Conseil européen.

La part de la France : quelques illustrations

✓ Plus de **1 300 journalistes** étaient recensés en **2006**, dont seulement 85 journalistes français (parmi lesquels seule une quarantaine est véritablement active), au 4^{ème} rang derrière l'Allemagne qui en compte plus du double soit 150, et derrière le Royaume-Uni qui en a 120.

Les journalistes français sont à peu près au même nombre que les journalistes néerlandais, alors que la France est environ six fois plus peuplée que les Pays-Bas

✓ Les **chaînes de télévision françaises** sont **peu représentées à Bruxelles**

On compte un correspondant pour France 3, un correspondant pour France 24 et un correspondant pour France 2, mais la chaîne TF1 n'est pas présente, même si LCI vient d'ouvrir un bureau à Bruxelles

✓ On dénombre **28 cabinets d'avocats anglais spécialisés dans les affaires européennes** et :

*24 cabinets américains
5 cabinets français*

✓ On dénombre **46 associations professionnelles allemandes** et :

*15 associations anglaises
9 associations françaises*

✓ **149 institutions se consacrent en tout ou en partie aux questions européennes**³³ indépendamment des lobbies ou des institutions académiques

Pour 7 " think tanks français ", elle en dénombre 8 en Grèce, 16 au Royaume-Uni et 23 en Allemagne³⁴ : or leur rôle et leur influence dans l'émergence des réformes et des projets politiques futurs sont incontestables³⁵. La Commission participe d'ailleurs à nombre d'entre eux comme observateur

A Strasbourg

✓ Le Parlement européen compte, depuis le 1^{er} janvier 2007, date de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, **786 députés**. Cette solution provisoire, liée à l'arrivée de 17 députés bulgares et de 33 députés roumains, sera revue pour la législature 2009-2014. Le nombre de députés sera ramené à 736, dont 99 pour l'Allemagne et 72 pour la France, pour le Royaume-Uni et pour l'Italie, contre **78 aujourd'hui**.

³³ Etudes et recherches n° 35, sous la direction de Stephen Boucher « L'Europe et think tanks : un potentiel inaccompli, une analyse des " think tanks " spécialistes de l'Europe au sein de l'Union européenne élargie », Notre Europe, octobre 2004.

³⁴ Etude réalisée par la Fondation « Notre Europe », longtemps présidée par Jacques Delors, en 2004.

³⁵ « Les think tanks, cerveaux de la guerre des idées » par Stephan Boucher et Martine Royo, Editions Le Felin Kiron, juin 2006.

Le nombre de représentants élus au Parlement européen se répartit entre les États membres de la façon suivante :- l'Allemagne dispose de 99 députés européens,- la France, le Royaume-Uni et l'Italie de 72 représentants,- la Pologne et l'Espagne de 50 représentants,- la Roumanie de 33 représentants,- les Pays Bas de 25 représentants,- la Belgique, la Grèce, le Portugal, la Hongrie, la République tchèque de 22 représentants,- la Suède de 18 représentants,- l'Autriche et la Bulgarie de 17 représentants,- la Slovaquie, le Danemark et la Finlande de 13 représentants,- l'Irlande et la Lituanie de 12 représentants,- la Lettonie en compte 8,- la Slovénie 7,- l'Estonie, Chypre et le Luxembourg en ont 6,- enfin Malte en a 5.

✓ **Le parlement européen est devenu, pour la plupart des compétences normatives, un véritable co-législateur dont les pouvoirs sont plus importants que ceux de nombre de parlements nationaux.**

En l'état actuel du droit, **la procédure de codécision**, qui concerne aujourd'hui 43 domaines de compétence relevant du premier pilier, **fait figure de quasi-procédure de droit commun**. Elle repose sur un principe de parité entre le Conseil et le parlement européen : aucun texte ne peut être adopté sans l'accord des deux institutions.

Selon les chiffres de la Commission au 27 juin 2006, depuis le 1er mai 1999, date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la procédure de codécision a fonctionné ainsi :

34 % des accords (soit 140) sont intervenus en première lecture

46 % (soit 192) sont intervenus en deuxième lecture

Seuls 20 % sont intervenus après Comité de conciliation, réunissant à parité des membres du Conseil et du parlement européen en cas de désaccord persistant à l'issue des deux lectures du projet de texte, soit 9 % sans débat en raison de l'accord préalable obtenu en réunion informelle et 11 % (48) à la suite d'une discussion

En moyenne, il faut compter :

12 mois pour l'adoption d'un texte en première lecture,

22 mois en deuxième lecture

29 mois au total pour son adoption après passage en Comité de conciliation

A Luxembourg

✓ L'institution communautaire « Cour de justice » au sens du traité instituant la Communauté européenne se compose en réalité de trois juridictions : **la Cour de justice** proprement dite, **le Tribunal de première instance** qui a vocation à traiter en première instance de nombreux recours, et **le Tribunal de la fonction publique** qui intervient en première instance sur les contentieux intéressant la fonction publique européenne. Ces trois juridictions siègent à Luxembourg.

✓ La Cour de justice est composée **d'un juge par État membre**, soit 27 depuis le 1^{er} janvier 2007, et de 8 avocats généraux, tous désignés pour un mandat de six ans. Le tribunal de Première instance compte 27 juges et le tribunal de la Fonction publique est composé de 7 juges.

✓ **Les questions préjudicielles représentent, au cours de l'année 2006, 251 affaires sur les 537 examinées par la Cour de justice**, soit 46,7 %, dont 24 ont été adressées par les juridictions françaises. Entre 1996 et 2006, sur les 2622 questions préjudicielles posées à la Cour de justice par les juridictions nationales, 173 ont été posées par des juridictions françaises, dont 14 par le Conseil d'État, 20 par la Cour de cassation et 139 par les juridictions de première instance et d'appel.



Conférence de presse du 22 mars 2007



RAPPORT PUBLIC 2007 DU CONSEIL D'ETAT Considérations générales :

L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ?

CITATIONS

« Vouloir que l'Europe soit en paix par les traités et les congrès, c'est vouloir qu'un corps social subsiste par des conventions et des accords ; des deux côtés, il faut une force coactive qui unisse les volontés, concerte les mouvements, rende les intérêts communs et les engagements solides. »

Saint-Simon, *De la réorganisation de la société européenne ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique en conservant à chacun son indépendance nationale*, 1814

« Il y a aujourd'hui une nationalité européenne comme il y avait au temps d'Eschyle, de Sophocle et d'Euripide, une nationalité grecque. »

Victor Hugo, *Les Burgraves*, 1843

« Un jour viendra où vous toutes nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure et vous constituerez la fraternité européenne. »

Victor Hugo, ouvrant les débats du Congrès de la paix réuni à Paris, 21 août 1849

« Nous aurons les États-Unis d'Europe qui couronnent le Vieux-Monde, comme les États-Unis d'Amérique couronnent le nouveau. L'esprit de conquête transformé en esprit de découverte, la patrie sans la frontière, le commerce sans la douane, la jeunesse sans la caserne, le courage sans le combat, la vie sans le meurtre, l'amour sans la haine.»

Victor Hugo, ouvrant les débats du Congrès de la paix réuni à Paris, 21 août 1849

L'administration française et l'Union européenne:

Quelles influences ? Quelles stratégies ?

« Un jour viendra où les boulets et les bombardements seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le véritable arbitrage d'un grand Sénat souverain qui sera à l'Europe ce qu'est le Parlement à l'Angleterre... »

Victor Hugo, ouvrant les débats du Congrès de la paix réuni à Paris, 21 août 1849

« Chaque jour le monde devient plus petit par suite des progrès techniques, des moyens de communication, les villes et les pays se rapprochent de plus en plus. Au rapprochement dans l'espace et dans le temps des peuples voisins doit correspondre un rapprochement politique si l'on veut éviter les heurts violents. »

Richard Nikolaus de Coudenhove-Kalergi, *Pan Europe*, 1923

« Pour exister un jour sur la carte politique, la Paneurope doit d'abord s'enraciner dans le cœur et le cerveau des Européens. Il faut que de peuples à peuples, d'industries à industries, de littérature à littérature, d'associations à associations, des ponts soient jetés, amitié, intérêt, compréhension mutuelle. Le sentiment de la communauté paneuropéenne, le patriotisme paneuropéen doivent couronner et compléter le sentiment national. »

Richard Nikolaus de Coudenhove-Kalergi, *Vers la Pan Europe*, 1927

« L'unité de l'Europe comme société n'est pas un idéal mais un fait d'une très ancienne quotidienneté. L'unité de l'Europe n'est pas une fantaisie. Elle est la réalité même ; et ce qui est fantastique c'est précisément l'autre thèse : la croyance que la France, l'Italie ou l'Espagne sont des réalités substantives, indépendantes. »

José Ortega y Gasset, *La révolte des masses*, 1929

« Entre des peuples qui sont géographiquement groupés comme les peuples d'Europe, il doit exister une sorte de lien fédéral : ces peuples doivent avoir à tout instant la possibilité d'entrer en contact, de discuter leurs intérêts, de prendre des résolutions communes, d'établir entre eux un lien de solidarité qui leur permettent de faire face, au moment voulu, à des circonstances graves, si elles venaient à naître. »

