

# INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

Jean-Claude ZARKA

*en poche*

3<sup>e</sup> édition 2021-2022

Tout sur les organes  
qui assurent  
le fonctionnement de l'UE

- Composition
- Compétences
- Contrôle
- Rôle

 *Gualino*

un savoir-faire de

**Lextenso**



# INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

Jean-Claude ZARKA

*en poche*

3<sup>e</sup> édition 2021-2022

Tout sur les organes  
qui assurent  
le fonctionnement de l'UE

## Du même auteur, dans la même collection :

- Fonction publique, 2021-2022.
- Institutions de l'Union européenne, 2021-2022.
- Collectivités territoriales, 2021-2022.
- Droit public, 2021-2022.
- Institutions administratives, 2021-2022.
- Union européenne, 2021-2022.
- Finances publiques, 2021-2022.
- Constitutions de la France, 2020.
- Traités européens, 2020.
- Fiscalité locale, 2020.

**Jean-Claude Zarka** est Maître de conférences habilité à diriger des recherches à l'Université Toulouse 1 Capitole.

Suivez-nous sur



[www.gualino.fr](http://www.gualino.fr)

Contactez-nous [gualino@lextenso.fr](mailto:gualino@lextenso.fr)



© 2021, Gualino, Lextenso  
1, Parvis de La Défense  
92044 Paris La Défense Cedex  
978-2-297-13504-7  
ISSN 1962-6428

# Sommaire

1	Le Conseil européen.....	6
2	Le Conseil.....	9
3	Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.....	11
4	La Commission européenne.....	13
5	Le Parlement européen.....	18
6	La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).....	23
7	La Cour des comptes.....	29
8	La Banque centrale européenne (BCE).....	31
9	Les autres organes de l'Union économique et monétaire (UEM).....	34
10	Le Comité économique et social (CESE).....	36
11	Le Comité des régions (CdR).....	38
12	La Banque européenne d'investissement (BEI).....	40
13	Les agences européennes.....	43
14	Le médiateur européen.....	45
15	Les relations entre les institutions de l'UE et les institutions nationales.....	47

# Présentation

Ce livre a pour objet de présenter les Institutions de l'Union européenne et pour ambition de faire mieux comprendre leur fonctionnement.

L'Union européenne (ci-après UE) a été créée par le traité sur l'UE signé à Maastricht le 7 février 1992 qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993. Son système institutionnel se distingue nettement des systèmes institutionnels des pays membres et se caractérise en particulier par l'absence de séparation véritable des pouvoirs exécutif et législatif. Chaque institution de l'UE possède sa propre organisation et agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par les traités. Ces institutions « pratiquent entre elles **une coopération loyale** ».

Le cadre institutionnel de l'UE, visant notamment à promouvoir ses valeurs et à poursuivre ses objectifs, a été modifié avec le Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009. En effet, la Communauté européenne disparaît et l'Union européenne, qui s'y substitue intégralement, est dotée de la personnalité juridique.

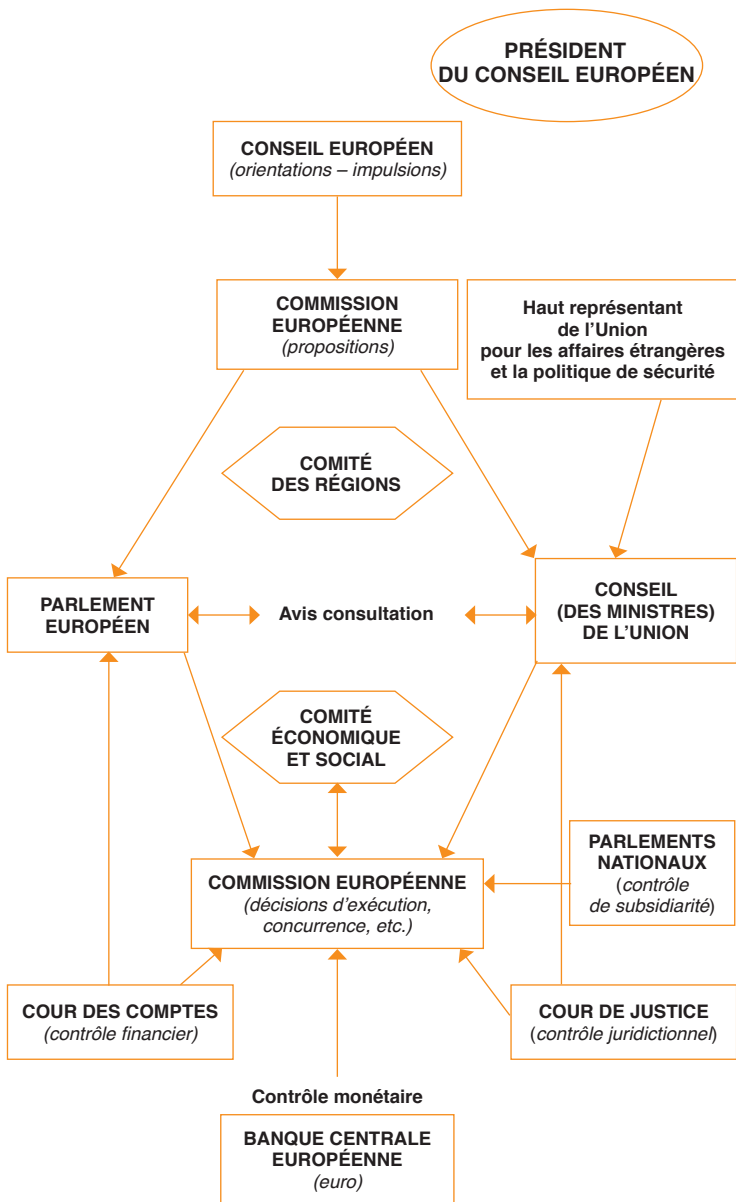
À la différence du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe (TECE) signé le 25 octobre 2004, dont le processus de ratification a été abandonné suite au « non » des référendums français et néerlandais de 2005, le Traité de Lisbonne n'est pas venu se substituer aux traités européens existants. Il s'est contenté de les compléter et de les améliorer par de nombreux amendements apportés au Traité sur l'UE (TUE) et au traité instituant la Communauté européenne, lequel devient le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) :

