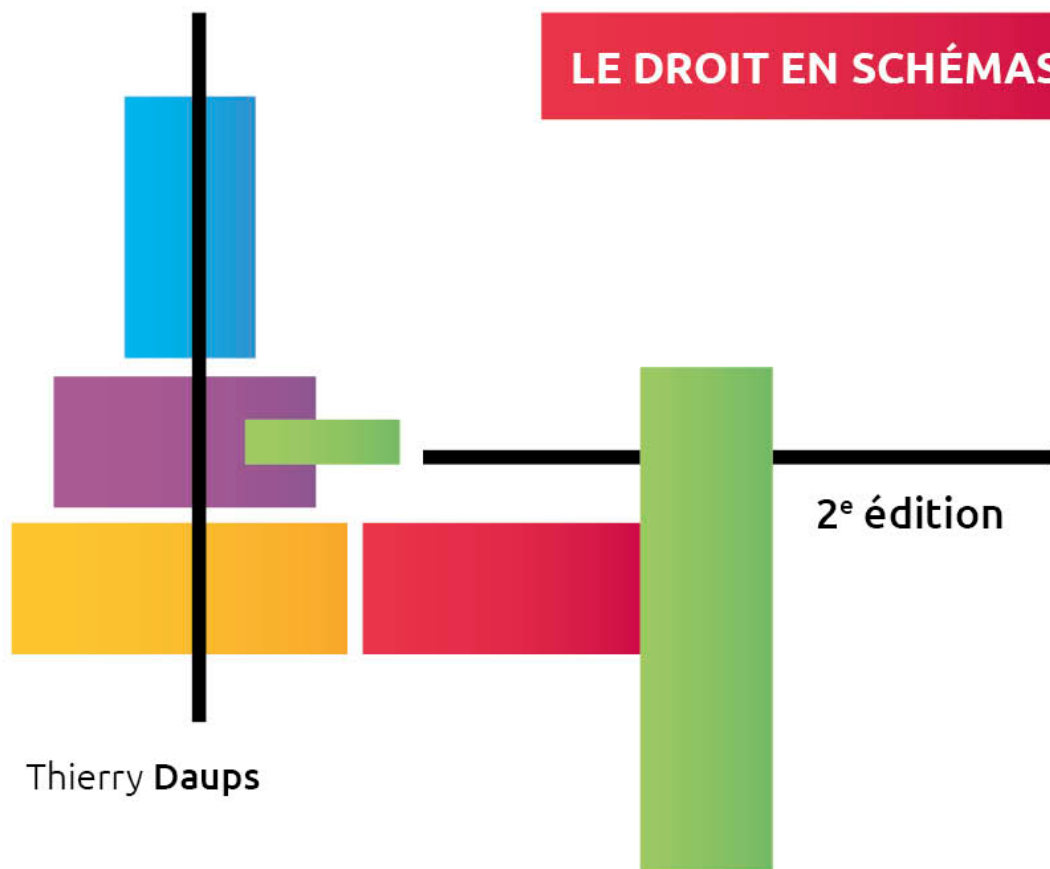


LE DROIT EN SCHÉMAS



Thierry Daups

Les institutions de l'Union européenne en schémas



La nécessité géopolitique de l'union européenne

Six États européens, à la suite de la Déclaration Schuman du 9 mai 1950, fondèrent la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique. Soixante-douze années plus tard, les communautés sont devenues l'Union européenne de vingt-sept États membres (depuis le retrait du Royaume-Uni). Elle reste cependant encore un succès par sa capacité à susciter de nouvelles adhésions.

Cette progression quantitative, plus rapide que celle des États-Unis d'Amérique entre 1787 et 1952 pour fédérer 50 États, résulte de la prise de conscience des États-nations que si la souveraineté nationale (et donc le nationalisme), favorisa le développement des États européens et leur prédominance dans le monde, elle conduisit à leur mise en concurrence mortelle dont témoignent les deux guerres mondiales, associée à une perte de domination au profit de nouvelles puissances : les USA, l'Union soviétique, le Japon dans la première moitié du ^{xx}e siècle. La décolonisation achevait le temps européen. La création des communautés et de l'Union assura ainsi la survie économique et politique des États membres.

Aujourd'hui, un contexte géopolitique incertain et instable depuis la chute du mur de Berlin, renforce la nécessité géopolitique de l'Union européenne. Cette dernière doit s'orienter vers une Union indépendante des États-Unis d'Amérique (mais alliée), ouverte à la Russie, la Chine et d'autres puissances, en affirmant sa pleine souveraineté civilisationnelle, diplomatique, économique, politique, sociale, culturelle, philosophique mais aussi scientifique et juridique, l'ensemble fondé sur ses valeurs (État de droit, démocratie, droits fondamentaux). Il est vital que l'Union soit une puissance géopolitique effective, pacifique mais capable de se défendre. Il ne s'agit pas de dominer mais de contribuer par cette puissance à s'affirmer parmi les autres blocs géopolitiques pour participer par cette position au traitement des défis internationaux, dont il est anormal qu'ils soient dépendants de rivalités étatiques ou des égoïsmes étatiques. Cette ambition nécessaire est au prix d'une union par la constitution d'une association fédéraliste, politique, économique, et juridique, dotée des instruments de l'État, dans le respect de leurs souverainetés nationales, sans pour autant établir un État-nation.

Cette conception des Communautés européennes et maintenant de l'Union européenne, provient de la contrainte historique de la présence d'États-nations souverains, et de la nécessité de les unir pour satisfaire leurs intérêts communs. Il en résulte un système original que les catégories juridiques classiques ne parviennent pas à accueillir pleinement, au point que la nature juridique de l'Union européenne reste discutée. Il en résulte aussi une complexité institutionnelle qui défavorise la compréhension immédiate par les citoyens et facilite la critique des opposants à l'Union européenne, par comparaison avec le modèle de l'État-nation et le souvenir nationaliste.

En conséquence, le système institutionnel est au cœur de la réussite du projet européen des fondateurs. Et, si ce système institutionnel assura la réussite du droit matériel de l'Union européenne, aujourd'hui, l'élargissement, et le dépassement d'objectifs simplement économiques, nécessitent que le système conçu au départ pour administrer les politiques communes, se rapproche le plus possible des institutions constitutionnelles d'un régime démocratique fondé sur la séparation des pouvoirs.

Dès lors la présentation de l'Union européenne reste préalable à la description, la compréhension des institutions de l'Union européenne et le jeu de leurs relations.

Chapitre 1

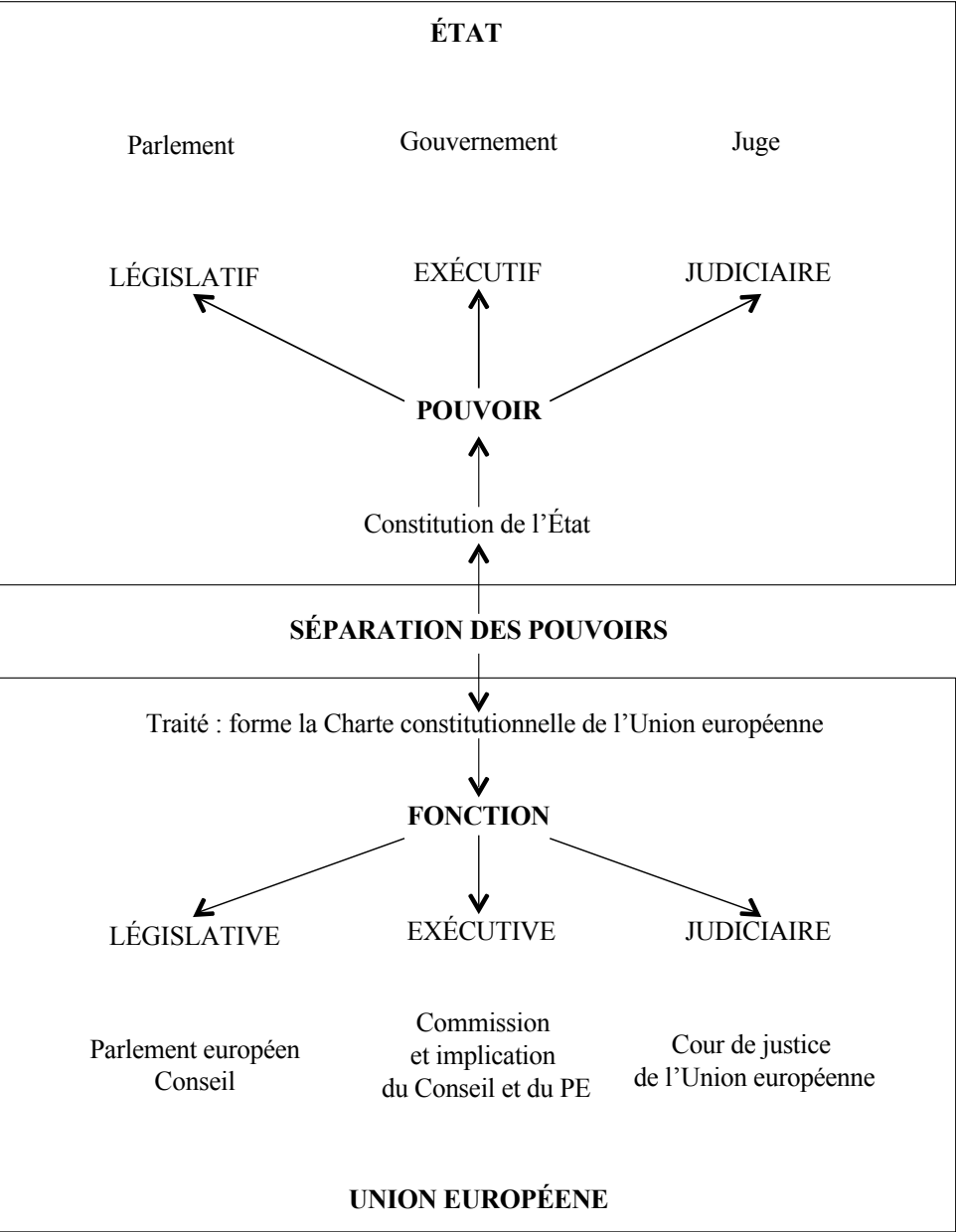
Le cadre constitutionnel des institutions de l'Union européenne

