

## Section 2. Les organes de l'Union européenne

La plupart sont créés par les traités avec d'une part les organes principaux et d'autre part les organes complémentaires.

Si l'article 4 §3 TUE impose une coopération loyale entre institutions et États, assistance et respect mutuel entre eux, l'article 13 §2 TUE insiste sur la coopération loyale entre institutions.

Elles sont listées à l'article 13 TUE, avec tout d'abord le Parlement européen suivi du Conseil européen, du Conseil, de la Commission européenne, de la Cour de Justice de l'UE (CJUE), de la Banque centrale européenne (BCE) et de la Cour des comptes. Le siège de chaque institution résulte d'un accord entre États membres (art.341 TFUE). À ce propos, la Cour de justice a d'ailleurs mis en évidence la coopération loyale entre États et institutions: le choix provisoire du siège du Parlement européen par les gouvernements doit lui permettre de bien fonctionner, notamment en assurant ses séances plénières à Strasbourg et non à Luxembourg, laissant à l'assemblée le soin « de régler son organisation interne »; réciproquement, le Parlement européen doit respecter la compétence des États pour décider du siège provisoire (CJCE, 10 février 1983, Luxembourg/Parlement européen, aff.230/81, §37).

À chaque institution correspond une légitimité propre: le Conseil européen et le Conseil représentent les intérêts des États membres, la Commission l'intérêt commun de l'UE, le Parlement européen les intérêts des citoyens des États membres, la CJUE le principe de l'état de droit, la BCE la gestionnaire de la politique monétaire de l'UE et la Cour des comptes l'organe de contrôle des comptes de l'UE. Bien que présentant des caractéristiques propres, tous ces organes ont en commun le fait d'être des institutions de l'Union, ce qui se traduit par le contrôle exercé par la Cour de justice sur les actes qu'ils émettent.

Il faut aussi compter avec les organes consultatifs dont la légitimité a été affirmée à de nombreuses reprises.

| Organes  |  | Siège   | Rôle   |
|--|--|---|--|
| <b>Institutions</b>  | Conseil européen                             | Bruxelles   | Représentatif des États au niveau des chefs d'États et de gouvernement<br>Organe d'impulsion |
|  | Conseil de l'Union                           | Bruxelles   | Représentatif des États au niveau ministériel<br>Colégislateur                               |
|  | Commission européenne                        | Bruxelles   | Représentative de l'UE<br>Initiatrice de la législation                                      |
|  | Parlement européen                           | Strasbourg<br>Luxembourg (secrétariat)<br>Bruxelles (commissions et groupes politiques) | Représentatif des citoyens européens<br>Colégislateur  |
|  | Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) | Luxembourg  | Interprète et valide, fait respecter le DUE  |
|  | Banque centrale européenne (BCE)             | Francfort   | Gestion de la politique monétaire de l'UE  |
|  | Cour des comptes européenne                  | Luxembourg  | Contrôle des comptes de dépenses et recettes de l'UE   |
| <b>Organes consultatifs</b>  | Comité économique et social (CESE)           | Bruxelles   | Avis à la demande ou non   |
|  | Comité européen des régions (CEDR)           | Bruxelles   |  |
| <p><b>Coopération loyale :</b><br/> CJCE 1983 Luxembourg/Parlement européen :<br/> coopération loyale entre institutions et États membres<br/> respect réciproque des compétences de chacun : celles du Parlement européen pour décider de son organisation interne et celles des États pour choisir le siège des institutions</p> |  |   |  |
| <p>Fonction publique européenne en 2017 :<br/> 56 000 fonctionnaires dont :<br/> 33 000 relevant de la Commission européenne<br/> 7 650 du Parlement européen<br/> 3 500 du Conseil<br/> 2 000 de la CJ et du Tribunal<br/> dont les services linguistiques : 30 à 45 % des effectifs selon les institutions</p>                   |  |   |  |

## **I. Le Conseil européen, représentant les États**

Il est l'organe d'impulsion de l'Union européenne, avec à sa tête le Président de l'UE.

### **A. L'organe d'impulsion de l'Union européenne**

La mise en place du Conseil européen répond à une demande, celle qui consiste pour les États membres des Communautés à aborder la coopération politique et non plus seulement économique, comme le souhaitait Robert Schuman en 1950. Il est même devenu une institution, au même titre que le Conseil de l'Union, la Commission européenne et le Parlement européen.

#### **1. Le Conseil européen, organe de la coopération politique européenne**

À l'origine, il est créé comme organe de la coopération politique européenne : plusieurs conférences au sommet se déroulent à partir de 1961 ; puis, Valéry Giscard d'Estaing lance l'idée de réunions plus fréquentes, la Conférence de Paris de décembre 1974 permettant ainsi au Conseil européen de voir le jour.

