



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski 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 DE L'UNION EUROPÉENNE

Le Conseil adopte, avec le Parlement, la législation de l'Union européenne par la voie de règlements et de directives, et élabore des décisions ainsi que des recommandations non contraignantes. Dans ses domaines de compétence, il prend ses décisions à la majorité simple, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité, selon la base juridique des actes requérant son approbation.

BASE JURIDIQUE

Dans le cadre institutionnel unique de l'Union européenne, le Conseil exerce les compétences qui lui sont conférées par l'article 16 du traité sur l'Union européenne (ci-après «traité UE») et les articles 237 à 243 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après «traité FUE»).

RÔLE

A. Législation

Sur la base des propositions présentées par la Commission, le Conseil adopte la législation de l'Union, sous la forme de règlements et de directives, soit conjointement avec le Parlement européen, conformément à la procédure de l'article 294 du traité FUE (procédure législative ordinaire), soit seul, après consultation du Parlement européen (voir fiche [1.2.3](#)). Le Conseil adopte également certaines décisions ainsi que des recommandations non contraignantes (article 288 du traité FUE) et émet des résolutions. Le Conseil et le Parlement établissent les règles générales régissant l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission ou réservées au Conseil lui-même (article 291, paragraphe 3, du traité FUE).

B. Budget

Le Conseil est l'une des deux branches de l'autorité budgétaire, l'autre étant le Parlement. Ensemble, ils arrêtent le budget de l'Union (voir fiche [1.2.5](#)). Le Conseil adopte également des décisions fixant les dispositions applicables au système de ressources propres de l'Union et au cadre financier pluriannuel (ou CFP), en statuant à l'unanimité, conformément à une procédure législative spéciale (articles 311 et 312 du traité FUE). Dans ce cas, le Parlement doit donner son approbation à la majorité de ses membres. Le dernier CFP (2021-2027) a été adopté par le Parlement en novembre 2020. Le Conseil partage la section II du budget européen (article 43, point b), du règlement financier) avec le Conseil européen, bien qu'il s'agisse de deux institutions distinctes.



C. Autres compétences

1. Accords internationaux

Le Conseil conclut les accords internationaux de l'Union, qui sont négociés par la Commission et requièrent, dans la plupart des cas, l'approbation du Parlement ([article 289 du traité FUE](#)).

2. Nominations

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée (depuis le traité de Nice), nomme les membres de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen et du Comité européen des régions.

3. Politique économique

Le Conseil coordonne les politiques économiques des États membres (article 121 du traité FUE) et, sans préjudice des compétences de la Banque centrale européenne, prend des décisions politiques dans le domaine monétaire. Des règles spécifiques s'appliquent aux membres de l'Eurogroupe, qui élisent un président pour un mandat de deux ans et demi (articles 136 et 137 du traité FUE). En règle générale, les ministres des finances de l'Eurogroupe se réunissent la veille de la réunion du Conseil «Affaires économiques et financières».

Le Conseil exerce également un certain nombre de fonctions de gouvernance économique dans le cadre du Semestre européen. Au début du cycle, à l'automne, il examine les recommandations spécifiques pour la zone euro sur la base de l'examen annuel de la croissance, puis, en juin et juillet, adopte les recommandations par pays après leur approbation par le Conseil européen.

L'article 136 du traité FUE a été modifié par la décision 2011/199/UE du Conseil et est entré en vigueur le 1^{er} mai 2013, après avoir été ratifié par l'ensemble des États membres. Il constitue désormais la base juridique de mécanismes de stabilité tels que le mécanisme européen de stabilité (voir fiche [2.6.8](#)).

4. Politique étrangère et de sécurité commune (voir fiches [5.1.1](#) et [5.1.2](#))

Le traité de Lisbonne a accordé une personnalité juridique à l'Union européenne, qui a remplacé la Communauté européenne. Ce nouveau traité a également aboli la structure des trois piliers. La justice et les affaires intérieures constituent désormais un domaine d'action de l'Union totalement intégré, auquel la procédure législative ordinaire s'applique dans la plupart des cas. Toutefois, en ce qui concerne la politique étrangère et la sécurité, le Conseil agit toujours selon des règles spécifiques lorsqu'il arrête des positions communes et des actions conjointes ou qu'il établit des conventions.

L'ancienne formule de la troïka a été remplacée par un nouveau système: sous la présidence permanente du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, le Conseil «Affaires étrangères» travaille désormais en étroite collaboration avec la Commission. Il est assisté par le Secrétariat général du Conseil, ainsi que par le Service européen pour l'action extérieure.



ORGANISATION

A. Composition

1. Membres

Le Conseil est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, «habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente» (article 16, paragraphe 2, du traité UE).

2. Présidence

À l'exception du Conseil «Affaires étrangères», le Conseil est présidé par le représentant de l'État membre qui exerce la présidence de l'Union: celle-ci change tous les six mois selon un ordre établi par le Conseil statuant à l'unanimité (article 16, paragraphe 9, du traité UE). La présidence des formations du Conseil, à l'exception de celle des affaires étrangères, est assurée par des groupes prédéterminés de trois États membres pour une période de 18 mois, chaque membre du groupe assurant la présidence à tour de rôle pour une période de six mois.

