



LE DROIT DES  
**INSTITUTIONS**  
DE **L'UNION**  
**EUROPÉENNE**

*EN CARTES  
MENTALES*

Etienne Petit



# Le Conseil européen

Le Conseil européen est devenu une institution avec les traités de Lisbonne de 2009. Une première amorce d'une réunion des chefs d'État de la Communauté économique européenne est opérée le 10 février 1961 lorsque le Président français, Charles de Gaulle, décide cette première réunion; c'est un autre président français, Valérie Giscard d'Estaing qui, suite au sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974, annonce qu'une enceinte informelle de discussion entre les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de la communauté économique européenne s'est réunie. Cette initiative est reprise lors de la réunion du 11 mars 1975 à Dublin des chefs d'État et de gouvernements; cette réunion ne prend sa dénomination de « Conseil européen » qu'en 1986 avec l'acte unique européen qui précise également sa composition.

Le siège du Conseil européen n'est pas prévu par le protocole n° 6; conformément à l'article 341 TFUE et à l'article 189 du traité CEEA, le siège des institutions de l'Union est fixé du commun accord des gouvernements des États membres; ainsi, c'est le règlement intérieur du Conseil européen (article de la décision n° 2009/882/UE) qui précise que les réunions du Conseil européen se tiennent à Bruxelles et que le Président du Conseil européen, en cas de circonstances exceptionnelles, et avec l'accord du conseil des affaires étrangères (CAG) ou du comité des représentants permanents (COREPER), statuant à l'unanimité, peut décider qu'une réunion se tient dans un autre lieu.

## Section 1. La composition du Conseil européen

Le Conseil européen est composé actuellement de 29 membres auxquels s'ajoute le haut représentant de l'Union; chaque État membre de l'Union européenne est représenté au Conseil européen par son chef d'État ou de gouvernement soit 27 membres; des représentants de deux institutions (le président du Conseil européen et la présidente de la Commission européenne)

sont également membre de droit du Conseil européen ; enfin, le haut représentant de l'Union, bien que non-membre du Conseil européen, participe à ses travaux.

## § 1. Les membres du Conseil européen

C'est un traité qui précise la composition du Conseil européen (A 15 TUE) ; il est ainsi possible de distinguer deux natures de membres du Conseil européen : des représentants des États membres (A 10 TUE), ce sont les plus nombreux et des représentants des institutions européennes elles-mêmes : la présidente de la Commission européenne et le président du Conseil européen. Cette composition ne peut pas être modifiée puisque ni le TUE ni le TFUE ne prévoient de disposition en ce sens ; seule une modification des traités pourrait ainsi modifier la composition du Conseil européen.

Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité « assiste aux travaux » du Conseil européen mais n'a pas la qualité de membre du Conseil européen. D'autres personnalités enfin peuvent être invitées à participer ponctuellement à une réunion du Conseil européen.

### A. Les chefs d'État ou de gouvernement

Dès lors qu'un État candidat à l'adhésion à l'Union européenne devient membre de l'Union européenne, il est automatiquement représenté au Conseil européen par son chef d'État ou de gouvernement (A10 TUE). Puisque l'Union européenne est composée de 27 États membres, ce sont ainsi les chefs d'État ou de gouvernement qui siègent au Conseil européen.

Le choix de la représentation du chef de l'État ou du chef de gouvernement pour un État membre s'effectue conformément aux règles constitutionnelles respectives de chaque État membre. D'ailleurs, le Conseil européen a exposé que la question de savoir quelle personne, entre le chef d'État ou le chef du gouvernement, devait représenter chacun des États membres de l'Union relevait des règles constitutionnelles respectives, de sorte qu'il n'était pas à la discrétion du Conseil européen de décider qui devait être le représentant de chaque État membre au sein de cette institution ni de décider qui, entre le chef de l'État ou le chef du gouvernement, devait être invité aux différentes réunions du Conseil européen.

Pour ce qui est le cas de la France, c'est le Président de la République qui siège au Conseil européen ; ce n'est pas la majorité des cas pour les autres États membres où c'est le chef de gouvernement qui siège au Conseil européen.

Le mode de désignation différenciée entre le Président de la République et le Premier ministre devrait laisser la prééminence au premier pour représenter la France au Conseil européen ; en période de cohabitation au cours

de laquelle le Président de la République nomme comme Premier ministre le chef de la majorité parlementaire qui a gagné les élections, la France a été représentée par les deux autorités de l'exécutif au Conseil européen ; ainsi, lors de la première cohabitation de la V<sup>e</sup> République, le Président socialiste François Mitterrand et le Premier ministre de droite Jacques Chirac ont participé ensemble aux sessions du Conseil européen en 1986 et 1988, en défendant des points de vue différents en raison de leurs affiliations politiques opposées.