Aristide Briand, discours devant l'assemblée générale de la SDN, 5 septembre 1929

« Une vraie conviction n'a pas besoin d'être confirmée par la réalité pour se savoir juste et vraie. Il ne peut être défendu à personne de rédiger lui-même dès aujourd'hui sa carte d'identité d'Européen, de se dire citoyen d'Europe, et malgré les frontières, de considérer fraternellement comme une unité notre monde multiple. »

Stefan Zweig, *Espérer l'Europe à en mourir*, 1932

« *Le plus grand péril qui menace l'Europe, c'est la lassitude* »

Husserl, conférences sur la crise de l'Humanité européenne, 7 et 10 mai 1935

« *Si l'humanisme européen n'est plus capable d'un sursaut qui rendrait ses idées combattives, s'il n'est plus capable de prendre conscience de sa propre âme, avec une vigueur, une force vitale fraîche et guerrière, alors il périra, et une Europe subsistera, qui continuera à porter ce nom à titre purement historique, et devant laquelle il vaudrait mieux chercher refuge dans l'indifférence de l'intemporel.* »

Thomas Mann, *Avertissements à l'Europe !*, 1935

« *Qu'est-ce que l'Europe ? Une pensée qui ne se contente jamais. Sans pitié pour elle-même, elle ne cesse jamais de poursuivre deux quêtes : l'une vers le bonheur ; l'autre qui lui est plus indispensable encore, et plus chère, vers la vérité* »

Paul Hazard, *La crise de la conscience européenne*, 1935

« *Aucun homme, aucune puissance, aucune force ne pourra unir les Européens et « faire l'Europe ». Seule une idée pourra les unir. Seule une idée pourra faire l'Europe. Cette idée est l'idée de la communauté sociale. Pour arriver à une union naturelle et par conséquent valide, l'Europe doit découvrir toute seule, inventer toute seule la raison profonde de cette Union.* »

Alberto Savini, *Pompiérisme*, 1944.

« *Les Européens ne peuvent réaliser toutes les possibilités que la nature et l'histoire ont mises en eux que s'ils vivent au rythme de leur temps.* »

Jean Monnet, discours prononcé à Strasbourg, 11 septembre 1952

« *L'Union ne peut pas se fonder seulement sur les bonnes volontés. Des règles sont nécessaires. Les événements tragiques que nous avons vécus, ceux auxquels nous assistons, nous ont peut-être rendus plus sages. Mais les hommes passent, d'autres viendront qui nous remplaceront. Ce que nous pourrons leur laisser, ce ne sera pas notre expérience personnelle qui disparaîtra avec nous ; ce que nous pouvons leur laisser, ce sont les institutions. La vie des institutions est plus longue que celle des hommes et les institutions peuvent ainsi, si elles sont bien construites, accumuler et transmettre la sagesse des générations successives.* »

Jean Monnet, discours prononcé à Strasbourg, 11 septembre 1952

« A présent l'idée d'une Europe qui ne connaîtra plus de frontières- où les peuples auront mis en commun leurs ressources et seront unis dans le même destin pacifique, libérant leurs enfants de la crainte et de l'esprit de domination qui ont ensanglanté nos pays pendant tant de siècles-cette idée a commencé à être une réalité. »

Jean Monnet, allocution prononcée le 9 mai 1953 en l'honneur de Robert Schuman.

« Entre pays séparés, l'avantage de chacun est limité aux résultats de son effort isolé, aux gains qu'il obtient sur son voisin, aux difficultés qu'il réussit à lui transférer. Dans notre Communauté, l'avantage de chacun des membres est l'effet de la prospérité de l'ensemble. »

Jean Monnet, discours prononcé à Strasbourg, 30 novembre 1954

« Renoncer à une entreprise parce qu'elle rencontre trop d'obstacles est souvent une grave erreur : ces obstacles sont au contraire les aspérités auxquelles peut s'attacher l'action. »

Jean Monnet, *Mémoires*, 1976

« Ceux qui ne veulent rien entreprendre parce qu'ils ne sont pas assurés que les choses iront comme ils l'ont arrêté par avance se condamnent à l'immobilité. »

Jean Monnet, *Mémoires*, 1976

« Créer progressivement entre les hommes d'Europe le plus vaste intérêt commun géré par des institutions communes démocratiques auxquelles est déléguée la souveraineté nécessaire. Telle est la dynamique qui n'a cessé de fonctionner depuis les débuts de la Communauté européenne, brisant les préjugés, effaçant les frontières, élargissant en quelques années à la dimension d'un continent le processus qui avait, au cours des siècles, formé notre vieux pays. »

Jean Monnet, *Mémoires*, 1976

« Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes. »

Jean Monnet, discours prononcé à Washington, 30 avril 1952

« La seule solution d'une certaine grandeur française, c'est de faire l'Europe. »

Fernand Braudel, *La dynamique de l'Occident*, 1976

« Les ressemblances et les convergences historiques, même les liens brisés et aussitôt renoués, nous indiquent que la mise en commun de nos forces éteint nos rancunes et peut nous donner une Europe de la paix intérieure. »

Alcide de Gasperi, discours prononcé à la tribune de l'assemblée du Conseil de l'Europe, 10 décembre 1951

« L'association de nos expériences sociales, culturelles, administratives redouble nos possibilités nationales, et les préserve de toute décadence en leur donnant un élan nouveau vers la création d'une civilisation encore plus avancée et encore plus élevée. »

Alcide de Gasperi, discours prononcé à la tribune de l'assemblée du Conseil de l'Europe, 10 décembre 1951

« La construction des instruments et des moyens techniques, les solutions administratives sont sans doute nécessaires ; et nous devons en savoir gré à ceux qui en assument la tâche. Ces constructions constituent la charpente ; elles représentent ce que le squelette représente pour le corps humain. Mais ne risquons-nous pas de les voir se décomposer si un souffle vital n'entre pas en elles pour les vivifier au moment même de leur naissance ? »

Alcide de Gasperi, discours prononcé à la tribune de l'assemblée du Conseil de l'Europe, 10 décembre 1951

« Une Europe puissante économiquement et commercialement, unie monétairement, active sur le plan international, capable d'assurer sa propre défense, féconde et diverse dans sa culture. Cette Europe-là sera d'autant plus attentive aux autres peuples qu'elle sera plus sûre d'elle-même. »

François Mitterrand, discours devant le Parlement européen, 17 janvier 1995

« Il ne faut transmettre, non pas cette haine, mais au contraire la chance des réconciliations que nous devons, il faut le dire, à ceux qui dès 1944-1945, eux-mêmes ensanglantés, déchirés dans leur vie personnelle le plus souvent, ont eu l'audace de concevoir ce que pourrait être un avenir plus radieux qui serait fondé sur la réconciliation et sur la paix. C'est ce que nous avons fait. »

François Mitterrand, discours devant le Parlement européen, 17 janvier 1995

« Chacun a vu le monde de l'endroit où il se trouvait et ce point de vue était généralement déformant. Il faut vaincre ses préjugés. Ce que je vous demande là est presque impossible, car il faut vaincre notre histoire et pourtant si on ne la vainc pas, il faut savoir qu'une règle s'imposera : le nationalisme, c'est la guerre ! La guerre ce n'est pas seulement le passé, cela peut être notre avenir. »

François Mitterrand, discours devant le Parlement européen, 17 janvier 1995

« Il est erroné scientifiquement de faire peser sur l'Europe le désenchantement démocratique et la crise du politique. Ce sont des facteurs qui travaillent dans nos nations mêmes et on ne peut pas demander à l'Europe de tirer le remède miracle. »

Jacques Delors, discours lors de la réunion du groupe PSE du comité des régions, 17 novembre 2004

« L'idéal de la construction européenne, c'est que je me sente à la fois un grand sentiment d'appartenance et de fierté pour mon pays et qu'en même temps je me sente de plus en plus européen. »

Jacques Delors, discours lors de la conférence d'ouverture de la biennale sur le modèle social européen, 10 septembre 2006

« Il faut toujours revenir aux fondements de la pensée européenne, à ce qui a fait la grandeur des Européens alors que tout paraissait perdu, que même l'horreur paraissait les habiter.[...] Ce qui veut dire pour les Européens fidèles à leur patrimoine éthique et philosophique, remettre chaque jour, sur le métier, l'ouvrage. »

Jacques Delors, discours lors de la conférence d'ouverture de la biennale sur le modèle social européen, 10 septembre 2006

« La diversité des nations, des langues et des cultures européennes est l'une des grandes richesses de l'Europe. La construction européenne est originale ; elle n'a de parallèle dans nulle autre réalisation politique de l'histoire, dans la mesure où elle respecte cette diversité. Mais ce n'est qu'à travers l'union qu'elle peut être assurée et renforcée, en gagnant une influence sur la scène internationale que, en aucun cas, nul Etat européen est à même d'acquérir séparément. C'est la plus-value qui résulte de l'Union et sa principale raison d'être. »

