



En quoi les Conseils sont-ils les institutions inter-étatiques de l'UE ?

Suite aux violences qui ont eu lieu à Kiev en Ukraine (notamment le 18 février dernier), Laurent Fabius (ministre des affaires étrangères français) a annoncé qu'une réunion du Conseil des ministres pourrait aboutir à des sanctions contre les responsables de ces violences. L'objectif serait de mettre en place une action commune entre les différents membres de l'UE comme entre l'Allemagne d'Angela Merkel et la France par exemple. Dans ce cas d'actualité, le Conseil des ministres semblent être une institution de l'UE permettant effectivement de résoudre certains problèmes à l'échelle européenne grâce à la coopération des différents Etats membres de l'Union.

Le terme « institution » provient du latin « *institutio* » signifiant « ce qui est institué, règle ». Il s'agit d'organes à valeur légale qui sont composés de règles et dont le fonctionnement (l'existence) est régie à travers des textes juridiques comme les Constitutions pour les Etats, ou les traités européens en ce qui concerne l'UE. D'ailleurs, d'après l'article 13 du TUE, les institutions de l'UE sont le Parlement Européen (PE), le Conseil Européen (CE), le Conseil de l'UE, la Commission européenne, la Cour de justice de l'UE (CJUE), la Banque centrale européenne et la Cour des comptes européenne. Une institution inter-étatique est une entité relative aux différentes relations entre plusieurs Etats. Les différents conseils qui composent l'UE pourraient d'ailleurs être définis comme tels. Il s'agit du Conseil Européen, ainsi que le Conseil de l'UE (ou Conseil des ministres sous la CECA, ou plus couramment Conseil).

Le Conseil créé en 1952, fut dès lors l'une des trois principales institutions de l'UE (avec la Commission européenne et le Parlement Européen). Le CE fut créé en 1974 sous l'impulsion du chancelier allemand H.Schmidt et du président français Valéry Giscard d'Estaing. Il deviendra une institution grâce au traité de Lisbonne (2009) qui le dote d'une nouvelle présidence.

Avec la place qu'elle occupe aujourd'hui dans le monde, l'UE semble bien être une organisation essentielle dans les relations internationales, mais aussi et surtout en Europe. En effet, l'UE se base sur les relations qu'entretiennent ses Etats membres et donc sur leur intrinsèque coopération. Ses institutions inter-étatiques, c'est-à-dire le Conseil de l'UE ainsi que le Conseil Européen, semblent par conséquent des institutions primordiales au bon développement et à la pérennité de l'Union. Il paraît donc intéressant d'étudier ces institutions inter-étatiques, afin de mieux comprendre le fonctionnement de cette organisation centrale actuellement en relations internationales.

Il s'agit par conséquent de se demander dans quelle mesure le Conseil des ministres et le Conseil Européen sont-ils des institutions inter-étatiques de l'Union Européenne.

Les développements s'ordonneront autour de deux idées, d'une part nous étudierons la nature des Conseils de l'Union qui en fait des institutions inter-étatiques (I), et d'autre part nous verrons que par leur fonctionnement, ces institutions peuvent être qualifiées d'inter-étatique (II).



I) Les Conseils: des institutions inter-étatiques par nature

D'une part, nous allons étudier la composition des Conseils (A), puis nous verrons que ces institutions sont aussi d'une nature représentative (B).

A) La composition des Conseils

Nous allons voir que le Conseil Européen est une institution équilibrée (1), ainsi que le Conseil des ministres est une institution protéiforme (2).

1) Le Conseil Européen: un équilibre entre les membres de l'UE

- Le Conseil européen est effectivement un organe inter-étatique car il réunit les différents chefs d'Etat ou de gouvernement des pays qui sont membres de l'Union. Il y a donc 28 membres, pouvant être assistés de ministres, ainsi que le président du CE lors des réunions de cet organe inter-étatique. De plus, cette institution compte parmi ses membres le président de la Commission européenne ainsi que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (article 15-2 du TUE).
- Cette composition permet au Conseil Européen de donner les impulsions nécessaires au développement de l'UE et de définir les orientations politique générales et priorités de cette organisation (article 15-1 du TUE). En effet, elle met en relation les personnalités politiques les plus importantes de chaque Etat membre tout en les faisant coopérer avec les individus qui président les autres institutions essentiels de l'UE. Ainsi, par sa composition, le CE met en réseau les différents membres de l'UE ainsi que les différentes institutions décisionnelles de celle-ci.