Chapitre 1. Le cadre constitutionnel des institutions de l'Union européenne

Le système institutionnel de l'Union européenne, ne se comprend pas de prime abord, si on le compare au modèle classique de séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. L'Union n'est pas un État-nation doté d'une souveraineté nationale ; l'absence d'une souveraineté nationale européenne implique que le pouvoir ne s'y conçoit et ne s'y exerce pas de la même manière. Il en résulte que l'appréciation du caractère démocratique de l'Union, de la présence ou non d'une constitution et de la séparation des pouvoirs s'y apprécient autrement. On recherchera plutôt la manière dont les institutions exercent par leur collaboration les fonctions législatives, exécutives, et judiciaires ; comment au-delà de leur forme et de leur nature d'acte du droit international public, les traités peuvent avoir un caractère constitutionnel. Enfin comment, dès lors que n'existe pas un peuple ou une nation souveraine, peut se concevoir et se pratiquer la démocratie dans l'Union européenne ?

Ainsi les institutions de l'Union européenne et leurs relations entre elles et avec celles des États membres, nécessite au préalable de les replacer dans un cadre plus général avant de pouvoir les décrire. C'est donc la connaissance du contexte de la création des Communautés puis de l'Union européenne et la conception des institutions, qui permet de comprendre le fonctionnement de ce système. À cette fin on verra quatre sections.

Chapitre 1. Le cadre constitutionnel des institutions de l'Union européenne



Section 1. L'Union européenne dans le paysage des organisations européennes

L'Union européenne occupe une place particulière dans le paysage des organisations internationales européennes, apparues après la Seconde Guerre mondiale, dans le contexte de la guerre froide. Avec le soutien des États-Unis d'Amérique, ces organisations indépendantes les unes des autres, contribuaient, à la défense de l'Europe de l'Ouest et à sa reconstruction économique et politique, dans le but d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples et entre les États européens. Toutes organisations qui aménagent la coopération entre leurs membres, par l'intermédiaire de leurs institutions, produisent des chartes, conventions, traités, juridiquement intégrés dans l'ordre juridique des États par l'effet de la ratification étatique.

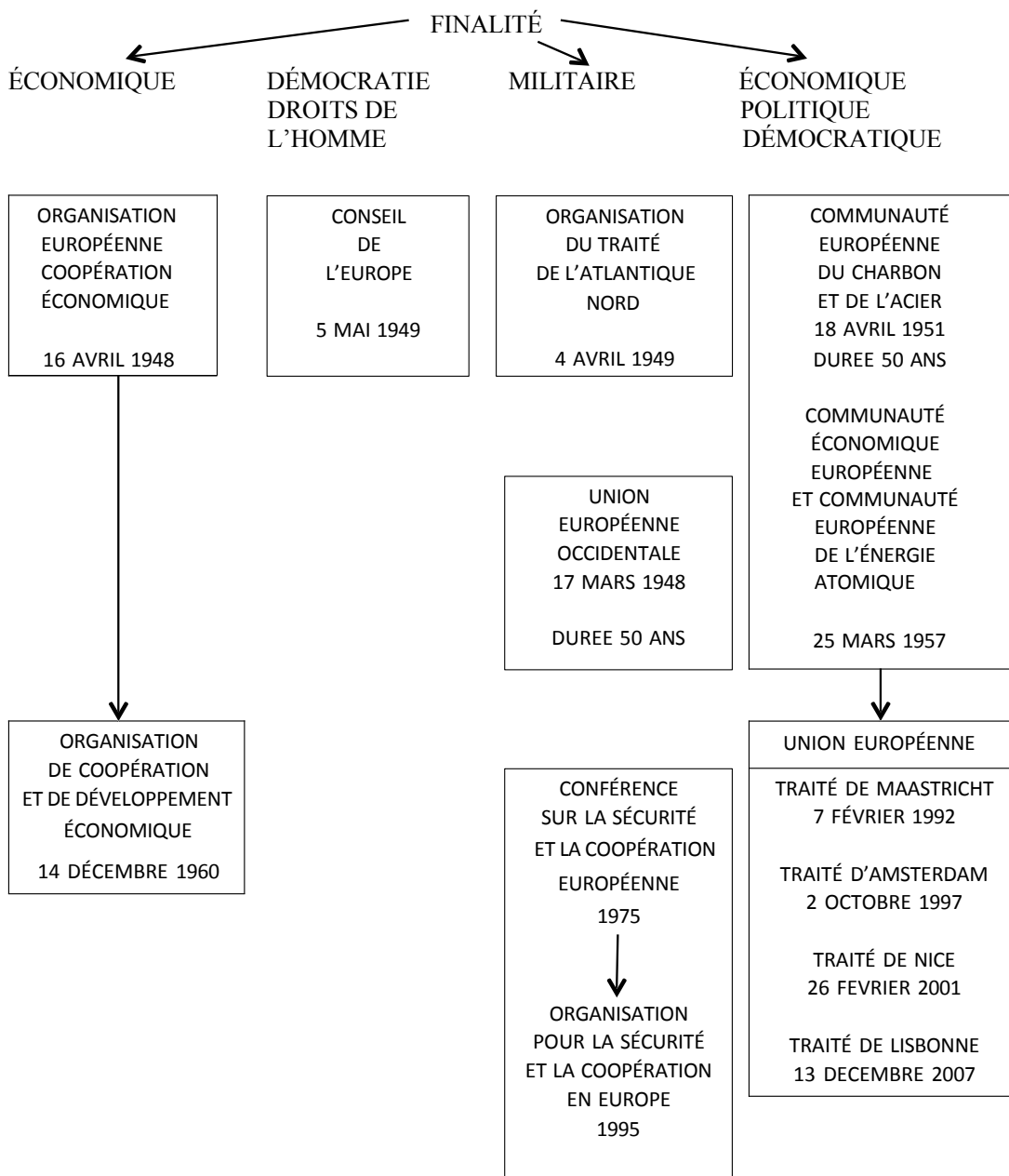
L'organisation du traité de l'Atlantique nord contribua ainsi à la paix, jusqu'à la fin de la fin de la guerre froide, pour se trouver de nouvelles missions après celle-ci. Elle complétait l'action de l'Union occidentale transformée en Union européenne occidentale après l'intégration de l'Allemagne de l'Ouest en son sein. La reconstruction économique, fut assurée par l'Organisation européenne de coopération économique pour recevoir l'aide du plan Marshall, et se transformer en organisation de coopération et de développement économique. Le Conseil de l'Europe, par contre, réalisait une démarche purement européenne. La création de la communauté européenne du charbon et de l'acier, poursuivait cette voie proprement européenne, par un changement de méthode qui constitue sa particularité, conservée dans l'Union européenne.

L'Union depuis les Communautés, dispose d'un large domaine de compétences attribuées, exercées par ses institutions qui produisent ses normes, intégrées directement dans l'ordre juridique de l'État membre, sans recourir à une ratification étatique. On parle d'intégration ; ce qui n'empêche pas de recourir à la coopération entre les États membres dans le cadre de l'Union. Également l'Union européenne, entretien des relations avec les autres organisations européennes, dont le Conseil de l'Europe qui contribue aussi à l'affirmation d'une identité européenne, notamment par sa Convention européenne de sauvegarde des droits fondamentaux et des libertés fondamentales, à laquelle l'Union européenne adhérera.

