



## LE CONSEIL EUROPÉEN

Le Conseil européen, composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, donne à l'Union européenne les impulsions nécessaires à son développement et définit les orientations politiques générales. Le président de la Commission est également membre sans droit de vote. Le président du Parlement européen intervient devant le Conseil européen au début de ses réunions. Le traité de Lisbonne a consacré le Conseil européen en tant qu'institution de l'Union et l'a doté d'une présidence de longue durée.

### BASE JURIDIQUE

Articles 13, 15, 26 et 27 et article 42, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (ci-après traité UE).

### ÉVOLUTION HISTORIQUE

Le Conseil européen est désormais la conférence au sommet des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union. Le premier de ces «sommets européens» s'est tenu à Paris en 1961. Ils ont ensuite eu lieu à intervalles plus rapprochés à partir de 1969.

Au sommet européen de Paris de février 1974, il a été décidé que ces réunions de chefs d'État ou de gouvernement se tiendraient désormais régulièrement et prendraient le nom de «Conseil européen», afin de permettre à ce dernier d'adopter une approche globale des problèmes de la construction européenne et d'assurer la bonne coordination des activités de l'Union.

L'Acte unique (1986) a pour la première fois inséré le Conseil européen dans le dispositif des traités communautaires en fixant sa composition et en lui donnant un rythme de deux réunions par an.

Le traité de Maastricht (1992) a formalisé son rôle dans le dispositif institutionnel de l'Union européenne.

Le traité de Lisbonne a fait du Conseil européen une institution à part entière de l'Union (article 13 du traité UE) et lui a conféré le rôle de «donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et d'en définir les orientations et priorités politiques générales» (article 15 du traité UE). Le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne (ci-après le «Conseil») sont convenus de se partager la section II du budget de l'Union (article 43, point b), du règlement financier), raison pour laquelle le



budget général ne compte que dix sections et non onze, alors que le Conseil européen et le Conseil sont des institutions distinctes.

## ORGANISATION

Convoqué par son président, le Conseil européen réunit les chefs d'État ou de gouvernement des 28 États membres et le président de la Commission (article 15, paragraphe 2, du traité UE). Le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux. Le président du Parlement européen est généralement invité à s'exprimer au début de la réunion (article 235, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne — ci-après traité FUE).

Le président est élu par le Conseil européen lui-même pour un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois et assure la représentation extérieure de l'Union.

Le Conseil européen statue normalement par consensus, mais il décide de nombreuses nominations à la majorité qualifiée (notamment celles de son président, du candidat à la fonction de président de la Commission européenne, du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et du président de la Banque centrale européenne).

Il se réunit normalement au moins quatre fois par an. Depuis 2008, le Conseil européen s'est réuni plus souvent, en particulier pendant la crise financière et la crise de la dette qui a suivi dans la zone euro. Dernièrement, les flux migratoires vers l'Union et les questions de sécurité intérieure ont également largement occupé le Conseil européen.

Depuis 2016, les chefs d'État ou de gouvernement se sont également réunis dans une configuration de l'UE à 27, sans le Royaume-Uni. Ces réunions ont d'abord revêtu un caractère informel, avant la notification officielle par le Royaume-Uni de son retrait de l'Union au titre de l'article 50 du traité UE en mars 2017. Après cette notification, plusieurs réunions officielles du Conseil européen (article 50) de l'UE-27 ont eu lieu parallèlement aux réunions ordinaires.

En outre, les membres du Conseil européen se réunissent dans la configuration des «conférences intergouvernementales» (CIG): ces conférences de représentants des gouvernements des États membres sont convoquées pour examiner les projets de révision du traité sur l'Union européenne et procéder à leur adoption. Avant le traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur en 2009, ces conférences étaient la seule procédure existante pour réaliser une révision du traité. Cette procédure est maintenant appelée «procédure de révision ordinaire». La CIG, convoquée par le président du Conseil européen, décide à l'unanimité des modifications à apporter aux traités.

## FONCTIONS

### A. Place dans le système institutionnel de l'Union

Conformément à l'article 13 du traité UE, le Conseil européen appartient au «cadre institutionnel unique» de l'Union. Cependant, il donne une impulsion politique globale davantage qu'il n'est un organe décisionnel, au sens juridique du terme. Il ne prend de décisions ayant des conséquences juridiques pour l'Union que dans des cas



exceptionnels (voir point C. 2. ci-dessous), mais a acquis un certain nombre de pouvoirs décisionnels dans le domaine institutionnel. Il est désormais autorisé à adopter des actes contraignants qui peuvent être contestés devant la Cour de justice, y compris saisir cette dernière pour carence (article 265 du traité FUE).

L'article 7, paragraphe 2, du traité UE donne au Conseil européen le pouvoir de déclencher la procédure de suspension des droits d'un État membre par constatation de l'existence d'une violation grave des principes de l'Union, sous réserve de l'approbation du Parlement européen.

## **B. Relations avec les autres institutions**

Le Conseil européen prend ses décisions de manière totalement indépendante et, dans la plupart des cas, elles ne nécessitent ni l'initiative de la Commission, ni la participation du Parlement européen.