- le **TUE fixe le cadre général de l'UE et les principes fondamentaux qui structurent cette dernière** ;
- le **TFUE précise le fonctionnement institutionnel de l'UE**.

L'UE réunit actuellement 27 États (Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède). Le Royaume-Uni a approuvé par référendum, le 23 juin 2016, son retrait de l'UE (appelé Brexit). Initialement prévu pour le 29 mars 2019, puis reporté au 12 avril, puis au 31 octobre, le Brexit est intervenu finalement le 31 janvier 2020.

Cet ouvrage, qui est destiné aux étudiants, intéressera également tout lecteur souhaitant avoir une vue globale des institutions de l'Union européenne.

# Les institutions de l'Union européenne



Le Conseil européen, qui est né de la pratique, a un rôle d'impulsion politique. Il est le centre politique de l'UE. Il détermine les grandes orientations de l'UE.

## ■ LA PRÉSIDENTIE DU CONSEIL EUROPÉEN

L'un des grands apports du Traité de Lisbonne est d'avoir créé une **présidence stable** du Conseil européen. Le **président du Conseil européen** est élu, par le Conseil européen, à la majorité qualifiée pour une durée de **deux ans et demi, renouvelable une fois**.

Le processus de désignation du président du Conseil européen est coordonné par l'État membre qui exerce la présidence du Conseil de l'UE. Selon le site Internet du Conseil européen, « lorsque le Conseil européen débat de l'élection du président, cette partie de la réunion est présidée par le chef d'État ou de gouvernement de l'État membre exerçant la présidence tournante (du Conseil de l'UE) » (sur cette présidence semestrielle du Conseil, v. Fiche 2).

Le président du Conseil européen, qui ne peut pas exercer de mandat national, est **chargé de présider et d'animer les travaux du Conseil européen**. Il **assume**, à son niveau et en sa qualité, **la représentation extérieure de l'UE** pour les matières relevant de la PESC (Politique étrangère et de sécurité commune), sans préjudice des attributions du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Il assure également le **dialogue avec les autres institutions de l'UE**. Il doit aussi remettre un rapport au Parlement européen après chaque Conseil européen.

Si un développement international l'exige, il convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen afin de définir les lignes stratégiques de la politique de l'UE face à ce développement.

Le belge Charles Michel a été choisi par le Conseil européen, le 2 juillet 2019, pour occuper le poste de président du Conseil européen. Il succède au Polonais Donald Tusk (2014-2019) qui lui-même a remplacé le Belge Herman Van Rompuy (2010-2014).

## ■ LA COMPOSITION DU CONSEIL EUROPÉEN

Le Traité de Lisbonne a innové en indiquant que le Conseil européen n'est **composé que des seuls chefs d'État ou de gouvernement** alors que jusqu'ici les ministres des Affaires étrangères en étaient membres de droit. En revanche, le président de la Commission continue à participer aux travaux du Conseil européen. Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe également à ces réunions.

Lorsque l'ordre du jour l'exige, les membres du Conseil européen peuvent décider d'être assistés chacun par un ministre. Le président de la Commission peut, quant à lui, décider d'être assisté par un membre de la Commission si l'ordre du jour l'exige (TUE, art. 15).



## ■ LES RÉUNIONS DU CONSEIL EUROPÉEN

Le Conseil européen **se réunit deux fois par semestre** sur convocation de son président (TUE, art. 15). Ses réunions (« sommets de l'UE ») se tiennent à Bruxelles.

Depuis juin 2002, les conclusions du Conseil européen sont préparées par le Comité des représentants permanents des États membres (COREPER), sous la supervision du Conseil des Affaires générales (v. Fiche 2).