## **B. Les représentants de 2 institutions européennes**

La présidente de la Commission européenne est membre de droit du Conseil européen. Ainsi actuellement, la présidente de la Commission européenne, Ursula VON DER LEYEN est membre du Conseil européen aux côtés des chefs d'État ou de gouvernement.

Le président du Conseil européen est également membre du Conseil européen ; il est élu par les chefs d'État ou de gouvernement (article 15§5 TUE) ; la décision (UE) n° 2022/492 du Conseil européen a réélu le belge Charles MICHEL, président du Conseil européen pour une période 2,5 ans du 1<sup>er</sup> juin 2022 au 30 novembre 2024. Il s'agit de son dernier mandat.

## **§ 2. La durée du mandat de membre du Conseil européen**

La durée du mandat des membres du Conseil européen n'est pas identique entre les 29 membres ; elle est même unique et propre à chaque membre.

### **A. L'entrée en fonction**

Chaque membre du Conseil européen a ses propres règles de désignation qui reposent sur une élection. Ces règles relèvent du droit constitutionnel national pour les chefs d'État et de gouvernement ou des traités de Lisbonne pour le président du Conseil européen et la présidente de la Commission européenne.

### **B. La durée des fonctions**

La durée des fonctions des membres du Conseil européen n'est pas identique à tous les membres. En effet, elle est variable, spécifique et unique à chaque membre puisqu'elle est indirecte et liée à la qualité de chef d'État ou de gouvernement ou de président d'une institution européenne.

### § 3. La qualité de membre du Conseil européen

La qualité de membre du Conseil européen n'est pas unique et il faut distinguer entre ses deux composantes : d'une part les chefs d'État ou de gouvernement et d'autre part les deux représentants des institutions européennes ; la distinction entre les deux provient des modalités de vote : si le Conseil européen est amené à se prononcer par un vote, le président du Conseil européen et la présidente de la Commission n'y prennent pas part.

#### A. Une spécificité intuitu personae liée à un mandat national

La qualité de membre du Conseil européen est liée à un autre mandat soit de chef d'État ou de gouvernement ou de représentant de deux institutions de l'Union européenne (président du Conseil européen et présidente de la Commission européenne). Il s'agit ainsi d'une qualité intuitu personae, un membre du Conseil européen ne peut pas se faire représenter par une autre autorité de son État membre.

#### B. Le droit de vote au sein du Conseil européen

Si les délibérations prises au sein du Conseil européen s'effectuent par consensus, il peut être amené à adopter une décision et procéder à un vote ; dans ce cas, seuls les chefs d'État ou de gouvernement prennent part au vote, le président du Conseil européen et la présidente de la Commission européenne n'y prennent pas part pas plus que le haut représentant de l'Union. Ce droit de vote distingue ainsi deux catégories de membres du Conseil européen.

## Section 2. La présidence permanente du Conseil européen

La présidence du Conseil européen est permanente ; il s'agit en l'occurrence, de M. Charles MICHEL depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2019. Il a exercé un premier mandat jusqu'au 31 mai 2022 et a été réélu pour une seconde fois jusqu'au 30 novembre 2024 par la décision (UE) 2022/492 du Conseil européen du 24 mars 2022.

### § 1. Le mandat de président du Conseil européen

Les modalités du mandat de Président du Conseil européen sont définies à l'article 15 TUE et cette qualité présente des caractéristiques bien précises.

#### A. Les modalités du mandat de président du Conseil européen

Le président du Conseil européen est élu par les membres du Conseil européen à la majorité qualifiée. La durée du mandat de président du Conseil

européen est de 2 ans et demi ; ce mandat est renouvelable une fois. La durée maximale du mandat est ainsi de 5 ans. La fin du mandat de président du Conseil européen prend fin au terme de son mandat ou le cas échéant à l'issue de deux mandats ; le Conseil européen, à la majorité qualifiée, peut mettre fin de manière anticipée au mandat du président du Conseil européen pour motif d'« empêchement » ou de « faute grave ».

## B. La qualité de Président du Conseil européen

La qualité de président du Conseil européen présente trois caractéristiques :

- La fonction de président du Conseil européen est incompatible avec un mandat national ; ainsi, le président du Conseil européen ne peut pas être choisi parmi les chefs d'État ou de gouvernement en fonction ;
- Le président du Conseil européen est membre du Conseil européen ; il prend part notamment aux décisions du Conseil européen à l'instar des chefs d'État ou de gouvernement mais si le Conseil européen est amené à adopter une décision et à procéder à un vote, il n'y prend pas part ;
- Le président du Conseil européen détient des compétences en propre « *es qualité* » qui sont limitativement énumérées par l'article 15.6 TUE.