Mario Soares, discours de la Haye au Congrès des Européens, 9 mai 1998

« L'Europe ne peut se comporter comme une forteresse assiégée, défendue et isolée de l'extérieur. L'Union doit être ouverte, influente, capable d'assurer les responsabilités historiques vis-à-vis du monde. »

Mario Soares, discours de la Haye au Congrès des Européens, 9 mai 1998

« Il est vital de poursuivre la construction européenne. Les nationalismes qui ont fait tant de mal à notre continent peuvent renaître à tout moment. Et ce n'est pas seuls que nous ferons face aux bouleversements économiques du monde. La France doit affirmer l'exigence d'une Europe puissance. D'une Europe politique. D'une Europe qui garantisse notre modèle social. C'est notre avenir qui est en jeu. Portons toujours cet idéal et cette volonté. »

Jacques Chirac, déclaration télévisée, 11 mars 2007

« C'est dans cet élan créateur, qui est avant tout un acte de foi dans la liberté de l'homme et la confiance dans l'avenir, que s'exprime l'identité de l'Europe. Elle n'était pas donnée par l'Histoire. Elle est bien au contraire le fruit d'une révolte, d'un sursaut contre les drames de l'Histoire, au sortir des siècles de guerres et de déchirements. C'est dans la volonté de rompre avec la fatalité de la tragédie que se lit la grandeur et l'audace du dessein européen. »

Jacques Chirac, discours lors des rencontres pour l'Europe de la culture, 2005

« Etre européen, ce n'est pas renoncer à soi-même, c'est au contraire être, par exemple, encore plus français, allemand, espagnol ou polonais ou autre pour plonger ses racines dans le terreau de nations unies par la force d'un lien partagé. Depuis le Moyen-Age, le mouvement de la culture saisit notre continent dans son entier. Le foisonnement des cultures nationales ou régionales s'en nourrit. Ce qui fait notre unité profonde exalte en réalité notre diversité. »

Jacques Chirac, discours lors des rencontres pour l'Europe de la culture, 2005

« En un temps où une guerre de plus venait de s'achever, où l'Europe découvrait, effarée, qu'elle avait pu engendrer l'horreur des camps, où un autre totalitarisme étendait son emprise sur la moitié du continent, où la troisième guerre mondiale paraissait inévitable, des hommes de bonne volonté décidèrent que le moment était venu de rompre avec le cycle de la vengeance et de montrer au monde qu'un idéal de paix et de fraternité pouvait être plus fort que la soif de revanche et le souvenir du malheur. »

Nicolas Sarkozy, discours prononcé à Strasbourg, 21 février 2007

« L'unité de l'Europe a commencé à devenir possible quand les Européens se sont mis à croire pour eux-mêmes à la force des principes qu'ils avaient enseignés aux autres hommes. L'unité politique de l'Europe a commencé à devenir possible quand les Européens se sont mis à croire davantage au droit qu'à la force. »

Nicolas Sarkozy, discours prononcé à Strasbourg, 21 février 2007

« La grande idée des pères fondateurs a été de créer pas à pas, par l'économie et par le droit, les conditions qui permettraient à la personnalité de l'Europe de s'exprimer chaque jour davantage. Leur coup de génie a été de commencer par la mise en commun d'intérêts parfaitement identifiables, d'aller vers l'idéal en partant de ce qu'il y avait de plus matériel. »

Nicolas Sarkozy, discours prononcé à Strasbourg, 21 février 2007

« La paix n'est possible que fondée sur l'équilibre d'un monde multipolaire, c'est pourquoi tous les efforts visant à faire redémarrer l'Europe et à en faire une puissance également politique seront poursuivis avec une ardeur particulière. »

Ségolène Royal, discours de Villepinte, 11 février 2007

« Je veux que la France revienne à la table de l'Europe et je ferai tout pour cela. L'Europe doit rester la grande ambition et la grande réalisation du 21^{ème} siècle. »

Ségolène Royal, discours de Villepinte, 11 février 2007

« Plus ils doutent de leurs gouvernants, plus les Français doutent de l'Europe. Je veux une Europe qui protège des désordres de la mondialisation où le marché dicte sa loi, une Europe qui prépare l'avenir en investissant dans la recherche et dans l'énergie. »

Ségolène Royal, vœux aux français, 4 janvier 2007

« L'Europe est le seul acteur qui puisse équilibrer les relations internationales dans le sens de la paix. Il ne faut donc pas se résigner à l'impuissance et aux divisions actuelles même si celles-ci sont enracinées dans des années d'histoire diplomatiques. »

Ségolène Royal, conférence de presse à l'Assemblée nationale, 11 octobre 2006

« Plus encore que de règles techniques, c'est d'une vraie volonté politique dont nous avons besoin pour construire ce que j'appelle l'Europe par la preuve, qui conjugue l'émulation (stimulante), l'harmonisation (sociale et fiscale) et la mutualisation (champions industriels, programmes de recherche, bonnes pratiques managériales et sociales. »

Ségolène Royal, Le monde, 23 juin 2006

« Il est temps que nous passions de la génération des héritiers à la génération des fondateurs. »

François Bayrou, discours prononcé à Bruxelles devant l'association Les Amis de l'Europe, 8 mars 2007

« Il n'y a pas d'avenir pour la France sans un projet européen, voulu, assumé, défendu devant les Français, simplifié pour eux et sans que les Français aient eu à choisir des dirigeants qui assument la foi et la volonté européennes. »

François Bayrou, discours de clôture du colloque « Un nouvel élan pour l'Europe », 13 mai 2006

« Que l'Europe ne soit plus un ministère délégué, un chapitre de l'action gouvernementale, mais une composante de chacun des choix de la politique de notre pays »

François Bayrou, discours de clôture du colloque « Un nouvel élan pour l'Europe », 13 mai 2006

« On nous reproche souvent de ne pas faire rêver de l'Europe, de nous contenter de bâtir une structure compliquée, opaque, réservée aux seuls initiés de l'économie, et de la finance. Et bien rêvons d'Europe ! Imaginons un continent pacifié, libéré de ses cloisons et de ses entraves, et où l'histoire et la géographie seront enfin réconciliées, permettant ainsi à tous les Etats d'Europe de bâtir ensemble leur avenir, après avoir suivi des chemins séparés à l'Ouest et à l'Est. »

Valéry Giscard d'Estaing, discours introductif à la Convention sur l'avenir de l'Europe, 28 février 2002

« La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne. »

Zaki Laïdi, titre d'un ouvrage publié aux presses de Sciences-po, 2005



CONSEIL D'ÉTAT

Conférence de presse du 22 mars 2007



RAPPORT PUBLIC 2007 DU CONSEIL D'ÉTAT

Considérations générales :

L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ?

GLOSSAIRE

A

Abus de position dominante : situation dans laquelle une entreprise qui domine un marché donné tend à profiter de cette position pour imposer des conditions de vente déloyales (prix abusifs, accords de vente exclusifs...). L'article 82 du traité instituant la communauté européenne ne sanctionne pas les positions dominantes en tant que telles *mais seulement leurs abus*.

Acte clair : théorie par laquelle le Conseil d'État a considéré qu'en présence d'une norme communautaire claire, il n'était pas tenu de renvoyer à la Cour de justice la question de l'interprétation. La Cour en a admis le principe dans l'arrêt CILFIT de 1982.

Acte unique européen : accord communautaire *signé le 17 février 1986 et **entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987***, qui prévoit la transformation, à compter du 1^{er} janvier 1993, du marché commun issu du traité de Rome en un marché unique sans frontières intérieures. Il organise l'élargissement des compétences communautaires, la réforme institutionnelle par l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, la création du Tribunal de première instance et le renforcement de la coopération politique européenne.

Acquis communautaire : ensemble du droit communautaire transposé en droit interne. Les coopérations renforcées et les nouvelles adhésions d'États membres ne peuvent intervenir que dans le respect de cet acquis.

Agences européennes : organismes de droit public européen aux domaines d'intervention, dimensions et pouvoirs très variés, créés selon les modalités qui

régissent le domaine de leurs interventions au terme des dispositions des traités. Il existe à ce jour une trentaine d'agences européennes.

Aides de minimis : aides d'importance mineure accordées par un État membre à une entreprise. En conséquence, elles sont exemptées de l'application des règles de concurrence et de l'obligation de leur notification préalable à la Commission. Le montant total des aides *de minimis* ne peut pas dépasser, depuis le 1^{er} janvier 2007, **200 000 euros sur une période de trois ans pour la même entreprise**.

Aides d'État : l'ensemble des *avantages, directs ou indirects*, que les collectivités publiques peuvent allouer à une entreprise ou un groupe d'entreprises, notamment sous la forme de *subventions, d'avantages fiscaux*, quelles que soient leurs formes, de *remises de dettes, d'abandons de créances, d'octrois de garanties, de prises de participations en capital, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables*, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations, *de prêts ou de mises à disposition de biens meubles, immeubles ou de personnel, de rabais sur le prix de vente, de locations ou de locations-ventes de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés*. Les articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne posent le principe de l'interdiction de ces aides, à l'exception de dérogations prévues par des règlements du Conseil en faveur notamment de la recherche et de l'innovation.