Le traité de Lisbonne maintient toutefois une liaison organique avec la Commission, puisque son président est un membre sans droit de vote du Conseil européen et que le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe aux débats. En outre, le Conseil européen demande souvent à la Commission de lui présenter des rapports préparatoires à ses réunions. L'article 15, paragraphe 6, point d), du traité UE dispose que le président du Conseil européen doit présenter au Parlement un rapport à la suite de chacune de ses réunions. Il rencontre également le président du Parlement et les présidents des groupes politiques une fois par mois. En février 2011, il a en outre accepté de répondre aux questions écrites des députés européens qui portent sur ses activités politiques. Par ailleurs, le Parlement peut également exercer une influence informelle par la présence de son président aux réunions du Conseil européen, au travers des réunions de préparation du Conseil européen tenues par les dirigeants des partis au sein de leurs groupes politiques européens respectifs, ainsi que par les résolutions qu'il adopte sur les points à l'ordre du jour des réunions, sur les résultats des travaux et sur les rapports officiels que lui présente le Conseil européen.

Avec le traité de Lisbonne, la nouvelle fonction de Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est devenue un élément supplémentaire de proposition et de mise en œuvre dans le domaine de la politique étrangère au nom du Conseil européen. Le président du Conseil européen assure la représentation extérieure de l'Union pour les sujets relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des pouvoirs du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

## **C. Compétences**

### **1. Généralités**

Le Conseil européen donne à l'Union «les impulsions nécessaires à son développement» et définit ses «orientations et [...] priorités politiques générales» (article 15, paragraphe 1, du traité UE). Il décide également à la majorité qualifiée des formations du Conseil et du calendrier des présidences tournantes.



## 2. Questions de sécurité et de politique étrangère (voir fiche [5.1.1](#)) et (voir fiche [5.1.2](#))

Le Conseil européen définit les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et décide de stratégies communes en vue de sa mise en œuvre (article 26 du traité UE). Il décide à l'unanimité s'il convient de recommander aux États membres de se diriger vers la définition progressive d'une politique de défense commune conformément à l'article 42, paragraphe 2, du traité UE.

Si un État membre tente de s'opposer à l'adoption d'une décision pour des raisons de politique nationale vitales, le Conseil de l'Union européenne peut décider, par vote à la majorité qualifiée, d'en référer au Conseil européen en vue de l'adoption d'une décision à l'unanimité (article 31, paragraphe 2, du traité UE). La même procédure peut être appliquée si des États membres décident d'instaurer entre eux une coopération renforcée en la matière (article 20 du traité UE).

## 3. Gouvernance économique et cadre financier pluriannuel (CFP) ([1.4.3.](#))

Depuis 2009, la crise de la dette souveraine a fait du Conseil européen et des sommets de l'euro les principaux acteurs de la lutte contre les répercussions de la crise bancaire mondiale. Plusieurs États membres ont bénéficié, sous forme d'accords ad hoc ou d'accords intérimaires, de plans d'aide financière décidés par les chefs d'État ou de gouvernement et ratifiés ensuite dans les États membres. À l'avenir, toute aide financière passera par le mécanisme européen de stabilité, qui est, lui, permanent. Les gouvernements des États membres, avec la participation active de la Commission, du Parlement et de la BCE, ont élaboré un traité international — le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (également nommé «pacte budgétaire») — permettant un contrôle plus strict des politiques budgétaires et socio-économiques des États membres. Celui-ci suscite de plus en plus d'interrogations sur le rôle de la Commission et du Parlement dans la gouvernance économique de la zone euro.

Le Conseil européen joue également un rôle important dans le cadre du Semestre européen. Lors de ses réunions de printemps, il publie des orientations politiques sur les réformes macroéconomiques, budgétaires et structurelles ainsi que sur les politiques de soutien de la croissance. Lors de ses réunions de juin, il approuve les recommandations découlant de l'évaluation des programmes nationaux de réforme élaborés par la Commission et débattus au sein du Conseil.

Il est également associé à la négociation du CFP et y joue un rôle central permettant de dégager un accord politique sur les principales questions stratégiques abordées dans le règlement sur le CFP, telles que les plafonds de dépenses, les programmes de dépenses et le financement (ressources).

## 4. Coopération policière et judiciaire en matière pénale ([4.2.6](#))

À la demande d'un membre du Conseil, le Conseil européen décide s'il convient d'instaurer une coopération renforcée dans un domaine connexe (article 20 du traité UE). Le traité de Lisbonne a introduit plusieurs nouvelles clauses passerelles, permettant au Conseil européen de faire passer la formule de prise de décision au Conseil de l'unanimité à la majorité (voir fiche [1.2.4](#)).



## RÉALISATIONS

Le Conseil européen a été efficace pour arrêter les orientations générales de l'action de l'Union. Le 27 juin 2014, le Conseil européen a défini cinq grandes priorités qui guideront les travaux de l'UE au cours des cinq prochaines années: 1) l'emploi, la croissance et la compétitivité, 2) les moyens d'action à donner aux citoyens et la protection de ces derniers, 3) les politiques en matière d'énergie et de climat, 4) la liberté, la sécurité et la justice, et 5) l'UE en tant qu'acteur mondial de premier plan. Ces priorités sont présentées dans un document intitulé «Programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement». Il sert à planifier les travaux du Conseil européen et constitue la base des programmes de travail d'autres institutions de l'Union.