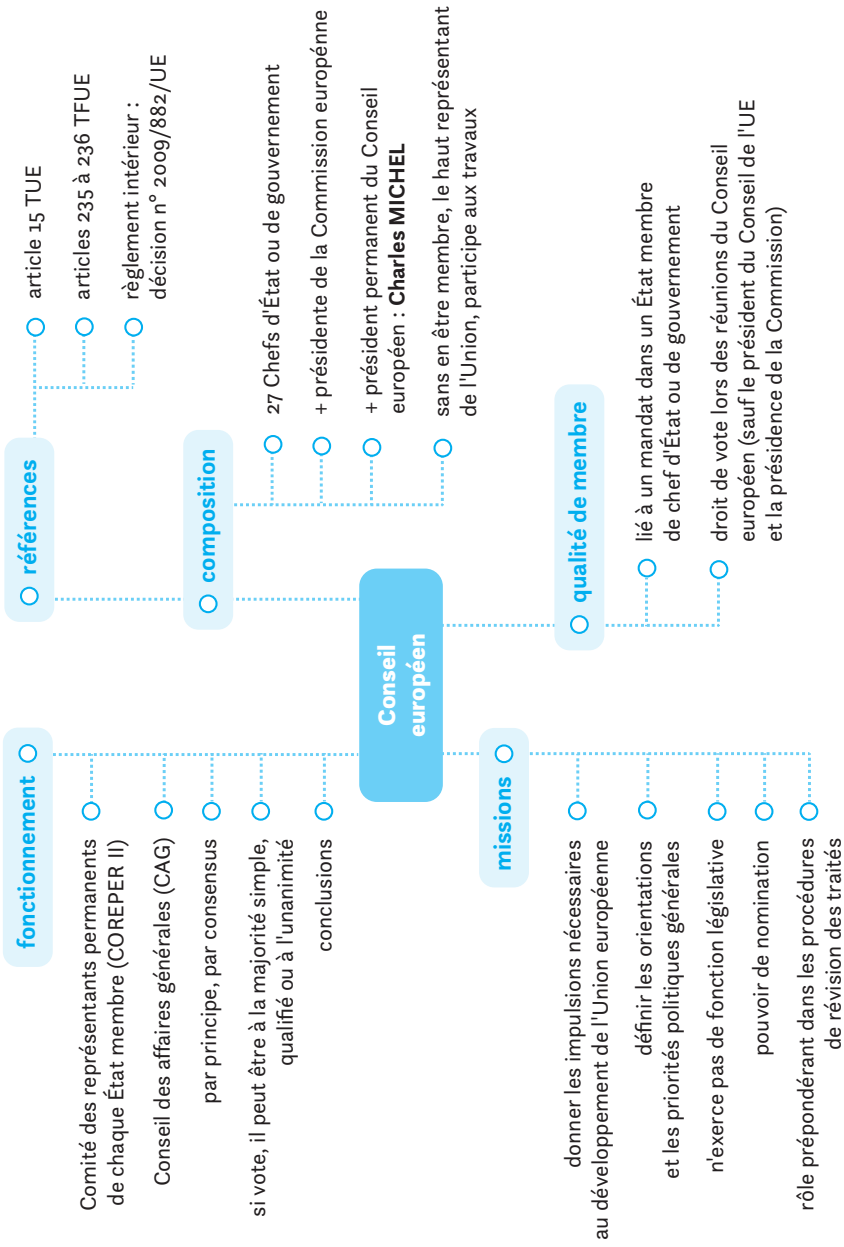
## § 2. Les missions es qualité du président du Conseil européen

Les missions du Président du Conseil européen sont prévues à l'article 15.6 du traité de l'Union européenne (TUE) :

- Présider et animer les travaux du Conseil européen ;
- Assurer la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen en coopération avec la présidente de la Commission et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales (CAG) ;
- Œuvrer pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen ;
- Assurer la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) sous réserve des attributions en la matière du haut représentant de l'Union ;
- Présenter au Parlement européen un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen.

L'article 48.3 TUE confie également au président du Conseil européen un rôle spécifique en cas d'ouverture d'une procédure de révision ordinaire des traités : il convoque une « convention » composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la Commission européenne chargée d'examiner le projet de révision et d'adopter une recommandation.