Autorégulation : d'après l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de décembre 2003, il s'agit de la « *possibilité pour les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les organisations non-gouvernementales ou les associations, d'adopter entre eux et pour eux-mêmes des lignes directrices communes* ». L'autorégulation se transforme en co-régulation lorsqu'elle est concertée avec les pouvoirs publics.

Avis conforme : procédure créée par l'Acte unique, régie par *l'article 192 du traité instituant la Communauté européenne*, qui soumet la décision du Conseil à l'approbation du Parlement européen. Sans l'avis conforme de ce dernier, la décision du Conseil ne peut entrer en application. Le traité constitutionnel, non ratifié par la France, étend cet avis du Parlement européen aux ressources propres du budget et d'un certain nombre d'accords internationaux.

B

Banque centrale européenne (BCE) : institution communautaire basée à Francfort, chargée de conduire la politique monétaire de la zone euro. Depuis le 1^{er} janvier 1999, elle a pour tâche de maintenir la stabilité des prix dans cette zone et de mettre en œuvre la politique monétaire européenne définie par le Système européen de banques centrales. Elle autorise l'émission de billets de banque et le volume de l'émission des pièces de monnaie émises par les États membres de la zone euro. Dotée de la personnalité morale de droit public, elle agit en totale indépendance. Les différents organes de direction de la Banque centrale européenne sont le directoire, le conseil des gouverneurs et le conseil général (qui sera dissous lorsque tous les États membres de l'Union auront introduit la monnaie unique).

Banque européenne d'investissement (BEI) : institution financière de l'Union dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière qui a pour mission de contribuer à la cohésion économique, sociale et territoriale à travers un développement équilibré du territoire communautaire. Ses actionnaires sont les 27 États membres de l'Union. Elle finance à long terme la réalisation de projets concrets dont la viabilité économique, technique, environnementale notamment est garantie. Elle soutient également les stratégies de pré-adhésion des pays candidats et des Balkans occidentaux, et met en œuvre le volet financier des accords conclus dans le cadre des politiques européennes d'aide au développement.

Base juridique : article du traité choisi par la Commission européenne pour fonder une proposition. Ce choix détermine la règle de vote au Conseil et les modalités d'association du Parlement européen. Le choix de ou des articles servant de base juridique à une proposition de texte fait souvent l'objet d'un débat contradictoire entre la Commission, le Conseil et les États membres. Il peut être contesté devant la Cour de justice des Communautés européennes

C

Citoyenneté européenne : créée par le traité de Maastricht, elle s'applique à tout citoyen ayant la nationalité de l'un des États membres de l'Union. Elle lui confère le *droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes*, ainsi que des droits de libre circulation. Elle lui donne en outre un droit de protection diplomatique et consulaire dans les États tiers où son État d'appartenance ne serait pas représenté.

Confédération européenne des syndicats (CES) : créée en 1973, elle regroupe aujourd'hui *81 organisations membres de 36 pays européens*, ainsi que 12 fédérations syndicales européennes, soit plus de *60 millions de membres*, ainsi que des organisations ayant un statut d'observateur en Macédoine et en Serbie. Elle est reconnue par l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'Association européenne de libre-échange en tant qu'unique organisation syndicale interprofessionnelle représentative au niveau européen.

Clause *d'opting in* : clause adoptée à l'unanimité par les treize États membres de l'Espace Schengen, permettant au Royaume-Uni et à l'Irlande de bénéficier d'un statut particulier en ne participant qu'à une partie des dispositions Schengen. Les deux États conservent ainsi le droit de contrôler les personnes à leurs frontières et de ne pas intégrer dès leur adoption les mesures concernant les visas, l'asile et l'immigration.

Codécision (procédure de) : cette procédure législative, décrite à *l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne*, repose sur un principe de parité entre le Parlement européen et le Conseil tel qu'aucun ne peut adopter une proposition de texte sans l'accord de l'autre. Introduite par le traité de Maastricht, étendue et renforcée par le traité d'Amsterdam, elle concerne, depuis le traité de Nice, 43 domaines du premier pilier. Le traité constitutionnel, non ratifié par la France, la consacre comme procédure législative de droit commun.

Comité des régions : organe de consultation et de représentation des collectivités locales et régionales de l'Union européenne, institué par le traité de Maastricht et installé le 9 mars 1994. Il est le porte-parole des intérêts de ces entités auprès de la Commission et du Conseil, auxquels il adresse des avis. Il est obligatoirement saisi par la Commission et le Conseil dans tous les cas prévus par le traité instituant la Communauté européenne et lorsque les projets envisagés ont trait à la coopération transfrontalière.

Comité économique et social : institution composée de représentants des différentes composantes à caractère économique et social de la société civile organisée. Il est obligatoirement consulté sur les propositions de texte relatives aux principales politiques communes de l'Union.

Comité interministériel pour l'Europe : créé par le décret du 17 octobre 2005, ce comité réunit tous les mois, sous la présidence du Premier ministre, le ministre des affaires étrangères, le ministre délégué aux affaires européennes, le ministre de l'économie et des finances et les ministres concernés par l'ordre du jour. Le secrétariat général de ces comités interministériels est assuré par le secrétariat général des affaires européennes. Le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général des affaires européennes y assistent.

Comitologie : lorsque, par exception au principe de droit commun selon lequel ce sont les États membres qui sont chargés d'exécuter le droit communautaire, le législateur communautaire (le Conseil seul ou le Conseil et le Parlement européen) décide de confier ce pouvoir à la Commission, cette dernière doit prendre les décisions correspondantes en consultant des *comités composés des experts des États membres* sur le sujet donné.

Ces comités, au nombre de 250 au total, sont présidés par la Commission qu'ils sont chargés d'assister.

La décision « comitologie » de 1999 (révisée en 2006) fixe le cadre général de cette procédure en prévoyant 4 types de comités, entre lesquels le législateur communautaire doit choisir lorsqu'il attribue la compétence d'exécution à la Commission :

- *les comités consultatifs* : la Commission n'est pas tenue de suivre leur avis,
- *les comités de gestion* : si le comité rend un avis négatif à la majorité qualifiée, la décision est renvoyée au niveau du Conseil,
- *les comités de réglementation* : la Commission ne peut adopter la mesure que si elle conforme à l'avis du comité, sinon la décision est renvoyée au Conseil,
- *les comités de réglementation avec contrôle* : institués par la décision du 17 juillet 2006, ils sont compétents lorsqu'une mesure d'exécution a une portée générale et peut modifier ou compléter l'acte législatif initial adopté en codécision ; quel que soit leur avis, la décision remonte au Conseil et au Parlement européen qui peuvent, chacun, bloquer l'adoption de la décision par un vote respectivement à la majorité qualifiée ou à la majorité absolue.

Commission européenne : institution communautaire majeure (avec le Conseil, le Parlement européen et la Cour de justice), ayant son siège à Bruxelles.

La Commission veille à l'application du droit communautaire (elle est la « gardienne des traités ») et dispose du monopole d'initiative (sauf dans les domaines de la coopération policière et judiciaire pénale, où elle partage le droit d'initiative avec les États membres, et dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, où ce droit appartient essentiellement aux États membres).

Elle dispose, en vertu du traité instituant la Communauté européenne, d'un pouvoir propre de décision dans certains domaines (concurrence, aides d'État) et peut se voir confier des pouvoirs d'exécution par le législateur communautaire (voir comitologie).

La Commission est composée actuellement de **27 membres** (1 par État membre), formant le « Collège des commissaires ». Il se réunit toutes les semaines sous la présidence du président de la Commission et adopte ses décisions à la majorité simple.

Le Collège est assisté d'une administration d'environ **20.000 personnes, réparties en 36 directions générales** (coordonnées par un secrétariat général).

Les membres de la Commission doivent être indépendants, notamment de leur État d'origine. Ils sont nommés pour un mandat de 5 ans selon une procédure complexe qui implique l'accord successif des États membres et du Parlement européen, lequel peut, pendant le mandat de la Commission, renverser cette dernière en adoptant une motion de censure à la majorité absolue de ses membres représentant au moins les 2/3 des votants.

Compétences : il existe, en pratique, trois types de compétences au sein de l'Union européenne :

- **les compétences exclusives** : politique commerciale commune, politique agricole commune, politique de la pêche ;
- **les compétences partagées** pour lesquelles la Communauté et les États agissent dans le respect du principe de primauté du droit communautaire. Il concerne l'essentiel des compétences : propriété intellectuelle, sécurité sanitaire, environnement par exemple ;
- **les compétences subsidiaires** caractérisées par un pouvoir limité de la Communauté, la compétence de principe relevant des États : éducation, santé publique par exemple.

Le traité constitutionnel, non ratifié par la France, définissait expressément ces 3 niveaux de compétence et répartissait entre eux les différents domaines dans lesquels les institutions ont une compétence pour agir.