En conséquence, l'intérêt de l'Union européenne se comprend, en raison de sa conception et de ce qu'elle réalise l'Union proprement européenne de ses membres dans la lignée de l'histoire européenne. Elle concilie la préservation des souverainetés et des identités nationales tout en assurant leur unité et leur intérêt commun, tant au niveau européen qu'à l'échelon mondial. D'où la conception des institutions de l'Union à cheval entre la gestion administrative et la tendance parlementaire ; d'où l'intérêt de la détermination de sa nature juridique.

Section 1. L'Union européenne dans le paysage des organisations européennes

Les dates indiquent le jour de la signature du traité ou de la convention.



Section 2. La nature juridique de l'Union européenne : l'hypothèse d'une nouvelle catégorie d'État ?

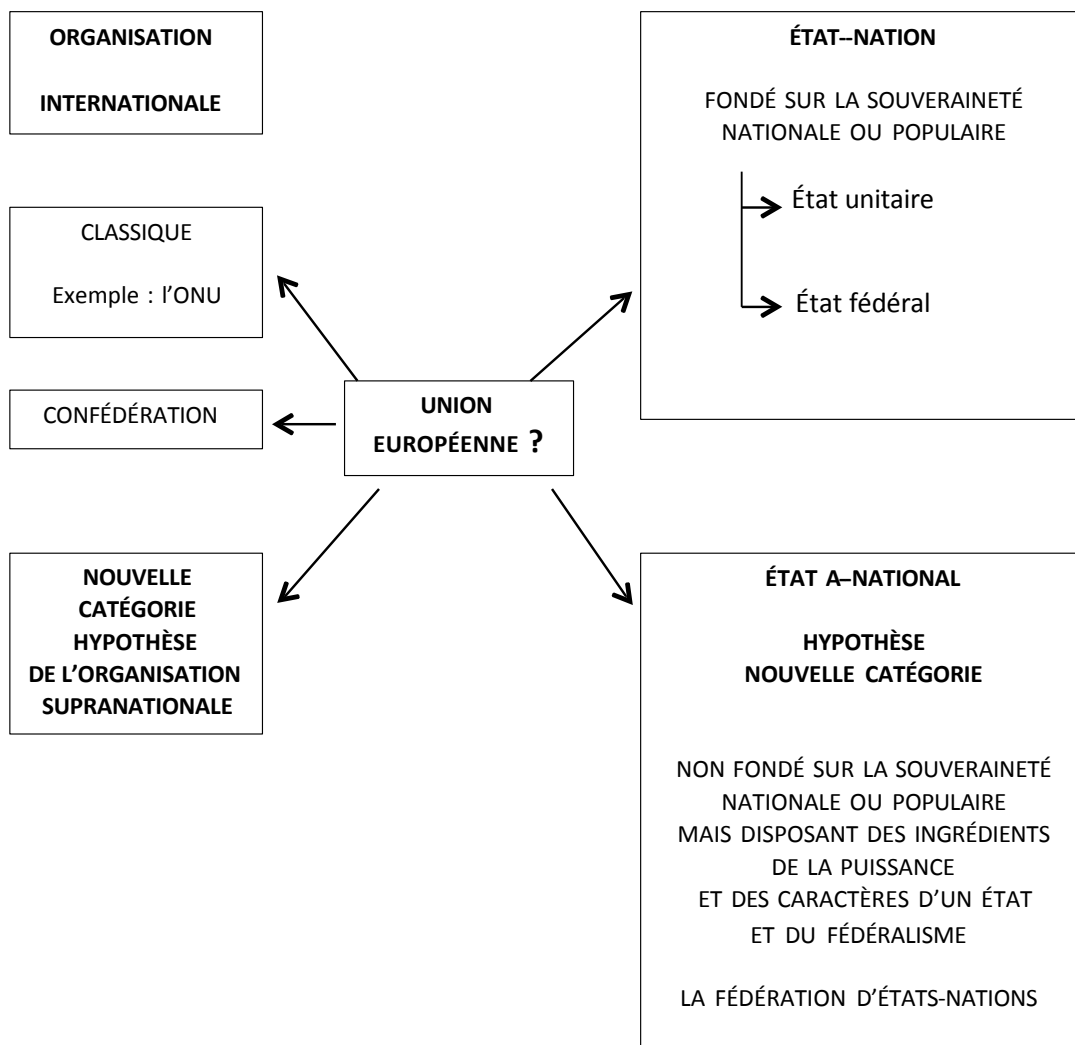
Dès lors que le système institutionnel de l'Union européenne fonctionne, peu importerait son classement dans l'organisation internationale ou l'État. Inutile, serait l'invention d'une nouvelle catégorie juridique taillée sur mesure, soit en dehors de l'une des deux catégories précitées, soit dans l'une d'elles. Le constat de cette difficulté favorise la qualification de l'union européenne d'organisation « sui generis ». Cette dénomination reste cependant insuffisante pour le juriste qui aime classer les organisations, pour les décrire, les identifier, et en comprendre la nature profonde ; à la manière d'un naturaliste.

D'où l'intérêt de l'Union européenne, dont le classement nécessite une double démarche. D'abord l'observer et la décrire telle qu'elle est, pour identifier ses caractères propres. Ensuite la comparer aux catégories juridiques existantes : l'État et l'organisation internationale ; les deux seuls choix au regard de l'histoire de sociétés humaines et du droit. L'entre-deux serait impossible. L'échec de cette tentative conduira à l'invention d'une nouvelle catégorie juridique ; mais est-ce possible ? Oui. Si l'on admet que les particularités, de l'Union européenne et de ses relations avec les États, invitent à revisiter les notions du droit constitutionnel, afin de les élargir pour admettre une nouvelle forme d'organisation que l'on classera ensuite dans l'État ou l'organisation internationale.

Fondée sur des traités, l'Union serait-elle une simple organisation internationale, voir une confédération ? C'est une réponse qui cependant n'explique pas toutes les particularités de l'Union malgré de fortes ressemblances. Serait-elle une nouvelle catégorie d'organisation internationale : l'organisation supranationale du professeur T. Schmitz ? Serait-elle un État-nation : unitaire, fédéral ? La réponse négative s'impose, d'évidence aucun peuple européen ne fonde l'Union européenne. Alors quoi ? Une nouvelle forme d'organisation ; laquelle ?

À l'observation, les traités de l'Union, révèlent la charte constitutionnelle d'un État de droit (CJCE 23 avril 1986, Parti écologiste « Les verts » contre Parlement européen aff. 294/83 et CJUE avis 2/13 du 18 décembre 2014) de nature fédérale basée sur les principes du fédéralisme : subsidiarité, superposition, participation et autonomie. Qualifiée de fédération d'États-nations par Jacques Delors (ancien président de la Commission), l'Union européenne serait un phénomène étatique (au sens de Georges Scelle) de nature fédérale, dotée d'une souveraineté essentiellement juridique distincte de la souveraineté nationale, pour assurer ses missions et garantir l'unité de son droit et de son ordre juridique, sans constituer un État-nation fédéral titulaire de la souveraineté nationale. Au contraire, les États membres conservent la possession de leur souveraineté nationale, et renoncent à l'exercice des droits de souverainetés, dans les domaines de compétences de l'Union. On parle ainsi de fédéralisme inversé car contrairement à l'État fédéral qui détient la souveraineté nationale, dans l'Union les États-nation « fédérés » dans celle-ci conservent leur souveraineté nationale dans un système par nature fédéral. La fédération d'États-nations, traduirait en conséquence une nouvelle forme d'État de nature fédérale : un État sans souveraineté nationale et s'intégrerait dans la catégorie des États. C'est une hypothèse qui permet de comprendre comment des États souverains se retrouvent juridiquement contraints tels des États fédérés d'un État fédéral, sans perdre leur souveraineté nationale pour appliquer un droit commun : le droit de l'Union.

Section 2. La nature juridique de l'Union européenne : une nouvelle catégorie d'État ?



Section 3. Les institutions dans la structure de l'Union européenne

Que révèle « l'archéologie juridique » de l'Union européenne ? Elle met à jour une première époque (1952-1992), marquée par la simplification institutionnelle, la garantie juridictionnelle de l'ordre juridique communautaire à l'égard des ordres juridiques nationaux, l'élargissement des compétences et du nombre d'États membres. Ensuite, vient la seconde période (1992 – à ce jour), avec le renforcement des acquis, précédents, mais aussi la nécessité d'instituer une Union européenne à vocation fédérale (une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe), par son renforcement de l'État de droit démocratique, la disparition formelle des communautés et l'interventionnisme croissant des États au détriment de l'esprit originel des communautés et des pères fondateurs. Le Projet de traité établissant une constitution pour l'Europe, échoua à unifier tous ces aspects en un seul acte. Le traité de Lisbonne, supprime la forme constitutionnelle au profit d'un traité d'Union européenne et d'un traité de fonctionnement de l'Union qui tous deux instituent l'Union européenne.