## Carte mentale 1. Conseil européen



## Section 3. le fonctionnement du Conseil européen

La préparation des travaux du Conseil européen ainsi que le suivi des mesures sont assurés par des formations au sein du Conseil de l'Union européenne : le comité des représentants permanents (COREPER) et le conseil des affaires générales (CAG).

### § 1. La préparation des travaux du Conseil européen et leur suivi

Si les décisions du Conseil européen prennent la forme de « conclusions » publiées à l'issue de leur réunion, elles ont fait l'objet en amont d'un travail préparatoire où elles ont été discutées entre les représentants des États membres au sein des formations du Conseil de l'Union européenne.

#### A. Le COREPER II

C'est bien au sein du Conseil de l'Union européenne que se préparent les travaux du Conseil européen. Le COREPER rassemble des représentants permanents de chaque État membre. Il s'agit d'une instance prévue par l'article 240 TFUE qui prépare les travaux au sein des 10 formations du Conseil de l'Union européenne ; si le COREPER I prépare les travaux pour 6 formations, le COREPER II prépare les travaux pour les formations « affaires étrangères » (CAE), « affaires économiques et financières » (ECOFIN), « affaires générales » (CAG) et « justice et affaires intérieures » (JAI). Le COREPER II s'appelle le « groupe ANTICI ». La fréquence de réunion du COREPER est hebdomadaire.

#### B. Le conseil des affaires générales (CAG)

Le conseil des affaires étrangères (CAG) se réunit mensuellement ; il est l'une des 10 formations du Conseil de l'Union européenne qui réunit les ministres chargés des affaires européennes des 27 États membres ; sur la base des travaux du COREPER II, il prépare les travaux et le suivi des mesures prises du Conseil européen. Son périmètre d'action ne se limite pas uniquement à cette fonction et peut s'étendre à d'autres missions.

#### C. Le secrétariat général du Conseil (SGC)

Enfin, l'article 235.4 TFUE indique que le Conseil européen est « assisté par le secrétariat général du Conseil ». Le SGC assure des tâches transversales tant au profit du Conseil européen que du Conseil de l'UE. Ce secrétariat assure une fonction d'expertise et d'instruction des sujets qui seront inscrits à l'ordre du jour de réunions de ces deux institutions et des réunions préparatoires



par la production d'écrit (notamment ordre du jour de réunions, notes, avis juridiques, procès-verbaux de réunions) mais également le soutien logistique (réservation de salle, impression de documents, traduction le cas échéant). Le secrétaire général du Conseil assiste aux réunions du Conseil européen; lorsque le Conseil européen est amené à adopter une décision et à procéder à un vote, elle est signée par le secrétaire général aux côtés du président du Conseil européen; il en assure la publication au journal officiel de l'Union européenne (JOUE) et lorsque le destinataire de la décision est indiqué, le SGC en assure la notification à ce destinataire. Le secrétariat général du Conseil est responsable de la gestion des crédits affectés au fonctionnement du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne.

## § 2. Les modalités de fonctionnement du Conseil européen

Le conseil européen est une instance collégiale dont les modalités sont précisées par les traités de Lisbonne de 2009 (TUE & TFUE).

### A. La fréquence de réunion, la convocation et l'ordre du jour

Le Conseil européen se réunit de manière ordinaire deux fois par semestre soit quatre fois par an. Il existe également des réunions extraordinaires en fonction des événements de l'actualité « lorsque la situation l'exige » ou encore des réunions informelles. La convocation à une réunion du Conseil européen, qu'elle soit ordinaire, extraordinaire ou informelle, est de la compétence du président du Conseil européen; par principe, le Conseil européen se réunit à Bruxelles; les séances du Conseil européen ne sont pas publiques. Enfin, l'ordre du jour est déterminé en coopération avec la Présidente de la Commission européenne et sur la base des travaux du Conseil de l'Union européenne qui se réunit en formation « Conseil des affaires générales » (CAG) qui rassemble les ministres des affaires étrangères des 27 États membres de l'Union européenne. Le CAG prépare ainsi les réunions du Conseil européen en amont des réunions et en assure également le suivi.

### B. Les modalités de prise de décision

Par principe, la prise de décision au sein du Conseil européen s'effectue par consensus (article 15.4 TUE); cela signifie qu'il s'agit de s'assurer qu'aucun membre du Conseil européen ne s'oppose à une décision; en effet, l'objectif est de respecter la nature des membres prépondérants qui composent le Conseil européen qui sont des chefs d'État ou de gouvernement souverains; c'est d'ailleurs l'une des missions du président du Conseil européen de favoriser les échanges et la prise de décision par consensus.