L'AUE de 1986 le consacre comme organe de la coopération politique européenne, même s'il peut élargir son domaine d'intervention à tout ce qui peut concerner les Communautés européennes. Le Traité de Maastricht de 1992 précise son rôle : il lui revient de définir les grandes orientations générales de l'Union ; toutefois, sans être une institution communautaire, les orientations qu'il donne ne sont pas des actes juridiques en tant que tels mais des engagements à caractère politique, donc ne relevant pas du contrôle de la Cour de justice. C'est un organe de type intergouvernemental, laissant le soin de la mise en œuvre au Conseil. Le Traité de Lisbonne complète le processus.

#### **2. Le Conseil européen, devenu une institution**

Le Traité de 2007 fait du Conseil européen une institution et par voie de conséquence, soumis au contrôle de la CJUE, à l'exception du domaine de la PESC. Il demeure l'organe d'impulsion, sans être un organe législatif (art. 15 §1 TUE) qui vote par consensus (art. 15 §4 TUE) sans que l'abstention ne soit bloquante, sur la base des travaux du Conseil des affaires générales.

Il réunit quatre fois par an à Bruxelles les Chefs d'État et de gouvernement, le Président de l'UE, le Président de la Commission et le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui « participe à ses travaux » (art. 15 §2 TFUE). Il est assisté par le Secrétaire général du Conseil (art. 235 §4 TFUE).

| <b>Conseil européen</b>           |  |   |
|-----------------------------------|--|---|
| <b>Organe intergouvernemental</b> | Réunions informelles : <ul style="list-style-type: none"> <li>• à partir de 1961</li> <li>• plus régulières à compter de 1974 sur l'initiative de VGE</li> </ul>   | Organe de discussion : coopération politique  |
|                                   | Réunions formelles :<br>AUE 1986 : Conseil européen mis en place   | Organe d'impulsion : <ul style="list-style-type: none"> <li>• coopération politique</li> <li>• autres domaines des CE</li> </ul>                  |
|                                   | Traité de Maastricht 1992  | Organe d'impulsion définissant les orientations générales de l'UE : actes politiques non soumis au contrôle de la CJCE                            |
| <b>Institution</b>                | Traité de Lisbonne : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 fois/an à Bruxelles</li> <li>• Chefs d'État et de gouvernement</li> <li>+ Président de l'UE</li> <li>+ Président de la Commission européenne</li> <li>+ Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité</li> <li>+ Secrétaire général du Conseil</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• actes soumis au contrôle de la CJUE, exception faite de la PESC</li> <li>• vote par consensus</li> </ul> |

## **B. Le Président de l'Union européenne**

C'est une nouveauté du Traité de Lisbonne : le Président de l'UE est élu par le Conseil européen à la majorité qualifiée, le Polonais Donald Tusk étant le second, pour 2 ans et demi, renouvelable une fois (art. 15 §5 TUE).

Il préside et anime les travaux du Conseil européen, en coopération avec le Président de la Commission et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales, et cherche à obtenir le consensus entre les États membres (art. 15 §6 TUE).

En outre, suite à chaque réunion du Conseil européen, il présente un rapport au Parlement européen.

Ses attributions sont exclusives de tout mandat national.

De plus, depuis le 23 octobre 2011, il a été désigné Président de l'euro par le Conseil européen, présidant les sommets de la zone euro.

Le Conseil de l'Union est l'autre organe représentant les États.

### **Président de l'Union européenne**

- élu par le Conseil européen à la majorité qualifiée :
  - Herman Van Rompuy (1<sup>er</sup> janvier 2010 - 1<sup>er</sup> décembre 2014)
  - Donald Tusk (1<sup>er</sup> décembre 2014 – reconduit le 9 mars 2017)
- préside le Conseil européen pour obtenir le consensus des États
- présente un rapport au Parlement européen après chaque réunion du Conseil européen
- Président de l'euro

## **II. Le Conseil de l'Union, représentant les États**

Il siège à Bruxelles et réunit les ministres des États membres en fonction des politiques abordées, en vue de voter les actes mais pas seulement.

### **A. Les formations du Conseil sous présidence étatique**

Chaque État est représenté au Conseil mais un seul le préside.

#### **1. La représentation des États au niveau ministériel**

Chaque État membre délègue son ministre des Affaires étrangères, voire aussi un ou plusieurs ministres spécialisés, en fonction de la nature des questions évoquées ; en outre, les États créent parfois au sein de leur propre gouvernement, une forme de ministère ou Secrétariat d'État chargé des Affaires européennes (Nathalie Loiseau, ministre française chargée des Affaires européennes auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères depuis 2017 dans le gouvernement d'Emmanuel Macron ; N.Loiseau démissionnaire en avril pour se présenter aux élections européennes de mai 2019).