Ces deux périodes révèlent deux contraintes originelles et actuelles de l'Union européenne, bousculées par l'émergence et l'affirmation de son caractère constitutionnel. La première est la permanence du mélange des stipulations institutionnelles avec celles concernant le droit matériel de l'Union. Mélange rendu plus complexe par le dernier traité, qui disperse les stipulations institutionnelles entre le traité d'Union et le traité de fonctionnement de l'Union européenne. La seconde réside dans la permanence institutionnelle originelle. À l'origine, le système institutionnel centré sur la Commission et le Conseil des ministres et aujourd'hui de l'Union est destiné à gérer de manière administrative les compétences des communautés, mises en œuvre par des normes communes à tous les membres ; le Parlement européen n'a cependant qu'un rôle consultatif et de délibération. L'évolution institutionnelle de l'Union, amorcée dès l'origine par le renforcement des pouvoirs du Parlement européen aboutit à une véritable colégislation avec le Conseil de l'Union, dans le cadre d'une « parlementarisation » du système institutionnel, reste cependant dans la conception originelle. Cette évolution inciterait pourtant à dépasser cette conception pour aller vers un système plus conforme à la séparation classique de la séparation des pouvoirs, et donc de la vocation fédérale de l'Union. L'inconvénient est que depuis le traité de Maastricht, la montée en puissance de la présence des États, dans le fonctionnement institutionnel, gêne cette évolution.

Le système institutionnel, organisé par le TUE et le TFUE, intervient pour mettre en œuvre les compétences attribuées à l'Union.

**Section 3. Les institutions dans la structure
de l’Union européenne**

UNION EUROPÉENNE

FONDEMENTS DE LA CHARTE CONSTITUTIONNELLE QUE FORMENT LES TRAITÉS

Préambules du TUE et de la Charte des droits fondamentaux

Charte des droits fondamentaux, jurisprudence CJUE

INSTITUTIONS DE L’UNION EUROPÉENNE	
TRAITÉ SUR L’UNION EUROPÉENNE ET TRAITÉ DE FONCTIONNEMENT DE L’UNION EUROPÉENNE	
INSTITUTIONS	ORGANES
Parlement européen	
Conseil européen	Comité des régions
Conseil	Comité économique et social
Commission européenne (la Commission)	
Cour de justice de l’Union européenne	
Cour des comptes de l’Union européenne	

Section 4. Les institutions d'un État de droit démocratique

§ 1. L'État de droit de l'Union européenne

L'Union européenne, depuis l'origine des Communautés, souffre d'un déficit démocratique, selon le Parlement européen et certains partis politiques anti-européen. Mais qu'est-ce que la démocratie ? Elle est la qualité du régime politique d'un État, au niveau national et local. Elle permet par la séparation des pouvoirs et dans la finalité de l'État de droit, l'expression de la volonté générale par les représentants du souverain national ou populaire et de répondre aux besoins de la société, selon l'intérêt général.

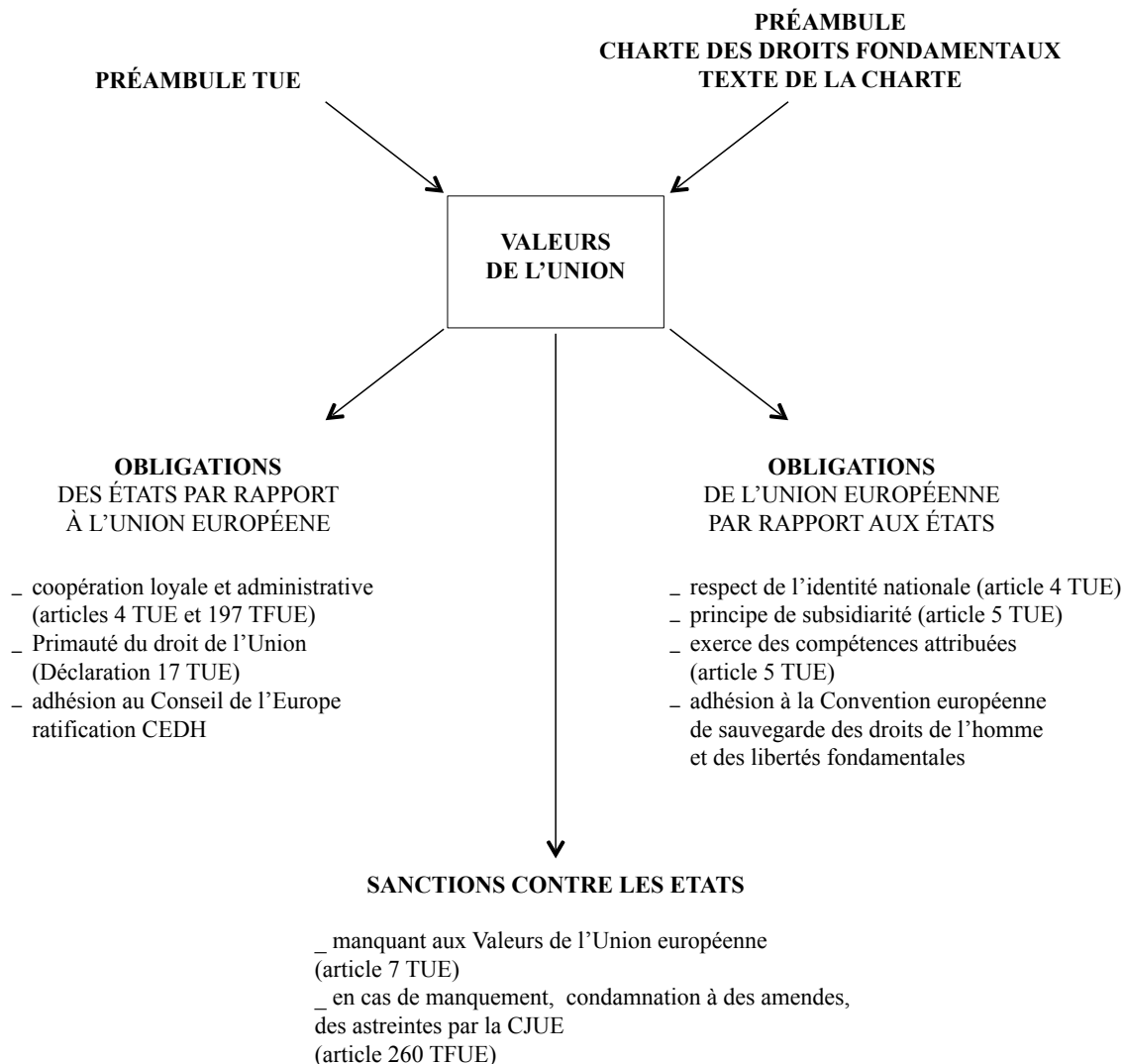
Dès lors que l'Union européenne, n'est pas fondée sur une nation ou un peuple européen souverain, comment concevoir sa démocratie, la séparation des pouvoirs, l'État de droit, la constitution et le fédéralisme, pour que le pouvoir arrête le pouvoir (Montesquieu, L'esprit des lois, à propos de la Constitution de l'Angleterre) afin de garantir la liberté des citoyens nationaux et européens ? Réponse : l'Union européenne réunit les ingrédients constitutifs de la démocratie et de l'État de droit, en les déliant de l'État souverain. L'exigence démocratique et celle de l'État de droit s'imposent tant aux États, qu'à l'Union et à leur couple. Les traités de Maastricht à Lisbonne témoignent de ces profondes mutations inachevées.

Ainsi, les États européens candidats à l'adhésion, doivent être des États de droit et démocratiques, membres du Conseil de l'Europe ayant ratifié la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette exigence d'État de droit et de démocratie implique de respecter les valeurs de l'Union, au risque d'une suspension en cas de manquement à celles-ci.

