



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa Euproski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

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 (dont la dénomination officielle est «traité sur l'Union européenne», 2009) a fait du Conseil européen une institution à part entière de l'Union européenne (article 13) 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). 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 27 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 (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 rôle du président est défini à l'article 15 du traité UE. Le président actuel, Charles Michel, a entamé son premier mandat le 1^{er} décembre 2019 et a été réélu en mars 2022 pour un second mandat, du 1^{er} juin 2022 au 30 novembre 2024.

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 de l'Union 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.

En 2016, les chefs d'État ou de gouvernement ont commencé à se réunir dans une configuration de l'Union 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'Union à 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 l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne 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



d'avantage 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 de l'Union européenne, 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.

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. Le président du Conseil européen rencontre également le président du Parlement et les présidents des groupes politiques une fois par mois. En février 2011, le président en exercice a accepté de répondre aux questions écrites des députés européens portant 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 une entité 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 est responsable de 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. Sur le plan institutionnel

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 (fiches [5.1.1](#) et [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 de l'Union 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).

La recommandation des citoyens n° 21 adoptée par la conférence sur l'avenir de l'Europe demande que l'Union européenne améliore sa capacité à prendre des décisions rapides et efficaces, notamment en passant du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la PESC, et en renforçant le rôle du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Dans sa [résolution du 9 juin 2022 sur la convocation d'une convention pour la révision des traités](#), le Parlement a soumis au Conseil, au titre de la procédure de révision ordinaire prévue à l'article 48 du traité UE, des propositions de modification des traités. L'une des principales propositions visait à permettre au Conseil de prendre des décisions à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité dans des domaines importants, telles que l'adoption de sanctions et en cas d'urgence. La commission des affaires constitutionnelles du Parlement prépare également un rapport sur la mise en œuvre des clauses passerelles dans les traités de l'Union (clauses qui permettent de modifier une procédure législative sans modification formelle des traités), proposant que ces clauses soient activées dans certains domaines d'action prioritaires, tels que la politique étrangère et de sécurité commune.

3. Gouvernance économique et cadre financier pluriannuel (CFP) (fiche [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. Depuis 2012, une aide financière est fournie par l'intermédiaire du mécanisme européen de stabilité (MES) permanent. Les gouvernements des États membres, avec la participation active de la Commission, du Parlement et de la Banque centrale européenne, 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 socioéconomiques 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 cadre financier pluriannuel (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 (fiches [4.2.6](#) et [4.2.7](#))

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 de nouvelles clauses passerelles, permettant au Conseil européen de faire passer le processus décisionnel au Conseil du régime de l'unanimité à celui de la majorité (fiche [1.2.4](#)).

RÉALISATIONS

Le Conseil européen a établi un programme stratégique quinquennal (2019-2024) recensant les domaines prioritaires qui nécessitent une action et une attention particulière de l'Union à long terme. Outre le programme stratégique, ses programmes de travail à court terme, dits «programmes des dirigeants», définissent les thèmes des prochaines réunions du Conseil européen et des sommets internationaux. Ainsi, le [programme indicatif des dirigeants publié en février 2023](#) définissait les priorités indicatives pour la période allant de janvier à juillet 2023, lesquelles comprenaient notamment la poursuite du soutien de l'Union à l'Ukraine en réponse à la guerre d'agression menée par la Russie, l'économie et le renforcement de la compétitivité à long terme dans l'Union, ainsi que l'autonomie stratégique de l'Union, y compris en matière de sécurité et d'énergie.

Le programme stratégique 2023-2029 devrait être adopté en juin 2024. Afin de lancer les discussions à l'avance, Charles Michel a envoyé une [lettre](#) en préparation du Conseil européen de juin 2023. Il y proposait d'établir le prochain programme autour de quatre grands thèmes: consolider le socle économique et social de l'Union (les transitions écologique et numérique, la compétitivité, l'innovation, la santé); relever le défi énergétique; renforcer les capacités de sécurité et de défense de l'Union; et approfondir la coopération avec le reste du monde. Il y ajoutait la nécessité de renforcer l'approche globale de l'Union en matière de migration.

A. Cadre financier pluriannuel

Afin d'aider l'Union à se reconstruire après la pandémie et de soutenir les investissements dans les transitions écologique et numérique, les dirigeants du Conseil européen sont convenus, lors de leur [réunion extraordinaire du 17 au 21 juillet 2020](#), d'un ensemble complet de 1 824,3 milliards d'euros combinant le cadre financier



pluriannuel (CFP) et un effort de relance extraordinaire au titre de l'instrument NextGenerationEU.

B. Politique étrangère et de sécurité

La politique étrangère et de sécurité constitue, depuis le début des années 1990, 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.

Lors de sa [réunion du 12 décembre 2003](#), le Conseil européen a approuvé la stratégie européenne de sécurité.

Lors de sa [réunion des 22 et 23 juin 2017](#), le Conseil européen a convenu de la nécessité de lancer une coopération structurée permanente (CSP) pour 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'Union participent à la CSP, sauf le Danemark et Malte. Au total, 46 projets sont actuellement en place dans le cadre de la CSP.