Compromis de Luxembourg : compromis politique passé le 30 janvier 1966 entre la France et ses 5 partenaires de l'époque pour mettre fin à la politique dite de la « chaise vide » observée par la France en opposition à l'évolution prévue par les traités de Rome, visant à remplacer progressivement le vote à l'unanimité par le vote à la majorité à la fin de la période de transition fixée au 1^{er} janvier 1966. Ce compromis mit fin à la crise, en prévoyant que « *Lorsque, dans les cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil, dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté.* » Il s'agit d'un engagement de nature politique et non juridique.

Concentration : opération économique réalisée lorsque plusieurs entreprises fusionnent pour donner naissance à une nouvelle firme (fusion) ou lorsqu'une entreprise rachète une autre (acquisition). Elle n'est pas interdite en soi par le droit communautaire, sauf si elle crée ou renforce une position dominante susceptible de déboucher sur des abus. Le contrôle des concentrations opéré par la Commission (qui intervient uniquement si les rapprochements envisagés ont une dimension communautaire) a été formellement institué par un règlement n° 4064/89 du 21 décembre 1989, complété par un règlement n°139/2004 du 20 janvier 2004.

CONNECS : base de données (Consultation, Commission européenne et société civile) créée à la suite de Livres blancs de 2000 et 2001, recensant l'ensemble des procédures de consultation formelles et structurées auxquelles participent les représentants d'acteurs économiques et sociaux (700 en 2006).

Conseil de l'Union européenne : appelé aussi « Conseil des ministres » ou « Conseil », le Conseil de l'Union européenne est la principale instance décisionnelle communautaire et l'une des institutions majeures avec la Commission, le Parlement européen et la Cour de justice.

Il se réunit de façon générale à Bruxelles, sauf en avril, juin et octobre où il se réunit à Luxembourg. Il siège en *neuf formations ministérielles différentes*, dont les délibérations sont généralement préparées par des groupes de travail, réunissant les experts des États membres sur les sujets en discussion, et de manière systématique par le comité des représentants permanents (institué par l'article 207 du traité et appelé « Coreper »), qui se réunit plusieurs fois par semaine en deux formations distinctes.

Le Conseil exerce, le plus souvent avec le Parlement européen, les fonctions législatives et budgétaires. Il dispose également de compétence exécutive qu'il peut, dans certains domaines, déléguer à la Commission (voir comitologie).

La présidence du Conseil est exercée par rotation tous les six mois entre les États membres. *La France exercera la présidence de l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2008.*

Conseil « ECOFIN » : formation du Conseil regroupant les ministres de l'économie et des finances des États membres. Il se réunit environ une fois par mois et doit être distingué de l'eurogroupe qui ne réunit que les ministres de l'économie et des finances des États membres ayant intégré l'Union économique et monétaire.

Conseil européen : mis en place en décembre 1974, il désigne les réunions régulières des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union européenne, ainsi que le président de la Commission.

Il donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et définit les orientations politiques générales.

Il se réunit, dans la pratique, *deux fois par présidence, soit quatre fois par an*, en principe à Bruxelles.

Le Conseil européen ne prend pas de décisions mais approuve seulement, par consensus, des *« conclusions »* (qui, formellement, sont des conclusions de sa présidence, qui est assumée par le chef de l'État ou du gouvernement de l'État membre qui exerce la présidence semestrielle du Conseil).

L'Acte unique européen consacre juridiquement son existence et le traité de Maastricht, ses fonctions.

Consultation : instituée par le traité de Rome, elle ne donne qu'un pouvoir consultatif au Parlement. ; procédure de base jusqu'au traité de Maastricht, son champ d'application est désormais résiduelle du fait de l'extension considérable de la procédure de codécision

Coopération : procédure régie par l'article 252 du traité instituant la communauté européenne, elle repose sur un système de double lecture permettant au Parlement d'influencer directement la nature des actes adoptés, sans remettre en cause le dernier mot du Conseil et le rôle moteur de la Commission. Elle est aujourd'hui très peu utilisée et limitée à quelques domaines relevant de l'Union économique et monétaire. Le traité constitutionnel, non ratifié par la France, prévoit de la supprimer.

Coopération policière et judiciaire en matière pénale : troisième pilier communautaire, anciennement dénommé « *Justice et affaires intérieures* ». Au sein de l'« *espace de liberté de sécurité et de justice* », il a connu de réelles avancées avec la création d'**Eurojust**, institution de coopération judiciaire, composée de magistrats et destinée à coordonner les enquêtes et les poursuites menées au sein des États membres de l'Union européenne, le renforcement d'**Europol** en matière de coopération policière et l'instauration d'un mandat d'arrêt européen.

Le traité constitutionnel, non ratifié par la France, prévoit le rapprochement des législations pénales, l'extension de la liste des crimes graves revêtant une dimension transfrontalière, et la création d'un parquet européen.

Coopération renforcée : procédure concernant les trois piliers, et permettant à un nombre limité d'États membres de poursuivre l'approfondissement de la construction européenne dans le respect du cadre institutionnel de l'Union. Si ses modalités ont été assouplies par le traité de Nice, aucune procédure de coopération renforcée n'a à ce jour été mise en œuvre.

Co-régulation : association du législateur européen et des opérateurs concernés par les mesures envisagées, par le biais d'actes non contraignants tels que des recommandations, des lignes directrices ou encore des codes de conduite.

COREPER : le Comité des représentants permanents, régi par l'article 207 du traité instituant la Communauté européenne, réunit toutes les semaines les représentants permanents des États membres auprès de l'Union européenne. Chargé de préparer les travaux de chaque formation ministérielle du Conseil, et de dégager l'essentiel des compromis préalables, il se dédouble en deux instances :

- le **COREPER I**, composé des représentants permanents adjoints, compétent pour la préparation de certains Conseils³⁶;
- le **COREPER II**, composé des représentants permanents, responsable de la préparation des Conseils européens, du Conseil « affaires générales et relations extérieures », du Conseil « Economie et finances », du Conseil « Justice et affaires intérieures ».

³⁶ « Compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche) », « Transfert télécommunication et énergie », « Environnement », « Éducation, jeunesse et culture », « Emploi, politique sociale, société et consommateurs ».

Cour de justice des Communautés européennes : la Cour de justice est l'une des institutions majeures, avec la Commission, le Conseil et le Parlement européen. Désormais, l'institution communautaire « Cour de justice » au sens du traité instituant la Communauté européenne se compose en réalité de trois juridictions :

- **la Cour de justice** proprement dite,
- **le Tribunal de première instance (TPI)** qui a vocation à traiter en première instance de nombreux recours,
- et **le Tribunal de la fonction publique (TFP)**, institué en 2005 par le Conseil sur le fondement de l'article 225 A du traité instituant la communauté européenne, qui intervient en première instance sur les contentieux intéressant la fonction publique européenne.

Ces trois juridictions siègent à Luxembourg.

La Cour de justice elle-même est composée d'un juge par État membre, soit 27 depuis le 1^{er} janvier 2007, et de 8 avocats généraux, tous désignés d'un commun accord par les États membres pour un mandat de six ans renouvelable. Les juges élisent leur président, qui est M. Vassilios Skouris depuis octobre 2003.

Le TPI est composé d'au moins un juge par État membre (actuellement, 27 juges), nommés d'un commun accord par les États membres pour un mandat de 6 ans renouvelable.

Le TFP est composé de 7 juges, nommés pour un mandat de 6 ans renouvelable par le Conseil, statuant à l'unanimité, après avis d'un « comité de sages ».

D

Décision : acte de droit dérivé obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'il désigne aux termes de l'article 249 du traité instituant la Communauté européenne.

Décision-cadre : prévue par l'article 34 du traité sur l'Union européenne pour la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la décision cadre se rapproche de la directive en ce qu'elle lie les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Elle ne peut, comme le prévoit expressément l'article 34 précité, entraîner d'effet direct. A la différence de la directive, le contrôle de sa transposition ou de ses difficultés d'application relève de la compétence du Conseil « Justice et affaires intérieures ».

Dépenses obligatoires : dépenses budgétaires communautaires qui correspondent dans la pratique à une grande partie des dépenses agricoles et vétérinaires, au financement d'accords internationaux et aux pensions du personnel. C'est le Conseil qui a le dernier mot sur les dépenses obligatoires et le Parlement sur les dépenses non obligatoires.

Directive : acte du droit dérivé liant tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens (article 249 du traité instituant la Communauté européenne).

Droit communautaire : droit régi par le traité instituant la Communauté européenne (TCE), qui s'applique au « premier pilier » regroupant les compétences communautaires classiques.

Droit dérivé : droit adopté sur la base des traités communautaires et du traité sur l'Union européenne.

Droit européen : ensemble des mesures adoptées selon les règles de la coopération intergouvernementale, relatives essentiellement aux deuxième et troisième piliers, à savoir la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Droit de pétition : possibilité pour un million de citoyens européens d'inviter la Commission à présenter au Conseil et au Parlement une proposition sur un sujet d'intérêt général. Ce droit de pétition est institué par le traité constitutionnel non ratifié par la France.