Section 4. Les institutions d'un État de droit démocratique

§ 1. L'État de droit de l'Union européenne

L'ÉTAT DE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE



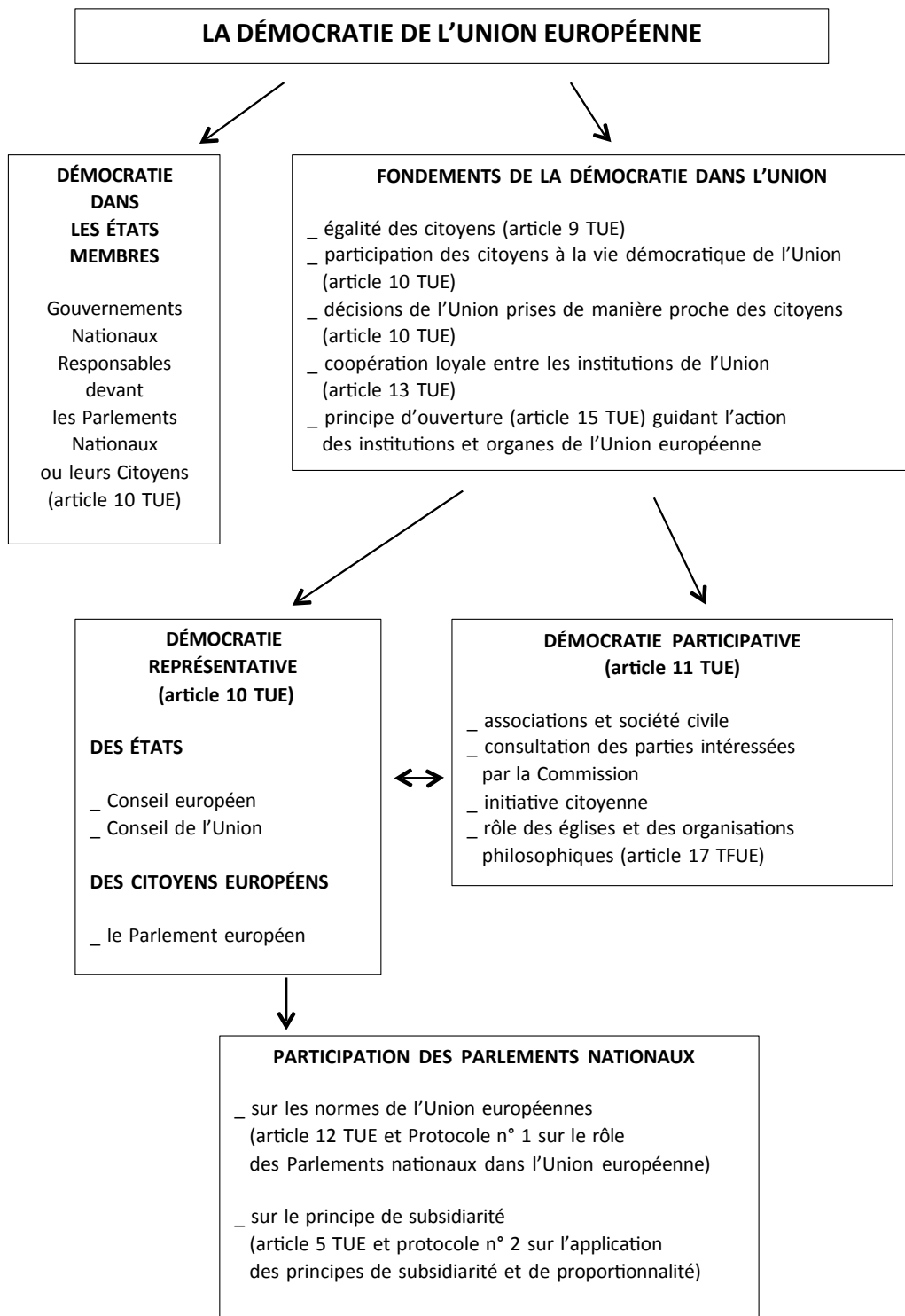
§ 2. La démocratie de l'Union européenne

La démocratie entre les États et l'Union, s'organise au niveau de l'Union et des Constitutions étatiques. Les parlements nationaux sont consultés et contribuent au contrôle du respect du principe de subsidiarité.

Enfin la démocratie représentative et participative est associée à la bonne gouvernance. Les institutions coopèrent loyalement entre elles et agissent dans le cadre de leurs compétences. Le Conseil européen (article 15 TUE) et le Conseil de l'Union (article 16 TUE) représentent les États membres. Le Parlement européen représente les citoyens de l'Union (article 14 TUE). La démocratie participative se traduit par les droits de pétition, d'initiative citoyenne, et l'entretien d'un dialogue ouvert et régulier entre l'Union, la société civile et les églises ; sans oublier le rôle des partis politiques européens. Les institutions dépassent la seule gestion des compétences pour répondre à l'exigence démocratique et de l'État de droit conformément aux préambules du traité d'Union, et de la Charte des droits fondamentaux.

L'enjeu de la démocratie de l'Union est bien de parvenir à concevoir une participation institutionnelle, d'États souverains en équilibre avec l'institution des citoyens européens : le Parlement européen et celle de l'intérêt de l'Union : la Commission. C'est là, la clef de la séparation des pouvoirs, de la démocratie et du fédéralisme de l'Union européenne.

§ 2. La démocratie de l'Union européenne



Les institutions de la représentation et de la participation démocratique des États membres

Chapitre 2. Les institutions de la représentation et de la participation démocratique des États membres

Au regard de la nature fédéraliste et démocratique de l'Union européenne, le Conseil européen et le Conseil de l'Union, selon le traité sur l'Union, assurent la représentation et la participation directe des États-nations souverains. Cette représentation et cette participation s'effectuent en liaison avec la Commission et le Parlement européen.

Dans ce cadre, quelles doivent être la nature et l'étendue de la participation des États dans l'Union européenne ? Doivent-ils occuper, comme aujourd'hui, une place quasi centrale dans le cadre du Conseil européen mais aussi en dehors, au détriment du Conseil de l'Union et surtout de la Commission, pour résoudre des crises européennes, et orienter la construction européenne ? L'Union européenne est-elle la chose des États ? Ou bien, la place et l'intervention des États dans l'Union, doit-elle se faire dans l'esprit fédéraliste de celle-ci par une intervention non directive pour préserver le rôle du Conseil et de la Commission et du Parlement européen ?

Ainsi, à l'origine, les États membres participent par l'intermédiaire du Conseil des ministres qui deviendra le Conseil de l'Union, chargé, à l'initiative de la Commission de voter les normes de la Communauté européenne. Les crises de la construction européenne, liées au contexte géopolitique européen, atlantique et mondial, conduisent à une augmentation de l'intervention étatique dans leur résolution. Cela se traduit par l'introduction de procédures et de pratiques renforçant plutôt la coopération des souverainetés nationales que leur intervention intégrée.

La crise de la Chaise vide et le compromis de Luxembourg; le compromis de Ioannina après les élargissements et le traité de Maastricht qui introduit le principe d'une minorité de blocage lors du vote à la majorité qualifiée, au sein du Conseil de l'Union, que les traités d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne confirment; l'établissement de politiques de coopérations dans les domaines de la défense, des affaires intérieures et de la justice; la transformation du Conseil européen en véritable institution, et enfin la possibilité pour un État membre de se retirer de l'Union sont autant d'indices, d'une forme de reprise en main de l'Union par les États et peut-être contraire à son esprit.

Parce que fondateurs d'une Union d'essence fédérale, les États membres en sont simultanément des acteurs essentiels pour sa construction et son fonctionnement, mais aussi les sujets. Leur participation démocratique reflète cette ambiguïté par les institutions du Conseil européen et du Conseil de l'Union.

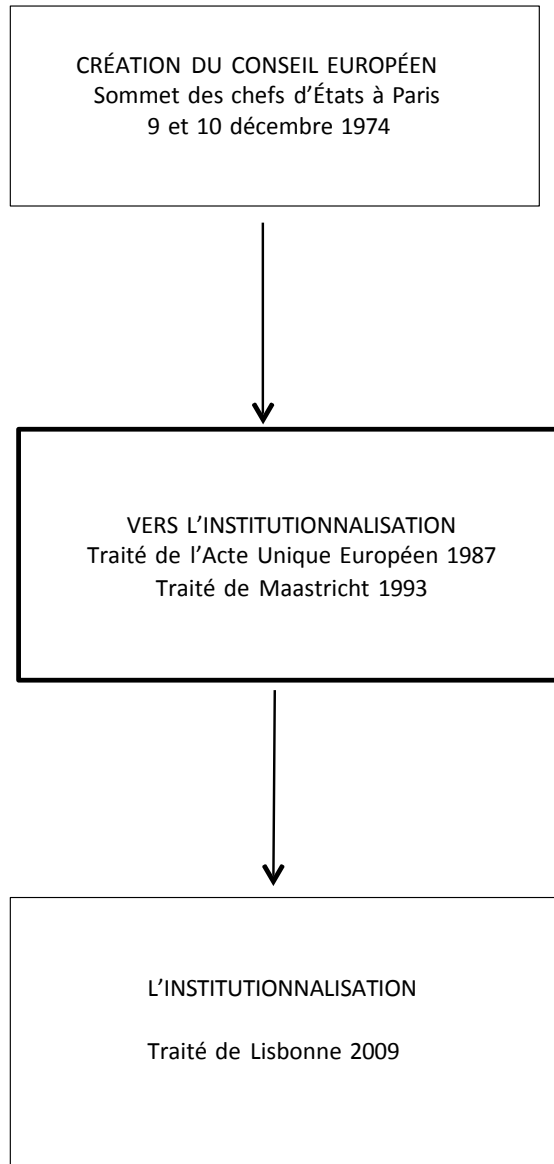
Section 1. Le Conseil européen, de l'instance à l'institution

Sur l'idée de Valéry Giscard d'Estaing, le Conseil européen est instauré à l'issue du Sommet européen de Paris, les 9 et 10 décembre 1974. Il répond, à la recherche d'une coopération politique européenne dès les années soixante, donc plus intergouvernementale et confédérale, dans le domaine des affaires étrangères, en complément de l'action plus économique des Communautés européennes de nature plus fédérale par ses institutions et leur fonctionnement. Le Conseil européen réalise une action intergouvernementale dans le cadre fédéraliste de l'Union européenne, préservant la souveraineté des États-nation.