## ■ LES MODALITÉS DE VOTE AU SEIN DU CONSEIL EUROPÉEN

Le Conseil européen **se prononce par consensus**, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement (TUE, art. 15, § 4).

Selon l'article 235 du TFUE, il statue à la **majorité simple pour les questions de procédure** ainsi que pour l'adoption de son règlement intérieur.

Lorsque le Conseil européen se prononce par un vote, son président et le président de la Commission n'y prennent pas part. Chaque membre du Conseil européen peut recevoir délégation de vote d'un seul des autres membres (TFUE, art. 235).

Certaines décisions relatives à une affaire urgente peuvent être adoptées au moyen d'un vote par écrit lorsque le président du Conseil européen propose de recourir à cette procédure. Le vote par écrit peut avoir lieu lorsque tous les membres du Conseil européen ayant le droit de vote acceptent cette procédure.

Le règlement intérieur du Conseil européen précise que ce dernier peut décider de rendre publics les résultats des votes.

## ■ LES COMPÉTENCES DU CONSEIL EUROPÉEN

Il **adopte les principales décisions indispensables à l'organisation et au fonctionnement des autres institutions de l'UE**. Il arrête le programme d'action de l'UE en adoptant, lors de ses réunions « au sommet », des conclusions.

Il détermine les objectifs et définit les orientations générales de la PESC, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense.

Il examine chaque année la situation de l'emploi dans l'UE et adopte à ce sujet des conclusions, sur la base d'un rapport annuel conjoint de la Commission et du Conseil.

Il intervient dans le domaine de la politique économique. Sur la base d'un rapport du Conseil, il débat d'une conclusion sur les **Grandes orientations des politiques économiques** (GOPE) des États membres et de l'UE.

Il s'est vu confier par le Traité de Lisbonne de nouvelles compétences :

- autoriser le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans un domaine où il devait décider à l'unanimité (TUE, art. 48.7) ;
- désigner le président du Conseil européen et le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ;
- proposer, à l'élection du Parlement européen, le candidat à la présidence de la Commission ;
- établir le système de rotation permettant de choisir les membres de la Commission ;
- ou encore fixer la liste des formations du Conseil autre que celles prévues par les traités.

Enfin, un État qui désire se retirer de l'UE doit d'abord informer le Conseil européen de son intention (TUE, art. 50). À la lumière « des orientations » de ce dernier, l'UE négociera avec lui un accord déterminant les modalités du retrait. Les traités européens ne seront plus applicables dans ce pays dès la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait. Si un tel accord n'était pas conclu, les traités cesseraient de s'appliquer 2 ans après la notification du retrait par le pays concerné. En accord avec ce dernier, le Conseil européen pourra décider à l'unanimité de prolonger cette période.

Dans un arrêt rendu le 10 décembre 2018, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a estimé qu'un État membre de l'UE, qui a notifié au Conseil européen son intention de se retirer de l'UE, est libre de révoquer unilatéralement cette notification. Selon la CJUE, « cette possibilité existe tant qu'un accord de retrait (...) n'est pas entré en vigueur ou, à défaut d'un tel accord, tant que le délai de deux ans à partir de la notification de l'intention de se retirer de l'Union européenne, éventuellement prorogé, n'a pas expiré ».

Cette révocation, qui doit être décidée à l'issue d'un processus démocratique dans le respect des règles constitutionnelles nationales, vient mettre fin à la procédure de retrait. « Cette décision, univoque et inconditionnelle, doit être communiquée par écrit au Conseil européen ».

Le Brexit est intervenu le 31 janvier 2020. Initialement prévue pour le 29 mars 2019, la sortie du Royaume-Uni de l'UE avait été reportée au 12 avril puis au 31 octobre, en raison du rejet de l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE par le Parlement britannique. Le 28 octobre 2019, le Conseil européen avait une nouvelle fois accepté la demande de Londres de reporter la date de sa sortie de l'UE au 31 janvier 2020 au plus tard. Le président du Conseil européen avait annoncé : « Les 27 ont accepté la demande britannique d'un report du Brexit flexible au 31 janvier 2020 ».

## ■ LE CONTRÔLE DES ACTES DU CONSEIL EUROPÉEN

Avec le Traité de Lisbonne, le Conseil européen est devenu une institution de l'UE à part entière dont les **actes sont susceptibles de faire l'objet d'un contrôle exercé par la Cour de justice de l'UE**. Cette dernière peut désormais, sur demande de l'État membre concerné, se prononcer sur la légalité d'un acte adopté par le Conseil européen lorsqu'il a été identifié un risque clair de violation grave par cet État membre de certaines valeurs (respect des droits de l'homme, respect de la dignité humaine...).

Le Secrétariat général du Conseil (SGC) assure le bon fonctionnement du Conseil européen. Le Secrétaire général du Conseil, qui est chargé de l'organisation générale du SGC, est aussi Secrétaire général du Conseil européen. Il assiste aux réunions du Conseil européen. Il adopte les mesures qui sont indispensables à l'organisation de ses travaux (v. Fiche 2).