Droit originaire : droit constitué par l'ensemble des traités, notamment le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité instituant la communauté européenne (TCE), tels que modifiés par les révisions successives.

E

Effet direct : principe mis en évidence par la Cour de justice des Communautés européennes en 1963 dans son **arrêt Van Gend En Loos**, selon lequel le droit communautaire s'applique directement dans les États, même en l'absence de mesures nationales d'application. Les États et les individus peuvent ainsi s'en prévaloir directement devant leurs juridictions nationales.

Élargissement : processus d'intégration de nouveaux États au sein de l'Union européenne. Le 1^{er} janvier 2007 a clôturé le cinquième élargissement de l'Union, avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie. De six États fondateurs (France, Allemagne, Italie, Belgique, Pays Bas et Luxembourg), l'Union est passée à **vingt sept États membres regroupant 492 millions d'habitants**.

Entente : comportement économique d'entreprises qui a pour conséquence de fausser le marché, au détriment des consommateurs et des autres producteurs victimes de ces pratiques (partage de marché, fixation de quota de production, accord sur les prix entre entreprises pour les maintenir artificiellement élevés). Les ententes sont interdites par l'article 81 du traité instituant la Communauté européenne. Un régime d'exemption peut cependant autoriser un certain type de coopération améliorant la distribution de produits ou permettant le progrès technique, dans un secteur d'activité donné.

Etude d'impact : document élaboré par la Commission avant de proposer un texte de manière formelle, et qui dresse un bilan coût-bénéfices de la réforme envisagée au regard de différents aspects : effets sur l'environnement, coût économique, conséquences sociales, etc...

Eurogroupe : créé lors du Conseil européen de décembre 1997, il s'agit d'une instance informelle qui regroupe les États ayant adopté la monnaie unique (13 États aujourd'hui, cf. « zone euro »).

Il répond au besoin accru de coordination des politiques budgétaires.

Ses missions sont essentiellement la concertation entre les États membres de la zone euro sur les politiques économiques envisagées, le dialogue avec la Banque centrale européenne et la préparation des positions de la « zone euro » sur la scène extérieure.

Elles ont été élargies en 2000 à l'emploi et aux questions structurelles.

L'existence de l'Eurogroupe est inscrite à l'article III-195 du traité constitutionnel, non ratifié par la France.

Par anticipation du traité constitutionnel, Jean-Claude Juncker, Premier ministre et ministre des finances du Luxembourg, a été désigné par ses pairs comme président de l'eurogroupe en 2004.

F

« **Flexicurité** » : désigne un système social conjuguant une grande facilité de licenciement pour les entreprises (flexibilité) à des indemnités longues et importantes pour les salariés licenciés (sécurité). Les systèmes de garanties adoptés par les pays nordiques de l'Union européenne, notamment le Danemark, en constitue un exemple.

Fonds structurels : instruments financiers de la politique régionale de l'Union européenne visant à réduire les écarts de développement entre les régions et les États membres. Il existe quatre fonds structurels : le *Fonds européen de développement régional* (FEDER), le *Fonds social européen* (FSE), le *Fonds européen d'orientation et de garantie agricole* (FEOGA) et l'*Instrument financier d'orientation de la pêche* (IFOP).

G

Grandes orientations de politique économique (GOPE) : adoptées chaque année par le Conseil ECOFIN sur proposition de la Commission européenne, ces orientations définissent un cadre pour l'ensemble de l'Union ainsi que pour chaque État membre. Elles précisent les réformes structurelles nécessaires, à moyen et à long terme, pour renforcer la compétitivité des États membres et de l'Union.

Groupes de travail : réunions de délégations des États membres de l'Union européenne composées de conseillers des représentations permanentes ou de représentants des ministères venues des capitales, sur des ordres du jour arrêtés par le pays exerçant la présidence de l'Union européenne.

Il existe environ 300 groupes de travail au sein du Conseil.

Les groupes de travail constituent le premier échelon d'examen des propositions de texte communautaire au sein du Conseil. Les questions faisant difficulté remontent ensuite à l'examen du Comité des représentants permanents (COREPER), puis à celui des ministres au sein du Conseil.

Les positions défendues par l'administration française au sein de ces groupes sont arrêtées par le Secrétariat général des affaires européennes après arbitrage du Premier ministre chaque fois que nécessaire.

I

Initiative communautaire : le pouvoir d'initiative pour les propositions de texte communautaire appartient, sauf exception, à la Commission européenne.

Les propositions de directive et de règlement sont, après les consultations préalables et les échanges entre les différentes directions générales intéressées (consultations « inter-services »), adoptées par le Collège des commissaires.

Elles sont ensuite adressées au Conseil, au Parlement européen et aux États membres pour examen et éventuelle adoption.

Toutefois, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (2^{ème} pilier), l'initiative revient essentiellement au Conseil européen et aux États membres. Pour la coopération policière et judiciaire en matière pénale (3^{ème} pilier), ce pouvoir d'initiative est partagé entre les États membres et la Commission, dans le cadre des grandes orientations définies par le Conseil européen.

Instrument de navigation : Ils sont constitués *des études d'impact, des tableaux de concordance et des évaluations préalables* que les ministères doivent préparer afin d'évaluer les conséquences des textes envisagés et assurer une bonne information des décideurs politiques - Premier ministre, ministre, parlementaires européens élus en France, parlementaires français - , et des partenaires économiques et sociaux - associations de protection de l'environnement et des consommateurs, organisations syndicales et patronales, groupes de pression, etc - . Outre le facilitation des arbitrages politiques, ces instruments permettent d'apprécier l'insertion des nouvelles normes communautaires envisagées dans l'environnement juridique, économique, social national.

J

Justice et affaires intérieures (JAI) : intitulé initial du troisième pilier créé par le traité de Maastricht, aujourd'hui dénommé « *coopération policière et judiciaire en matière pénale* ». Le traité d'Amsterdam a transféré la libre circulation des personnes vers le premier pilier ainsi que la coopération judiciaire civile.

Cependant le Conseil des ministres de l'intérieur et de la justice continue de se dénommer Conseil « *affaires intérieures et justice* ». Il traite à la fois questions relevant du troisième pilier et de compétences désormais transférées du troisième au premier pilier.

L

Livres blancs : documents de la Commission qui contiennent des propositions précises d'action communautaire dans un domaine spécifique. Ils font parfois suite à un Livre vert publié en vue d'engager un processus de consultation au niveau européen.

Livres verts : documents purement consultatifs, diffusés par la Commission avant toute proposition formelle, censés retracer la situation dans un secteur donné, en recenser les problématiques et analyser les solutions envisageables, afin d'ouvrir le débat entre les parties intéressées.

M

Marché intérieur : objectif de l'Union qui consiste en « l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux » et en l'élimination de toutes les barrières à la libre circulation des marchandises.

Marché unique : but du marché intérieur, c'est à dire la situation dans laquelle il n'y aura plus de différence entre le marché européen et un marché national. Le marché unique se caractérise donc par la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes.

Marché public : défini par l'article 1^{er} du Code des marchés publics français comme un « contrat conclu à titre onéreux entre [des] pouvoirs adjudicateurs [...] et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. »

Les marchés publics qui dépassent un certain seuil sont soumis à des règles et procédures communautaires, pour garantir un traitement équitable des opérateurs économiques et une transparence dans le traitement des appels d'offres.

Majorité simple : règle de vote au Conseil des ministres, aujourd'hui cantonnée, en droit communautaire, à des questions de procédure telle que l'adoption du règlement intérieur du Conseil.

Majorité qualifiée : En application de l'article 205 du traité instituant la Communauté européenne, « les délibérations à la majorité qualifiée sont acquises dès lors qu'un nombre de voix pondéré est atteint. »

Aux termes de l'article 10 de la dernière adaptation du traité, réalisée en vue de l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne, les délibérations du Conseil sont adoptées si elles ont recueilli *au moins 255 voix sur ce total de 345 voix*³⁷, exprimant le vote favorable d'au moins 14 États membres, lorsqu'elles doivent être prises sur proposition de la Commission, et 18 sinon.

³⁷ Les voix sont réparties ainsi entre les États membres : 29 voix pour Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie et 27 pour Espagne et Pologne ; 14 pour Roumanie et 13 pour Pays-Bas ; 12 pour Grèce, Portugal, Belgique, Hongrie, République tchèque et 10 pour Suède, Autriche et Bulgarie ; 7 pour Danemark, Slovaquie, Finlande, Irlande et Lituanie ; 4 pour Lettonie, Slovénie, Estonie, Chypre, Luxembourg et 3 pour Malte.

En outre, tout État membre peut demander que lors de la prise de décision par le Conseil, il soit vérifié que la majorité qualifiée réunie sur la proposition de texte représente au moins 62 % de la population totale de l'Union³⁸. La décision n'est pas adoptée si cette condition n'est pas remplie.

S'il s'agit d'une décision qui n'est pas prise sur proposition de la Commission (compétences intergouvernementales des deuxième et troisième piliers), la décision ne peut être adoptée que si la majorité qualifiée représente les 2/3 des États.