Étroitement mêlé à la construction, aux affaires et au fonctionnement institutionnel communautaire, on assiste à son institutionnalisation progressive. Instance informelle située hors du système institutionnel communautaire, son existence et sa composition sont reconnues avec l'Acte Unique européen. Le traité de Maastricht, rajoutera la mission, la présidence et le rapport fait devant le Parlement européen à l'issue de ses réunions. C'est une institution à part entière aux côtés du Conseil depuis le traité de Lisbonne, dirigée par un Président élu par les membres de celle-ci. Ce traité formalise l'héritage de sa pratique fonctionnelle et procédurale. Il identifie aussi ses compétences et introduit, le vote à la majorité qualifiée, en plus du consensus. Cependant, bien qu'intégré dans le système institutionnel de l'Union européenne, il reste une institution à part, en raison de sa fonction, de ses compétences, et de son organisation.

Ainsi (article 15 TUE) « le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative ». C'est donc le plus haut niveau de légitimité de l'Union qui oriente les politiques d'intégration et réglant par une « décision », mise en œuvre par les institutions décisionnelles, les dossiers les plus délicats. Il intervient dans la procédure de révision selon les procédures ordinaires et simplifiées de l'article 48 TUE ; celle du retrait d'un État membre (article 50 TUE) et lors de la suspension des droits d'un État membre (article 7 TUE) manquant aux valeurs de l'Union (article 2 TUE). Il agit aussi dans les politiques de coopération. Les décisions sont prises par consensus (article 15 TUE), mais aussi à la majorité qualifiée, à la majorité simple et à l'unanimité selon le traité. Son organisation et son fonctionnement sont réglés par l'article 15 TUE complété par le règlement intérieur (article 235 TFUE). Son président enfin, assure la représentation extérieure de l'Union, prépare, préside et anime les réunions du Conseil européen qui se déroulent 2 fois par semestre à Bruxelles, en facilitant la cohésion et le consensus en son sein.

Section 1. Le Conseil européen, de l'instance à l'institution



§ 1. La composition du Conseil européen

De l'origine à aujourd'hui le Conseil européen est composé des mêmes personnalités. Ce n'est que le traité de Lisbonne qui institue le Président du Conseil européen. Il faut distinguer les membres à part entière de ce conseil, de ceux qui n'en étant pas membre apportent leur assistance aux membres de celui-ci lors de ses réunions.

L'article 15 TUE stipule que les membres à part entière du Conseil européen sont : le Président du Conseil européen, les chefs d'État et de gouvernement, le Président de la Commission et que le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe aux réunions.

La composition de cette institution réunit donc le plus haut niveau de légitimité de l'Union en le reliant à l'institution détentrice de l'intérêt européen : la Commission. En outre la liaison institutionnelle s'effectue aussi au moment de la préparation et de la tenue des réunions du Conseil européen. En effet, le président du Parlement européen intervient. En outre le membre du Conseil européen dont l'État assure la présidence du Conseil intervient aussi, sans oublier que le Conseil affaires générales du Conseil assure l'administration du Conseil européen.

Cependant malgré cette large composition, on notera que les Présidents du Conseil européen et de la Commission ne participent pas au vote, soulignant le caractère plus intergouvernemental de cette institution.

Également, lors des réunions du Conseil européen, l'article 4.4 du règlement intérieur reprenant l'article 15 TUE § 3, prévoit que les membres du Conseil européen peuvent se faire assister, en fonction de l'ordre du jour d'un ministre pour le chef d'État ou de gouvernement et d'un commissaire pour le Président de la Commission.

Enfin, lors des réunions l'article 4.4 R.I., prévoit que les États membres et le Président de la Commission disposent chacun d'une délégation de 20 membres au maximum, Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité dispose d'une délégation de 5 membres. À cela on rajoutera le personnel technique affecté à des tâches de sécurité et de soutien logistique.

§ 1. La composition du Conseil européen

COMPOSITION DU CONSEIL EUROPÉEN ARTICLE 15 TUE

- _ le Président du Conseil européen (depuis le traité de Lisbonne)
- _ chacun des chefs d'Etats ou de gouvernement
- _ le Président de la Commission
- _ le Haut Représentant de l'Union pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité



REGLEMENT INTÉRIEUR DU CONSEIL EUROPÉEN article 4.4 PERSONNES ASSISTANT LES MEMBRES DU CONSEIL EUROPÉEN LORS DE SES RÉUNIONS

MEMBRES DU CONSEIL EUROPÉEN	NOMBRE DE PERSONNES ASSISTANT LE MEMBRE	NOMBRE DE PERSONNES PAR DÉLÉGATION
Président du Conseil européen		
Chef d'Etat ou de gouvernement	1 ministre par chef d'Etat ou de gouvernement	20 personnes
Président de la Commission	1 Commissaire	20 personnes
Haut Représentant de l'Union pour les Affaires Etrangères et la Politique de Sécurité		5 personnes

PERSONNEL POUR L'ASSISTANCE DE SECURITÉ ET LOGISTIQUE

CONSEIL AFFAIRES GENERALES DU CONSEIL : administration du Conseil européen

§ 2. La mission et les compétences du Conseil européen

Sur ce point le traité de Lisbonne reprend les traités antérieurs eux-mêmes retenant la pratique du Conseil européen depuis l'origine. À sa mission traditionnelle, les traités successifs rajoutèrent d'autres champs de compétences dans des domaines certes définis par les traités, mais qui nécessitent cependant la coopération entre États, dans le cadre d'une institution de l'Union européenne.

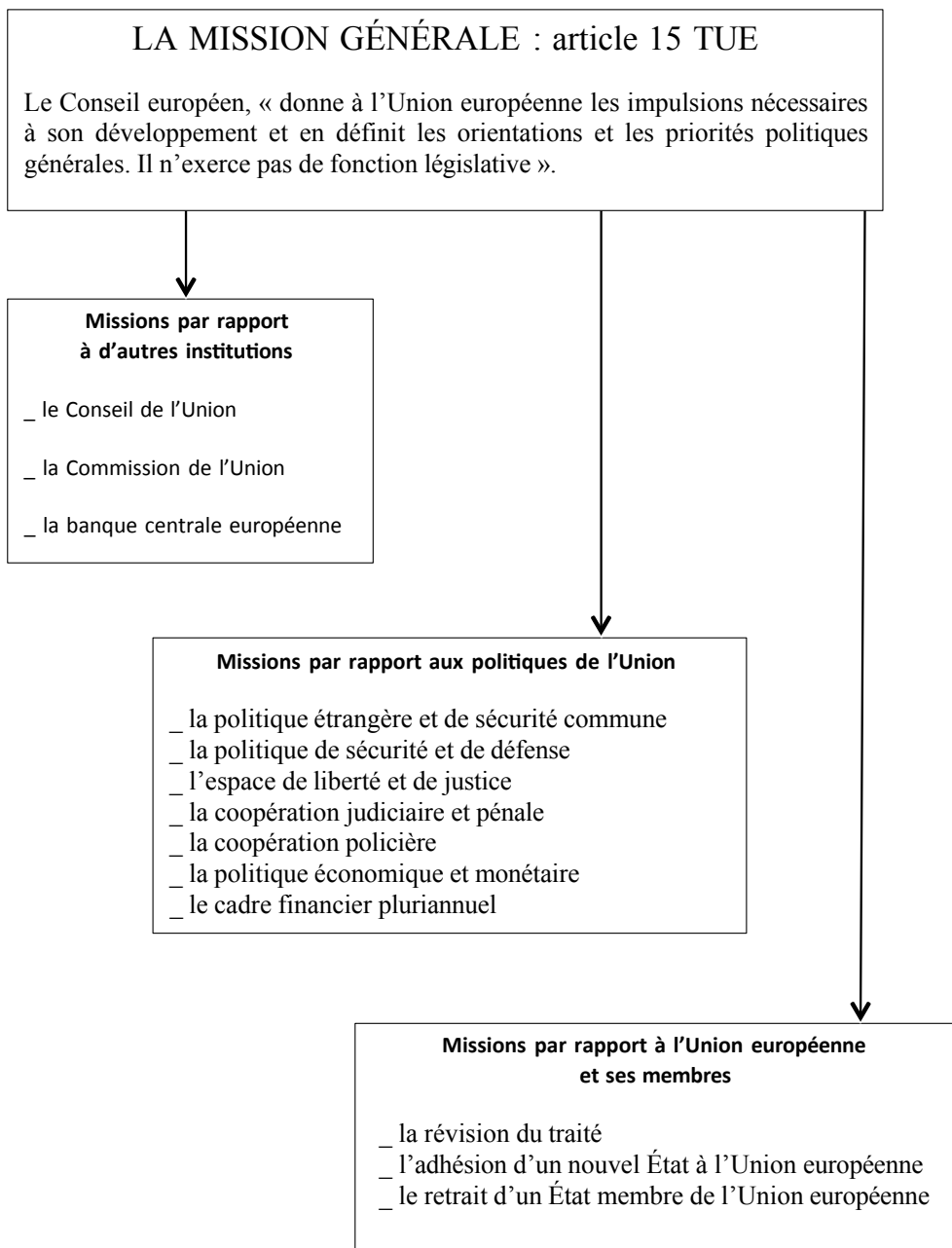
Ainsi, l'article 15 TUE définit la mission générale de cette institution. Le Conseil européen, « donne à l'Union européenne les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative ». En conséquence, cette institution joue un rôle capital dans le fonctionnement et la construction de l'Union, comme lors des conférences intergouvernementales pour réviser les traités, ou, indiquer aux institutions de l'Union et donc la Commission les éléments pour concevoir une politique de l'Union. Cependant cette mission ne lui confère pas un rôle législatif, cette fonction étant réservée au Conseil de l'Union en coopération avec le Parlement européen ; ce qui n'empêche pas le traité de prévoir nombre de cas où le Conseil européen intervient au moyen d'un vote dans des domaines qui permettent son intervention dans le système institutionnel mais aussi la mise en œuvre de certaines politiques.