2) Le Conseil des ministres: un organisme protéiforme

- Le Conseil est un organe institutionnel composé de 28 ministres nationaux (un par Etat membre de l'UE). Néanmoins, sa composition varie en fonction du sujet traité lors des réunions: les ministres conviés doivent être compétents selon le sujet traité (ex: si l'agriculture est à l'ordre du jour le Conseil est composé des ministres de l'agriculture de chaque Etat membre).
- Auparavant, 10 formations du Conseil étaient possibles: le conseil des affaires générales, étrangères, économiques et financières, le conseil de la justice et des affaires intérieures, le conseil de l'emploi de la politique sociale, de la santé et des consommateurs, le conseil de la compétitivité, le conseil des transports, de la télécommunication et de l'énergie, le conseil de l'agriculture et de la pêche, le conseil de l'environnement, le conseil de l'éducation, la jeunesse et la culture. Néanmoins, actuellement, ce Conseil peut prendre deux formes: le conseil des affaires étrangères et le conseil des affaires générales.
- Cette composition exprime bien le fait que cet organe institutionnel est inter-étatique car il met en relation des individus représentant équitablement tous les Etats membres de l'UE afin que des décisions soient prises sur des sujets spécifiques.

Ainsi, nous avons vu qu'à travers leur composition, les Conseils sont des organisations inter-étatiques car elles représentent tous les Etats membres de l'UE.

B) Le rôle de représentation des intérêts communs des Etats-membres par les Conseils



Nous allons étudier dans un premier temps la présidence de ces deux institutions de l'UE (1), puis dans un second temps nous verrons que ces Conseils représentent une certaine légitimité inter-étatique au sein de l'UE (2).

1) La présidence et la représentativité des Conseils

- Le président du CE (actuellement Herman Van Rompuy) est depuis le traité de Lisbonne élu par le CE à la majorité qualifiée pour 2,5 ans renouvelables une fois, et non plus le chef du gouvernement de l'Etat membre à la présidence du Conseil des ministres pour 6 mois. Cette nouvelle permanence de la présidence du CE favorise la cohésion et l'entente au sein de cette institution qui semble plus stable et cohérente. Le président anime et préside les travaux du Conseil européen : il représente l'UE en ce qui concerne la PESC, assure la préparation et la continuité des travaux du CE en coopération avec le président de la Commission et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales, oeuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du CE et présente au PE un rapport à la suite de chacune des réunions du CE.
- La présidence du Conseil des ministres (article 16-9 du TUE) est désignée pour 18 mois. Il s'agit de groupes prédéterminés de 3 Etats-membres : il y a une rotation égale des 3 Etats. Chacun des membres du groupe préside pour 6 mois et les deux autres l'assistent sur la base d'un programme commun.

2) Les Conseils comme représentants de la légitimité inter-étatique de l'UE

- Le Conseil européen assure la représentation des plus hautes autorités gouvernementales des Etats-membres. De plus, il possède un rôle d'arbitrage au sein du Conseil si les ministres ne s'entendent pas.
- Le Conseil assure la représentation des ministres des Etats-membres à travers une égalité spécifique.
- Le fait que ces institutions représentent les intérêts des Etats membres de l'UE, par la présence d'individus détenteurs de pouvoir décisionnel important en droit interne ainsi que d'une légitimité démocratique primordiale (du fait de leur élection notamment), en fait deux institutions inter-étatiques.

Par conséquent, nous avons étudié la nature des Conseils qui composent l'UE, à travers leur composition spécifique, mais aussi par le biais de leur nature représentative. Ces caractéristiques spécifiques des Conseils en font des institutions inter-étatiques puisqu'elles représentent les Etats-membres de l'UE de manière à assurer la cohésion au sein de cette organisation. Or, nous n'avons étudié que la nature de ces Conseils, il paraît donc nécessaire de s'intéresser au fonctionnement de ceux-ci afin de confirmer ou d'infirmer leur caractère inter-étatique.