Le Conseil siège en une dizaine de formations (art. 16 §6 TUE) : le Conseil des Affaires générales (CAG) réunissant les ministres des Affaires étrangères et/ou européennes une fois par mois, le Conseil des Affaires étrangères (CAE) avec les ministres des Affaires étrangères et éventuellement de la Défense, du Développement et du Commerce une fois par mois sous la direction du Haut représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, le Conseil des Affaires économiques et financières (ECOFIN) avec les ministres de l'Économie et des finances pour les dossiers UEM tous les mois, le Conseil JAI des ministres de la Justice et de l'Intérieur tous les trois mois, le Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) regroupant les ministres concernés quatre fois par an, le Conseil Compétitivité avec les ministres du Commerce, industrie, recherche, innovation et espace au moins quatre fois par an, le Conseil Transports, télécommunications et énergie (TTE) et ses ministres concernés de deux à quatre fois selon le domaine visé, le Conseil Agriculture et pêche (AGRIPECHE) chaque mois, le Conseil Environnement (ENVI) quatre fois et le Conseil Éducation, jeunesse, culture et sport (EJCS) avec les ministres concernés trois à quatre fois par an. Parfois, deux formations s'associent, le jumbo-conseil pour aborder des questions techniques et générales et invitant des ministres techniques auprès des ministres des Affaires étrangères.

L'ensemble de ces formations est géré par le Conseil des affaires générales, tout comme ce dernier est chargé de préparer les réunions du Conseil européen (art. 16 §6 TUE).

Le Conseil est assisté par un Secrétariat général qui assure le suivi des différentes formations, et de son organe technique, le COREPER, Comité des représentants permanents, qui prépare le travail en amont (art. 16 §7 TUE).

Enfin, si les réunions du Conseil ont lieu à huis clos, les membres de la Commission ont néanmoins le droit de s'y joindre et d'y prendre la parole.

| <b>Conseil de l'Union</b>   |   |                     |
|---|---|---------------------|
| <b>Formations</b>   | <b>Ministres</b>  | <b>Réunions</b>     |
| <b>Conseil Affaires générales:</b> prépare les réunions du Conseil européen   | ministres des affaires européennes  | CAG<br>1/mois       |
| <b>Conseil Affaires étrangères:</b> pour l'action extérieure de l'UE (politique étrangère, défense et sécurité, commerce, coopération au développement et aide humanitaire) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ministres des affaires étrangères</li> <li>• ministres de la défense, chargés du développement et du commerce</li> <li>• sous-direction du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité</li> </ul> | CAE<br>1/mois       |
| <b>Conseil Affaires économiques et financières:</b> domaines liés à la politique économique, aux questions fiscales et la réglementation des services financiers            | ministres de l'économie et des finances   | ECOFIN 1/<br>mois   |
| <b>Conseil Justice et affaires intérieures:</b> pour développer la coopération et les politiques communes liées aux questions transfrontières                               | ministres de la justice et de l'intérieur   | JAI<br>1/3 mois     |
| <b>Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs:</b> pour augmenter les niveaux d'emploi et améliorer les conditions de vie et de travail                      | ministres chargés de l'emploi, des affaires sociales, de la santé et de la protection des consommateurs   | EPSCO<br>4/an       |
| <b>Conseil Compétitivité:</b> pour renforcer la compétitivité et la croissance  | ministres du commerce, de l'économie, de l'industrie, de la recherche et de l'innovation et de l'espace   | 4/an                |
| <b>Conseil Transports, télécommunications et énergie:</b> pour des infrastructures, des marchés et des réseaux transeuropéens efficaces                                     | ministres des transports  | TTE<br>4/an         |
|   | ministres de l'énergie  | 3 à 4/an            |
|   | ministres des télécommunications  | 2/an                |
| <b>Conseil Agriculture et pêche:</b> domaines liés à la production de denrées alimentaires, au développement rural et à la gestion des pêches                               | ministres pour l'agriculture et/ou de la pêche  | AGRIPECHE<br>1/mois |
| <b>Conseil Environnement:</b> protection de l'environnement, gestion des ressources et protection de la santé humaine   | ministres spécialisés dans l'environnement  | ENVI<br>4/an        |
| <b>Conseil Éducation, jeunesse, culture et sport:</b> pour donner un cadre de coopération entre États, échanges d'informations et d'expériences                             | ministres chargés de l'éducation, de la culture, de la jeunesse, des médias, de la communication et du sport  | EJCS<br>3 à 4/an    |