D'abord l'intervention à l'égard des institutions. Le Conseil européen selon l'article 236 TFUE, établit par un vote à la majorité qualifiée, la liste des formations du Conseil. Il décide aussi sur la présidence du Conseil et détermine à l'unanimité, le nombre de membres de la Commission (article 17 TUE et 248 TFUE). Également il nomme à la majorité qualifiée, avec l'accord du Président de la Commission (article 18 TUE) le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Enfin il procède par un vote à la majorité qualifiée à la nomination du Président et du vice-président de la Banque centrale européenne (article 283 TFUE), dont il reçoit annuellement le rapport (article 284 TFUE).

Arrive ensuite l'intervention du Conseil européen dans la Politique étrangère et de sécurité commune par exemple en identifiant les intérêts et objectifs de la stratégie de l'Union, par un vote à l'unanimité (article 22 TUE). Il intervient aussi dans la politique de sécurité et de défense (article 42 TUE), l'espace de liberté et de justice (article 68 TFUE), la coopération judiciaire en matière pénale (article 82 ; 3 TFUE), la coopération policière (article 87 TFUE), la politique économique et monétaire (article 121 TFUE) et le cadre financier pluriannuel (article 312 TFUE).

Enfin, le Conseil européen intervient dans les procédures de révision des traités (article 48 TUE), d'adhésion (article 49 TUE) et du retrait de l'Union d'un État membre (article 50 TUE).

§ 2. La mission et les compétences du Conseil européen



§ 3. Les modes de décision et la procédure au sein du Conseil européen

En vertu de l'article 15 TUE le Conseil européen se décide par consensus. Il s'agit pour le Président du Conseil européen, de favoriser la réunion d'une tendance générale favorable à une décision pour considérer celle-ci prise, sans passer par un vote. En somme les membres sont globalement d'accord pour prendre cette décision sans s'y opposer. Ce mode de décision favorise donc l'entente entre les chefs d'États ou de gouvernement et évite le formalisme du vote à la majorité qualifiée.

Si ce mode de décision reprend la pratique originelle du Conseil européen, les traités successifs, surtout depuis le traité de Maastricht, rajoutèrent d'autres modes de décision que le traité de Lisbonne formalise, alignant le Conseil européen sur le Conseil de l'Union.

Ainsi, le Conseil européen, lorsque le traité l'indique, vote à la majorité qualifiée (article 15 TUE), selon les procédures des articles 16.4 TUE, 235, et 238 TFUE.

Il vote aussi à l'unanimité, lorsque le traité l'indique sans que l'abstention d'un membre ne bloque la décision prise (article 235 TFUE).

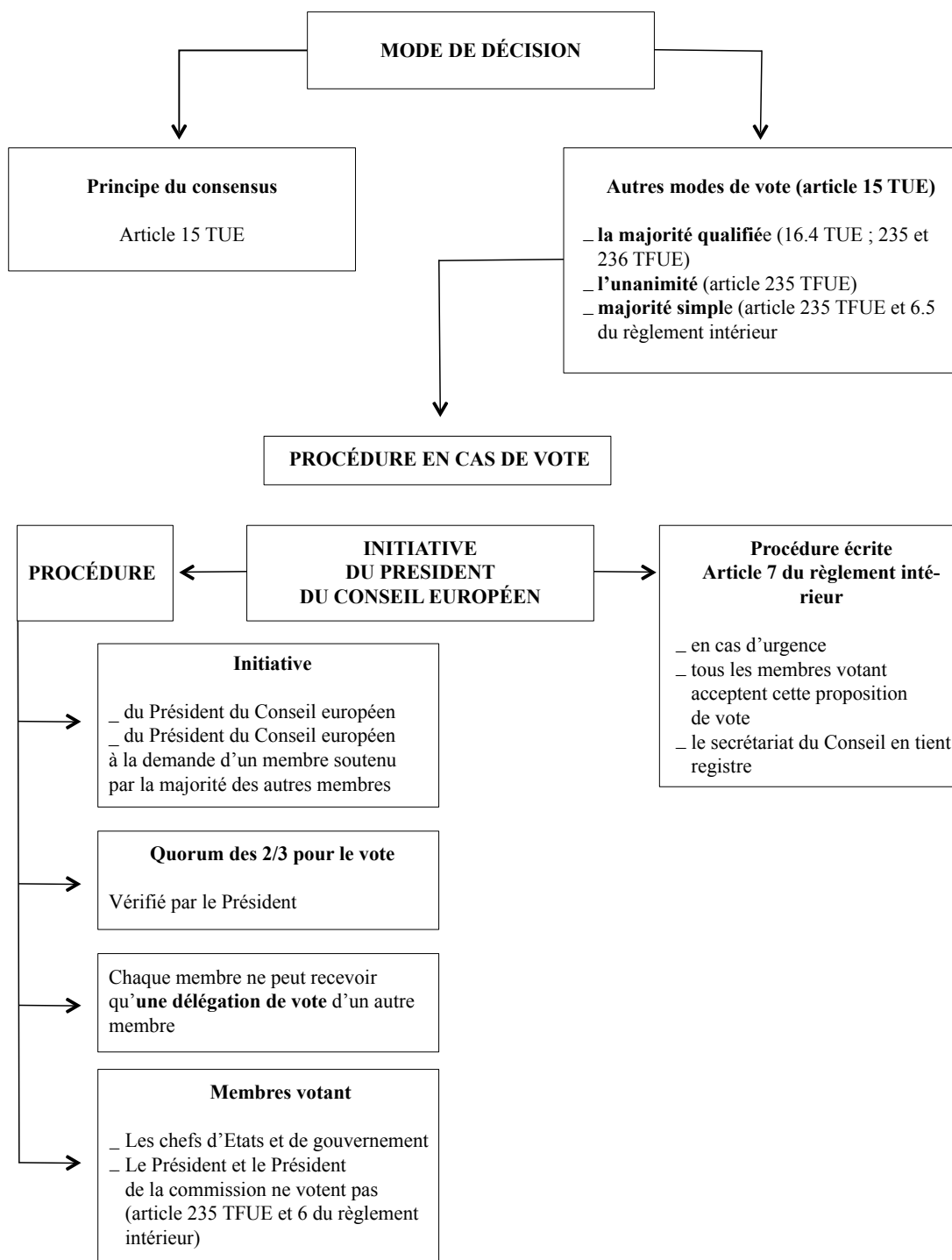
Enfin, il vote à la majorité simple, comme l'indiquent les articles 235 TFUE et 6.5 de son règlement intérieur pour régler les questions de procédure et son règlement intérieur.

Le règlement intérieur, indique à l'article 6.2, que le Président du Conseil européen prend l'initiative du vote, de lui-même ou à la demande de l'un des membres soutenu par une majorité des membres du Conseil européen. Le Président vérifie aussi que le quorum des 2/3 des membres est effectivement présent pour procéder au vote (règlement intérieur, article 7) et un membre ne peut recevoir qu'une seule délégation de vote d'un autre membre. Si le vote se produit lors de la réunion, le règlement intérieur prévoit dans son article 7 une procédure écrite en cas d'urgence.