Lors de sa [réunion extraordinaire du 17 au 21 juillet 2020](#) susmentionnée, le Conseil européen est convenu qu'une facilité européenne pour la paix serait créée en tant qu'instrument hors budget pour financer des actions dans le domaine de la sécurité et de la défense. Le plafond financier pour la facilité pour la période 2021-2027 a été fixé à 5 milliards d'euros et sera financé en tant que poste extrabudgétaire en dehors du CFP par des contributions des États membres sur la base d'une clé de répartition fondée sur le revenu national brut.

Lors de sa réunion extraordinaire des 30 et 31 mai 2022, le Conseil européen a condamné la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et a approuvé le sixième train de sanctions, qui couvre le pétrole brut et les produits pétroliers livrés par la Russie aux États membres. Une exception temporaire a été instaurée concernant le pétrole brut livré par oléoduc. Les dirigeants ont demandé instamment au Conseil de l'Union de finaliser les nouvelles sanctions et de les adopter sans délai.

Selon les conclusions de la réunion du [Conseil européen du 23 mars 2023](#), «L'Union européenne se tient fermement et pleinement aux côtés de l'Ukraine et continuera de fournir un soutien politique, économique, militaire, financier et humanitaire fort à l'Ukraine et à sa population aussi longtemps qu'il le faudra».

C. Élargissements (fiche [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 Tchéquie, la Slovaquie et la Slovénie adhéreraient à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. La Roumanie et la Bulgarie ont rejoint l'Union le 1^{er} 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^{er} juillet 2013.

Le 14 décembre 2021, le Conseil «Affaires générales» a adopté ses [conclusions sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association](#) pour le Monténégro, la Serbie, la Turquie, la République de Macédoine du Nord, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo, qui ont fait le point sur les progrès accomplis dans chacun de ces pays candidats et candidats potentiels.

Le [23 juin 2022](#), le Conseil européen a accordé le statut de pays candidat à l'Ukraine, à la suite de sa demande d'adhésion du 28 février 2022, et a invité la Commission à faire rapport au Conseil sur le respect des conditions énoncées dans l'avis de la Commission sur la demande d'adhésion. D'autres mesures seront décidées par le Conseil une fois que toutes ces conditions auront été pleinement remplies.

Dans les [conclusions de sa réunion extraordinaire du 9 février 2023](#), le Conseil européen «reconnait les efforts considérables que l'Ukraine a déployés ces derniers mois pour atteindre les objectifs qui sous-tendent son statut de candidat à l'adhésion à l'Union. Il salue les efforts de réforme consentis par l'Ukraine en ces temps difficiles et encourage le pays à poursuivre sur cette voie et à respecter les conditions énoncées dans l'avis de la Commission sur sa demande d'adhésion afin de progresser vers la future adhésion à l'UE».

D. Sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne

Le 23 mars 2018, le Conseil européen (article 50), réuni dans une configuration de l'Union 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 souhaitait 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 17 octobre 2019, le Conseil européen, réuni dans une configuration à 27, a approuvé l'accord de retrait révisé et la déclaration politique révisée, tous deux convenus ce jour-là par les négociateurs de l'Union et du Royaume-Uni. L'objectif de cet accord était de permettre la sortie ordonnée du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Le 29 octobre 2019, à la suite d'une demande du Royaume-Uni, le Conseil européen a adopté une décision prorogeant le délai visé à l'article 50, paragraphe 3, du traité UE jusqu'au 31 janvier 2020, afin de laisser plus de temps pour procéder à la ratification de l'accord de retrait. L'accord de retrait est entré en vigueur le 31 janvier 2020. Il a marqué la fin de la période visée à l'article 50 du traité UE et le début d'une période de



transition qui est allée jusqu'au 31 décembre 2020. Le Royaume-Uni n'est désormais plus un État membre de l'Union, mais un pays tiers.

E. Réformes institutionnelles

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 (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 (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, le 13 décembre 2007, du traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 (fiche [1.1.5](#)). Le 25 mars 2011, le Conseil européen a adopté la décision portant modification de l'article 136 du traité FUE, ouvrant la voie à la création du mécanisme européen de stabilité en 2012.

Le 28 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^[1].

Les crises récentes, en particulier la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine, ont mis en évidence la nécessité de réformes institutionnelles pour renforcer la capacité de l'Union à réagir en temps utile et de manière efficace aux situations d'urgence.

Dans sa [résolution sur le suivi des conclusions de la conférence sur l'avenir de l'Europe](#) adoptée le 4 mai 2022, le Parlement s'est félicité des conclusions et des recommandations de la conférence, a reconnu qu'une [révision des traités était nécessaire](#) et a demandé à sa commission des affaires constitutionnelles d'élaborer des propositions de réforme des traités de l'Union au moyen d'une convention conformément à l'[article 48 du traité UE](#). Le 9 juin 2023, le Parlement européen a adopté une [résolution sur la convocation d'une convention pour la révision des traités](#). L'une des principales propositions vise à réformer les procédures de vote et à permettre au Conseil de prendre des décisions à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité dans les domaines pertinents, telles que l'adoption de sanctions et de clauses «passerelles», ainsi qu'en cas d'urgence.

Eeva Pavy
10/2023

[1] [Décision \(UE\) 2018/937 du Conseil européen du 28 juin 2018 fixant la composition du Parlement européen](#).