Le traité constitutionnel non ratifié par la France prévoit 45 nouveaux cas de vote à la majorité qualifiée, notamment pour les nouvelles compétences conférées à l'Union.

Minorité de blocage : chiffre pertinent auquel se réfèrent les négociateurs, c'est celui qui empêche l'adoption d'un texte ou d'une disposition.

La « minorité de blocage » est aujourd'hui de 91 voix.

Il importe donc pour un pays opposé à une proposition d'acte communautaire, ou à certaines de ses dispositions, de réunir une minorité de blocage en ralliant à ses positions un nombre suffisant d'États.

Pour un pays qui, comme *la France, dispose de 29 voix sur les 91 nécessaires* pour bloquer un vote, cela implique de rallier au moins deux autres « grands » États membres ainsi qu'un État « petit » ou « moyen », ou un « grand », deux ou trois « moyens » et quelques « petits », ce qui suppose que puisse se faire jour une convergence d'intérêts suffisante entre ces différents États.

N

Notification : formalité par laquelle un acte ou un jugement est porté à la connaissance des personnes intéressées ; par exemple, les États membres sont tenus de notifier à la Commission tout projet d'aide d'État. Tous les jugements des États membres posant une question préjudicielle à la Cour de justice sont notifiés à l'ensemble des États membres.

³⁸ La part de la population nationale sur la population totale de l'Union européenne se répartit aujourd'hui de la manière suivante :

- Pour les États les plus peuplés, la population de l'Allemagne représente 16,73 % de la population totale de l'Union européenne, la population de la France, 12,76 %, près du Royaume-Uni (12,26 %) et de l'Italie (11,92 %) ; la population de l'Espagne et de la Pologne représentent respectivement 8,88 % et 7,74 % de la population totale de l'Union, suivies par la Roumanie (4,38 %) et les Pays-Bas (3,31 %).
- Viennent ensuite les parts des populations de la Grèce (2,26 %), du Portugal (2,14 %), de la Belgique (2,13 %), de la République tchèque (2,08 %) et de la Hongrie (2,04 %) au sein de la population totale de l'Union. Suivent ensuite les parts des populations de Suède (1,84 %), d'Autriche (1,68 %), de Bulgarie (1,57 %), du Danemark (1,10 %), de Slovaquie (1,09 %) et de Finlande (1,07 %).
- Enfin, les populations les moins élevées de l'Union représentent respectivement 0,85 % (Irlande), 0,69 % (Lituanie), 0,47 % (Lettonie), 0,41 % (Slovénie), 0,27 % (Estonie), 0,16 % (Chypre), 0,09 % (Luxembourg) et 0,08 % (Malte) de la population totale de l'Union européenne.

P

Parlement européen : une des institutions majeures avec la Commission, le Conseil et la Cour de justice.

Seule institution européenne élue directement par les citoyens des 27 États membres, il est composé de députés qui exercent trois pouvoirs : législatif, budgétaire et de contrôle politique des autres institutions européennes.

Il est devenu grâce à la procédure de codécision un véritable co-législateur.

Il s'est imposé comme *un acteur politique majeur* à l'occasion de la chute de la Commission présidée par Jacques Santer, en 1999, puis lors de la difficile investiture de la Commission présidée par Jose Manuel Barroso en 2004.

Au cours des toutes dernières années, il s'est également imposé comme *une instance de compromis décisive* sur les grandes initiatives communautaires telles que la directive services ou la directive et le règlement REACH. Dans ces deux cas, le Conseil a, pour l'essentiel, aligné sa position sur celle du Parlement européen.

Le Parlement européen compte, depuis le 1^{er} janvier 2007, date de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, 786 députés. Cette solution provisoire, liée à l'arrivée de 17 députés bulgares et de 33 députés roumains, sera revue pour la législature 2009-2014. Le nombre de députés sera ramené à 736, dont 99 pour l'Allemagne et 72 pour la France, pour le Royaume-Uni et pour l'Italie³⁹, contre 78 aujourd'hui.

PESC : la « Politique étrangère et de sécurité commune » constitue le deuxième pilier communautaire.

Née avec le traité de Maastricht, elle se traduit notamment par l'adoption de stratégies communes, de positions ou d'actions communes sur la plupart des sujets internationaux.

L'Union européenne est représentée à l'étranger par la présidence du Conseil, assistée par le Secrétaire général du Conseil, qui exerce les fonctions de Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (actuellement M. Javier Solana).

Perspectives financières : cadre pluriannuel dans lequel s'inscrit le budget de l'Union européenne et définissant, pour la période concernée, des plafonds contraignants pour chaque grande catégorie de dépenses, obligatoires et non obligatoires, notamment la politique agricole commune et les fonds structurels, et un plafond pour l'ensemble des recettes.

³⁹ Le nombre de représentants élus au Parlement européen se répartit entre les États membres de la façon suivante :

- l'Allemagne dispose de 99 députés européens, - la France, le Royaume-Uni et l'Italie de 72 représentants, - la Pologne et l'Espagne de 50 représentants, - la Roumanie de 33 représentants, - les Pays Bas de 25 représentants, - la Belgique, la Grèce, le Portugal, la Hongrie, la République tchèque de 22 représentants, - la Suède de 18 représentants, - l'Autriche et la Bulgarie de 17 représentants, - la Slovaquie, le Danemark et la Finlande de 13 représentants, - l'Irlande et la Lituanie de 12 représentants, - la Lettonie en compte 8, - la Slovénie 7, - l'Estonie, Chypre et le Luxembourg en ont 6, - enfin Malte en a 5.

Piliers : architecture du droit communautaire organisée par le traité de Maastricht selon trois « piliers ».

Le premier pilier correspond aux **trois communautés** (CE, EURATOM et ancienne CECA),

le deuxième pilier, à **la politique étrangère et de sécurité commune** (PESC),

et **le troisième**, à **la coopération policière et judiciaire en matière pénale** (ex-« JAI »).

Ces trois piliers fonctionnent selon des procédures décisionnelles différentes : procédure communautaire pour le premier pilier et procédure intergouvernementale pour les deux autres.

Le traité constitutionnel non ratifié par la France prévoit de fusionner les trois piliers, tout en conservant des procédures particulières dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de défense.

Pouvoir adjudicateur : qualité d'une entité (État, collectivités territoriales, organismes de droit public, associations formées par une ou plusieurs collectivité(s) territoriale(s) ou organisme(s) de droit public ressortissants d'un État membre de l'Union et institutions communautaires) qui souhaite entreprendre des travaux publics, recourir à une prestation de services ou qui envisage de faire un achat de fournitures.

Primauté : principe traditionnel du droit international, il a été dégagé par la Cour de justice des Communautés européennes dans son **arrêt Costa c/ Enel de 1964** et signifie que le droit communautaire l'emporte sur le droit national des États membres.

Programme de travail pluriannuel : proposé par la Commission européenne, arrêté en concertation avec le Conseil et le Parlement européen, il comporte la liste des initiatives envisagées au cours de l'année à venir et des propositions de texte susceptibles d'être soumises à la négociation. Il est décliné ensuite, selon les mêmes modalités, en programmes annuels.

Procédure « Lamfalussy » : approche législative visant à favoriser l'harmonisation européenne du cadre réglementaire des marchés financiers. Quatre niveaux ont été identifiés : les règles de base ; les mesures d'exécution, en coopération étroite avec les professionnels ; les recommandations du CESR (*committee of european securities regulators*) ; la vérification de l'application des textes communautaires par les États membres.

Processus de « Val Duchesse » : processus de dialogue bipartite entamé en 1985 au niveau interprofessionnel et au niveau sectoriel, entre les organisations syndicales - regroupées au sein de la Confédération européenne des syndicats (CES) - et patronales - regroupées au sein de l'Union des confédérations des industries et employeurs d'Europe (UNICE).

Les réunions du comité du dialogue social ont conduit à la conclusion d'accords ensuite étendus par des textes communautaires et à un certain nombre de déclarations communes sur l'emploi, l'éducation et la formation notamment.

Le rôle de la Commission y est celui d'un médiateur. Le Conseil n'y est pas représenté.

Proportionnalité : prévu à *l'article 5 du traité instituant la communauté européenne*, ce principe veut que « la Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité ». Le respect de ce principe est désormais contrôlé, en application anticipée du traité constitutionnel, par les Parlements nationaux qui reçoivent, depuis le 1^{er} septembre 2006, l'ensemble des propositions de texte adoptés par le Collège des commissaires avant examen par le Conseil et par le Parlement européen.

Protocole : texte ajouté au traité et ayant la même valeur juridique mais portant sur des questions particulières. Par exemple, un protocole annexé au traité d'Amsterdam porte sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne.

Q

Question préjudicielle : prévue par *l'article 234 du traité* instituant la communauté européenne, c'est une question de droit posée par les juridictions nationales à la Cour de justice sur l'interprétation ou sur la validité des dispositions communautaires invoquées devant elles. Les questions préjudicielles peuvent porter à la fois sur le droit originaire et sur le droit dérivé. Tout Etat membre peut présenter des observations à la Cour de Justice à l'occasion d'une question préjudicielle.