Le Conseil européen a également contribué à surmonter des blocages dans le processus décisionnel de l'Union. On peut néanmoins se demander si, en raison du caractère intergouvernemental de son statut et de ses méthodes de décision, le Conseil européen ne freine pas l'évolution fédérale de l'ensemble de la construction européenne. Les changements institutionnels introduits par le traité de Lisbonne doivent encore être évalués. Il convient de noter que le président du Conseil européen rend régulièrement compte au Parlement européen.

### A. Politique étrangère et de sécurité

La politique étrangère et de sécurité constitue, depuis le début des années 90, un point primordial à l'ordre du jour des réunions du Conseil européen. Les décisions qu'il a prises dans ce domaine concernent notamment:

- la sécurité internationale et la lutte contre le terrorisme;
- la politique européenne de voisinage et les relations avec la Russie;
- les relations avec les pays méditerranéens et le Proche-Orient.

Lors de sa réunion des 10 et 11 décembre 1999 à Helsinki, le Conseil européen a décidé de renforcer la politique étrangère et de sécurité commune, en mettant en place des moyens militaires et civils de gestion des crises.

Réuni à Bruxelles le 12 décembre 2003, le Conseil européen a approuvé la stratégie européenne de sécurité.

Réuni à Bruxelles les 22 et 23 juin 2016, le Conseil européen est convenu de la nécessité de lancer une coopération structurée permanente (CSP) afin de renforcer la sécurité et la défense de l'Europe. La CSP a été établie par la décision du Conseil du 11 décembre 2017. Tous les États membres de l'UE participent à la CSP, sauf le Danemark, Malte et le Royaume-Uni.

### B. Élargissements ([5.5.1](#))

Le Conseil européen a posé les conditions de chaque cycle d'élargissement de l'Union européenne. À Copenhague, en 1993, il a jeté les bases d'une nouvelle vague d'adhésion (critères de Copenhague). Les réunions des années suivantes ont précisé plus avant les critères d'admission et les réformes institutionnelles exigées au préalable.



Le Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002 a décidé que Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie adhèreraient à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004. La Roumanie et la Bulgarie ont rejoint l'Union le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Le 3 octobre 2005, lors d'une réunion à Luxembourg, le Conseil a approuvé le cadre des négociations avec la Croatie et la Turquie concernant leur adhésion à l'Union. Le traité d'adhésion de la Croatie a été signé le 9 décembre 2011 et cette dernière est devenue membre de l'Union le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

### C. Réforme institutionnelle

Le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 a fixé les modalités de l'élaboration de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (voir fiche [4.1.2](#)). Celui d'Helsinki de décembre 1999 a convoqué la Conférence intergouvernementale qui a préparé le traité de Nice.

Le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 a décidé de réunir une convention sur l'avenir de l'Europe, rédactrice du traité constitutionnel qui a connu l'échec que l'on sait (voir fiche [1.1.4](#)). Après deux ans et demi d'impasse institutionnelle, le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 a adopté un mandat détaillé pour la conférence intergouvernementale qui a mené à la signature du traité de Lisbonne, le 13 décembre 2007, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009 (voir fiche [1.1.5](#)). Le 25 mars 2011, il a adopté la décision portant modification de l'article 136 du traité FUE, ouvrant la voie à la création du mécanisme européen de stabilité.

Le 29 juin 2018, le Conseil européen a adopté la décision relative à la composition du Parlement européen, qui permet aux États membres d'adopter les mesures internes nécessaires pour l'organisation des élections au Parlement européen pour la législature 2019-2024<sup>[1]</sup>.

Le 23 mars 2018, le Conseil européen (article 50), réuni dans une configuration de l'UE à 27, a adopté les orientations sur le cadre des relations futures avec le Royaume-Uni après le Brexit. Conformément à ces orientations, l'Union souhaite avoir avec le Royaume-Uni un partenariat aussi étroit que possible, qui couvrirait notamment la coopération commerciale et la coopération économique, la sécurité et la défense.

Le 10 avril 2019, le Conseil européen (article 50) a pris acte de la lettre de la Première ministre Theresa May du 5 avril 2019, dans laquelle est demandée une nouvelle prorogation du délai prévu à l'article 50, paragraphe 3, du traité UE. Le Conseil européen est convenu d'une prorogation pour permettre la ratification de l'accord de retrait. Cette prorogation ne devrait toutefois durer que le temps nécessaire et, en tout état de cause, ne pas dépasser la date du 31 octobre 2019. Si l'accord de retrait est ratifié par les deux parties avant cette date, le retrait interviendra le premier jour du mois suivant.

Eeva Pavy

---

[1] [Décision \(UE\) 2018/937 du Conseil européen du 28 juin 2018 fixant la composition du Parlement européen, JO L 165 I du 2.7.2018, p. 1.](#)