On notera que lors des votes, les Président du Conseil européen et de la Commission, ne prennent pas part au vote, selon l'article 6 du règlement intérieur découlant de l'article 235 § 1.2.

Enfin les délibérations Conseil européen sont soumises au secret professionnel, sauf décision contraire selon l'article 11 du règlement intérieur. Mais par l'article 10 du même règlement, le Conseil européen peut autoriser par un vote la publicité des résultats du vote, les explications du vote et les déclarations écrites.

§ 3. Les modes de décision et la procédure au sein du Conseil européen



§ 4. L'organisation du Conseil européen

A. Le président du Conseil européen, son élection, ses fonctions et leur exercice

Auparavant, le chef d'État ou de gouvernement dont l'État présidait le Conseil de l'Union, assurait la présidence du Conseil européen. Cette solution impliquait un changement régulier d'équipes et de personnalités pour assurer les missions du Conseil européen et représenter l'Union à l'extérieur. La création d'un Président du Conseil européen est un progrès dans la conception originelle de Conseil européen et des institutions de l'Union. C'est l'institution qui favorise la coopération entre les États de l'Union laquelle assure leur intégration.

Le traité de Lisbonne institue à l'article 15 TUE un Président de l'Union européenne chargé d'assurer la continuité des travaux du Conseil et la représentation de l'Union. Le règlement intérieur du Conseil européen publié au journal officiel de l'Union européenne (JO L 315 du 2/12/2009, p. 52 et JO L 325 du 11/12/2009, p. 36), complète le traité sur ce point.

C'est le Conseil européen qui élit à la majorité qualifiée (article 15 TUE), pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable une fois, une personnalité dont les qualités personnelles favorisent, l'exécution de sa mission (article 15 TUE).

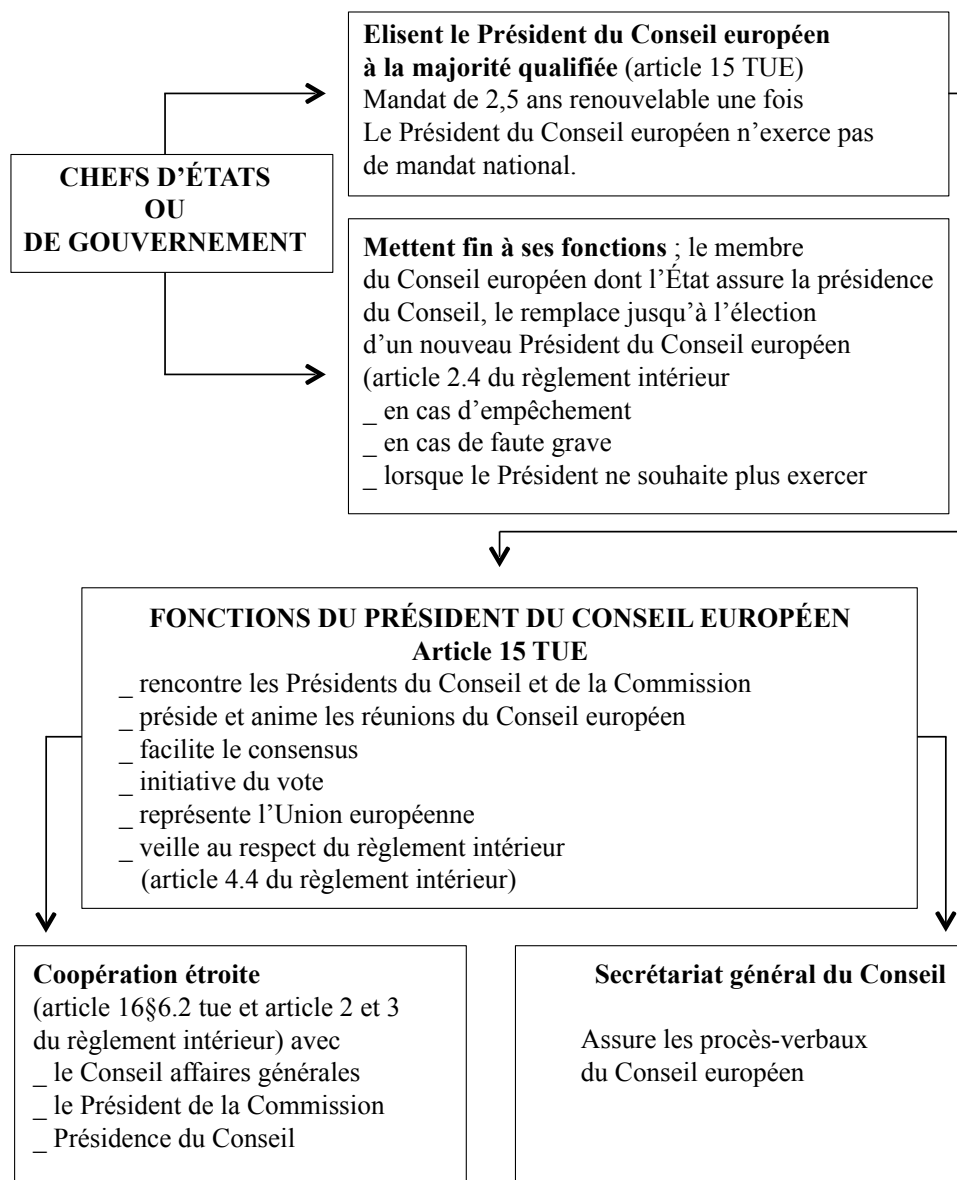
L'indépendance de ce président est garantie par son statut (l'article 15 TUE). Il n'exerce aucun mandat national ; il est en quelque sorte responsable devant cette institution laquelle peut mettre fin à son mandat à la majorité qualifiée, en raison d'un empêchement, d'une faute grave, ou y mettre fin. Le chef d'État ou de gouvernement de l'État qui assure la présidence du Conseil de l'Union, Préside le Conseil européen jusqu'à l'élection d'un nouveau président du Conseil européen.

Il préside et anime les travaux du Conseil européen, facilite le consensus, représente l'Union à l'extérieur, assure la continuité des travaux en coopération étroite par des rencontres régulières avec la présidence du Conseil, le Président de la Commission, sur la base des travaux du Conseil affaires générales, et présente un rapport au Parlement européen à l'issue de chaque Conseil européen. Le Président du Conseil européen, dans le respect des compétences du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité représente l'union à l'extérieur de celle-ci. Ce devrait être l'interlocuteur unique du Conseil européen et de l'Union européenne auprès des États et des organisations internationales.

Pour conclure, peut-on instaurer un véritable chef de l'Union européenne ? Pour cela il faudrait corrélativement transformer le système institutionnel de l'Union pour le rapprocher d'un modèle classique de séparation des pouvoirs, pour ensuite déterminer l'étendue de la fonction et des pouvoirs de ce Président de l'Union. Un Président pour quoi faire, dans le cadre d'un régime plutôt parlementaire ou présidentiel et élu par qui : les citoyens européens ou le Parlement européen, ou les chefs d'États et de gouvernements ?

§ 4. L'organisation du Conseil européen

A. Le président du Conseil européen, son élection, ses fonctions et leur exercice



B. L'organisation administrative

Le Conseil européen ne dispose pas d'une véritable administration comme les autres institutions de l'Union européenne. Il suit en cela la tradition établie avant le traité de Lisbonne.

Le Président dispose d'un cabinet pour assurer ses missions. Ce cabinet est divisé en différentes équipes assurant la direction du cabinet, la gestion des questions horizontales, des sujets socio-économiques, des relations extérieures, et des relations avec la presse. Le Président dispose également d'un secrétariat, ainsi que ceux qui dirigent le cabinet. Un secrétariat assiste l'équipe chargée des relations extérieures.

En plus du cabinet présidentiel, le Conseil européen dispose de structures d'appui dont les fonctions résultent de l'article 15 TUE et du règlement intérieur.

Ainsi, le secrétariat général du Conseil assiste le Président du Conseil européen dans ses missions, notamment pour préparer les réunions, et rédiger le procès-verbal à l'issue de celles-ci (article 8 du règlement intérieur). Cela implique que le service juridique, la direction des questions politiques générales, mais aussi les autres directions générales interviennent également dans cette assistance.

Également, on notera l'intervention du Conseil affaires générales en vertu de l'article 16 § 6.b du TUE repris par l'article 2 du règlement intérieur du Conseil européen.

Ce faisant, cette organisation administrative, en « squattant » l'administration d'une autre institution, témoigne de la place institutionnelle particulière du Conseil européen. C'est une institution à la fois dans le système institutionnel de l'Union et en dehors de celui-ci : l'institution de la coopération dans le cadre de l'intégration.

B. L'organisation administrative