R

Recommandation : texte adopté par orientation proposée par la Commission ou par d'autres institutions communautaires. Elle est dépourvue d'effet contraignant.

Recours en annulation : organisé par *l'article 230 du traité instituant la Communauté européenne*, ce recours juridictionnel a pour objet de faire annuler un acte des institutions communautaires. Il peut être formé par les États membres, les institutions communautaires et les personnes physiques et morales, mais pour ces dernières seulement pour les actes dont elles sont les destinataires directs..

Recours en carence : prévu par *l'article 232 du traité instituant la Communauté européenne*, ce recours juridictionnel vise à faire sanctionner le défaut d'action d'une institution. Il peut être formé par les institutions, les États membres et les personnes physiques ou morales dans les mêmes conditions que pour les recours en annulation.

Recours en manquement : institué par *l'article 226 du traité instituant la Communauté européenne*, ce recours juridictionnel est exercé à l'encontre d'un État membre qui aurait violé le droit communautaire, le plus souvent par la Commission, rarement, pour des raisons diplomatiques évidentes, par les États membres ; en cas de manquement constaté, l'arrêt s'impose à l'État membre concerné et, s'il ne s'y conforme pas, la Cour peut lui infliger des sanctions pécuniaires à la demande de la Commission, en application de *l'article 228 du traité instituant la communauté européenne* à l'issue d'un recours « en manquement sur manquement ».

Règlement : acte de droit dérivé ayant une portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre (article 249 du traité instituant la Communauté européenne).

Représentation permanente française auprès de l'Union européenne (RP) : représentation diplomatique, dont la composition est largement interministérielle, auprès de l'Union européenne. Elle a pour vocation d'exprimer les positions françaises à Bruxelles, notamment au sein des groupes de travail du Conseil et au sein du Comité des Représentants permanents, et de rechercher les compromis possibles. Elle joue un rôle éminent d'interface entre le Gouvernement et les institutions européennes, tant lors de la conduite des négociations au sein des instances du Conseil que dans les relations avec les autres institutions, en particulier le Parlement et la Commission européenne.

S

Schengen (Espace) : espace de libre circulation des personnes entre les États signataires de l'accord du 14 juin 1985 et de sa convention d'application du 19 juillet 1990 (entrée en vigueur le 26 mars 1995). L'Espace Schengen regroupe **treize États membres de l'Union** (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Autriche, Danemark, Finlande et Suède), et **trois États associés** (Islande, Norvège et Suisse). Inclus dans le traité d'Amsterdam, les accords de Schengen font partie intégrante du droit communautaire.

Le Royaume-Uni et l'Irlande bénéficient d'un statut particulier dans la mesure où ils ne participent qu'à une partie des dispositions Schengen (clause *d'opting in*).

L'intégration des 10 pays entrés dans l'Union en 2004 et de la Roumanie et de la Bulgarie entrées en 2007 se fera à partir du 31 décembre 2007 en ce qui concerne les frontières maritimes et terrestres et dès le 29 mars 2008 pour les aéroports.

Secrétariat général du Gouvernement (SGG) : organisme administratif charnière entre le Gouvernement et l'administration, il a été créé en 1935. Il est placé auprès du Premier ministre et travaille en étroite association avec le cabinet de celui-ci pour la préparation de l'ensemble des arbitrages interministériels et pour celle du Conseil des ministres en liaison avec le Président de la République. Le secrétaire général du Gouvernement assiste au Conseil de ministres.

Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) : administration de mission placée sous l'autorité directe du Premier ministre, il a succédé au SGCI en octobre 2005. Le secrétariat général des affaires européennes assure la coordination interministérielle sur l'ensemble des dossiers européens, adresse les instructions de négociation à la Représentation permanente et aux ministères. Il assure en outre le secrétariat du Comité interministériel sur l'Europe qui se réunit une fois par mois.

Shadow-rapporteurs : députés du Parlement européen qui suivent un dossier pour d'autres groupes politiques que celui du rapporteur.

Société civile : d'après le Livre blanc sur la gouvernance dans l'Union européenne, elle regroupe notamment « *les organisations syndicales et patronales, les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses* ».

Subsidiarité : d'après *l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne*, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient que si et dans la mesure où l'objectif de l'action envisagée ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres. Le respect de ce principe est contrôlé par les parlements nationaux dans les mêmes conditions que pour le principe de proportionnalité.

Système européen de banques centrales (SEBC) : organisation monétaire regroupant la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales des États membres de l'Union européenne. Le Système européen de banque centrale met en œuvre la politique monétaire (en modifiant ses taux directeurs) et gère les réserves officielles de change.

T

Think tanks : institutions privées non partisans sans but lucratif, indépendantes des administrations, des universités et des intérêts économiques, dont l'objectif est de nourrir les débats publics et de promouvoir le développement économique et social d'un État ou de l'Union européenne, en réalisant et en diffusant des études auprès du grand public, des médias, des dirigeants d'entreprise et des responsables politiques.

Traité d'Amsterdam : signé le 2 octobre 1997 et *entré en vigueur le 1^{er} mai 1999*, il prévoit l'application de la procédure de codécision à de nouvelles matières et l'augmentation des cas dans lesquels le Conseil peut décider à la majorité qualifiée. Il communautarise une partie du 3^{ème} pilier : politique des visas, octroi du droit d'asile, questions relatives à la libre circulation.

Traité de Nice : signé le 26 février 2001 et *entré en vigueur le 1^{er} février 2003*, il s'inscrit essentiellement dans l'optique d'une réforme institutionnelle orientée autour de trois axes principaux : la composition et le fonctionnement des institutions européennes ; la procédure décisionnelle au sein du Conseil ; les coopérations renforcées.

Traités de Rome : signés le 25 mars 1957, par l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, ils créent l'un la Communauté économique européenne (le traité instituant la Communauté européenne), le second la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom). Ces deux traités sont entrés en vigueur le 14 janvier 1958.

Traité sur l'Union européenne (ou traité de Maastricht) : signé le 7 février 1992 et *entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993*, il dépasse l'objectif économique initial de la Communauté (réaliser un marché commun) et lui donne une vocation politique. Il marque une nouvelle étape dans le processus « *d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* ».

Transposition : procédé juridique consistant à incorporer en droit national les directives et les décisions-cadres, en les reproduisant et en amendant ou en abrogeant les dispositions nationales qui seraient incompatibles avec elles.

Tribunal de première instance : tribunal chargé de statuer sur le contentieux de première instance relatif à l'ensemble du droit communautaire. Il décharge donc la Cour de justice des Communautés européennes de cette fonction, depuis 1988.

U

Unanimité : règle de votation au Conseil qui s'impose pour toute action de la Communauté pour laquelle il n'existe pas de base juridique. Elle correspond à l'obligation d'atteindre un consensus. Depuis l'Acte unique européen, l'unanimité cède le pas à la majorité qualifiée, qui constitue désormais la règle dans le cadre du premier pilier. Les deuxième et troisième piliers sont en revanche encore largement caractérisés par le recours au vote à l'unanimité, notamment en matière de fiscalité, de sécurité sociale et de culture.

Le traité constitutionnel, non ratifié par la France, maintient le vote à l'unanimité dans plus d'une soixantaine de domaines. Une disposition dite « de passerelle » (article IV-444) ouvre la possibilité de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée dans certains cas.

UNICE : l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe, née en mars 1958, a pour objectifs de réunir les fédérations industrielles centrales pour favoriser une solidarité entre elles, encourager une politique industrielle compétitive au niveau européen, et être un porte-parole envers les institutions européennes. En 2006, elle comptait *39 membres issus de 33 pays*, dont les pays de l'Union européenne, ceux de l'Espace économique européen et ceux d'Europe centrale et orientale.

Union économique et monétaire (UEM) : lancée par le traité de Maastricht en 1991, l'UEM a été mise en place en trois étapes : renforcement de la coopération monétaire (1991-1994) ; création de l'Institut monétaire européen (1994-1999) ; puis, à compter de 1999, fixation irrévocable des parités des monnaies des États participants à l'euro, création de l'euro et mise en œuvre de la politique monétaire unique par le Système européen de banques centrales.

V

Veto : possibilité pour un État de s'opposer à l'adoption d'une décision, soit dans le cadre du vote à l'unanimité, soit dans le cadre du compromis de Luxembourg.

Z

Zone euro : zone économique constituée par **treize États membres de l'Union** (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et, depuis le 1^{er} janvier 2007, Slovaquie) ayant adopté l'euro comme monnaie nationale.

Sources : sites Internet : www.ec.europa.eu ; www.touteurope.fr ; www.vie-publique.fr ; www.etuc.org ; www.senat.fr.

Yves Doutriaux, Christian Lequesne, *Les institutions de l'Union européenne*, La Documentation française collection « réflexe Europe », 5^{ème} édition, 2005.

Florence Chaltiel, *Le processus de décision dans l'Union européenne*, La Documentation française collection « réflexe Europe », 2006.



CONSEIL D'ÉTAT

Conférence de presse du 22 mars 2007