II) Les Conseils et leur fonctionnement: des institutions mettant en réseau les membres de l'UE et leurs intérêts

D'autre part, nous allons interroger le rôle de médiateur par vote des Conseils (A) ainsi que leurs différentes prérogatives en ce qui concerne des domaines où les intérêts des Etats membres sont essentiels (B).

A) La coopération par le vote au sein des Conseils: des prises de décision inter-étatiques

Nous verrons tout d'abord que ces Conseils fonctionnent à travers des réunions (1) et qu'ils prennent des décisions par vote (2).



1) Les réunions

- Le CE se réunit 2 fois par semestre sur convocation du président. Le président peut convoquer une réunion exceptionnelle et les membres peuvent être assistés par un ministre. Depuis l'élargissement du 1er mai 2004, toutes les réunions ont lieu à Bruxelles, à l'exception des réunions informelles. Le CE se réunit donc quatre fois par an pour définir l'agenda politique de l'Union et donner une impulsion à l'intégration.
- Les réunions du Conseil se tiennent le plus souvent à Bruxelles, mais aussi à Luxembourg en avril, juin et octobre, conformément aux traités. Par conséquent, le Conseil illustre la diversité géographique des implantations des institutions et organes de l'Union européenne, et celle de ses membres.
- Par leurs réunions, ces deux institutions ont mis en place un processus décisionnel de coopération inter-étatique où chaque représentant d'Etat membre peut exposer les intérêts qu'il défend d'un point de vue national mais aussi européen.

2) Le vote comme processus inter-étatique: la majorité et le consensus (unanimité)

- Lors du vote au CE, le président de celui-ci et celui de la Commission n'y prennent pas part. Le Conseil européen se prononce normalement par consensus et dans certains cas, il adopte ses décisions à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, selon ce que prévoit le traité. Ces méthodes de vote soulignent profondément le caractère inter-étatique de cette institution. En effet, chaque Etat membre est représenté de manière équitable et son poids est égal à celui des autres.
- Néanmoins, pour ce qui est du vote lors du Conseil des ministres, chaque représentant d'un Etat membre a un poids différent lié à la taille de la population de celui-ci. Le vote pris à la majorité qualifiée est tout de même pondéré, ainsi l'Allemagne et la France représentent 29 voix chacun alors que Malte en représente 3 (ce qui est à son avantage). Par ce système de vote, cette institution peut être qualifiée d'inter-étatique puisque, contrairement au CE qui représente les Etats en tant qu'unités équivalentes, le Conseil prend en compte les citoyens de chaque Etat et ainsi établit une autre égalité.

Ainsi, nous avons vu qu'à travers les réunions de ces Conseils, et avec leur système de vote spécifique mais incluant toujours une certaine représentativité et égalité (selon le critère pays ou population), ces deux institutions peuvent être qualifiées d'inter-étatiques.

B) Des enjeux inter-étatiques traités par les Conseils

Nous allons étudier le rôle de ces institutions en ce qui concerne la sécurité (1), puis dans le domaine de l'économie (2).

1) La justice dans l'UE: un enjeu inter-étatique organisé par les Conseils

- Le CE identifie les intérêts stratégiques de l'UE, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la PESC, notamment en matière de défense et de décisions nécessaires.
- Quant au Conseil, il assure la coordination de l'action des Etats-membres et permet d'adopter des mesures dans le cadre des deuxième et troisième piliers, c'est-à-dire dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Son rôle est aussi de définir et de mettre en place la PESC sur la base des orientations générales du CE.



- Ainsi, ces deux organes institutionnels conduisent la coopération inter-étatique en ce qui concerne ces domaines, ce qui en fait des institutions inter-étatiques de premier ordre en matière de justice.

2) L'économie : un enjeu clé de coopération inter-étatique

- Par ailleurs, le CE donne les impulsions nécessaires en matière des orientations des politiques économiques des Etats membres de l'UE (sur la situation de l'emploi,...).
- De même, le Conseil a une fonction budgétaire (définit des politiques de coordination conformément aux traités) puisqu'il assure la coordination des politiques économiques générales des Etats-membres. De plus, il constitue l'autorité budgétaire qui arrête le budget de l'UE avec le Parlement Européen, il conclue les accords internationaux avec les Etats membres ou organisations internationales.
- Ainsi, par leur fonction de coordination de politiques économiques au sein de l'UE, ces deux institutions sont des organes inter-étatiques de l'UE.