Durant les cinq prochaines années, les présidences seront assurées selon l'ordre suivant: la Suède et l'Espagne en 2023, la Belgique et la Hongrie en 2024, la Pologne et le Danemark en 2025, Chypre et l'Irlande en 2026 et la Lituanie et la Grèce en 2027. Le Conseil européen est habilité à modifier l'ordre des présidences (article 236, point b), du traité FUE).

3. Organes et instances préparatoires

Le comité des représentants permanents des États membres (Coreper) prépare les travaux du Conseil et exécute les mandats que celui-ci lui confie (article 240 du traité FUE). Ce comité est présidé par un représentant de l'État membre exerçant la présidence tournante du Conseil «Affaires générales». Cependant, le comité politique et de sécurité, qui suit l'évolution de la situation internationale dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, est présidé par un représentant du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Ce comité se réunit chaque semaine afin de préparer les travaux du Conseil et de coordonner les activités liées à la codécision avec le Parlement. Il est divisé en deux groupes: le Coreper I, composé de représentants permanents adjoints qui préparent les travaux relatifs aux domaines plus techniques, dont l'agriculture, l'emploi, l'éducation ou l'environnement, et le Coreper II, qui traite des matières relevant davantage de la «haute politique», que sont notamment les affaires étrangères, économiques et monétaires ou encore la justice et les affaires intérieures. Le Coreper est assisté dans ses travaux préparatoires par une dizaine de comités et une centaine de groupes de travail spécialisés.

B. Fonctionnement

Selon la matière en cause, le Conseil prend ses décisions à la majorité simple, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité (voir fiches [1.2.3](#) et [1.2.4](#)). Lorsqu'il agit en tant que législateur, ses réunions sont accessibles au public (article 16, paragraphe 8, du traité UE). Le secrétaire général du Conseil est nommé par le Conseil, en application



de l'article 240 du traité FUE. Les réunions du Conseil se tiennent à Bruxelles, mais également à Luxembourg (sessions d'avril, de juin et d'octobre). Il existe actuellement dix formations du Conseil, dont trois se réunissent régulièrement (Affaires générales, Relations extérieures, Affaires économiques et monétaires (Ecofin)).

1. Majorité simple

La majorité simple signifie qu'une décision est réputée prise lorsque le nombre de voix en sa faveur l'emporte sur le nombre de voix en sa défaveur. Chaque membre du Conseil dispose d'une voix. La majorité simple est atteinte dès lors que 14 membres du Conseil expriment un vote favorable. Elle s'applique dans les cas où le traité n'en dispose pas autrement (article 238, paragraphe 1, du traité FUE). C'est donc le mode de décision par défaut. Néanmoins, en réalité, il ne s'applique qu'à peu de matières: le règlement intérieur du Conseil, l'organisation du secrétariat général du Conseil et le statut des comités prévus par le traité.

2. Majorité qualifiée

a. Mécanisme

La règle de la majorité qualifiée qui s'applique au Conseil figure dans le traité de Lisbonne, à l'article 16, paragraphe 4, premier alinéa, du traité UE. Au titre de cet article, la majorité qualifiée est atteinte si au moins 55 % des membres du Conseil, représentant au moins 65 % de la population de l'Union, émettent un vote favorable. En pratique, cela représente un minimum de 15 États membres sur 27. Dans les cas où la proposition n'émane pas de la Commission ou du Haut Représentant, la règle dite de la majorité qualifiée renforcée s'applique; un vote favorable est alors requis de la part de 72 % des membres du Conseil (c'est-à-dire au moins 20 États membres sur 27), représentant également au moins 65 % de la population de l'Union.

b. Champ d'application

Le traité de Lisbonne a étendu le champ d'application du processus décisionnel à la majorité qualifiée (VMQ). Pour 68 bases juridiques, le vote à la majorité qualifiée est soit introduit soit étendu, dans la majorité des cas conjointement avec l'introduction de la procédure législative ordinaire (y compris dans de nombreux domaines qui appartenaient précédemment au troisième pilier). La majorité qualifiée s'applique également à la nomination du président et des membres de la Commission, ainsi qu'aux membres de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen et du Comité européen des régions (voir fiches [1.2.3](#) et [1.2.4](#)).

3. Unanimité

L'unanimité n'est exigée par le traité que pour un nombre réduit de matières, telles que la fiscalité et la politique sociale. Elle a été maintenue dans le traité de Lisbonne. L'article 48, paragraphe 7, du traité UE prévoit une clause passerelle générale, applicable à l'ensemble des politiques de l'Union, qui octroie, sous certaines conditions, la possibilité de déroger aux procédures législatives initialement prévues par les traités. Celle-ci permet dès lors au Conseil d'adopter des décisions à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité sur certains sujets: les clauses passerelles permettent de passer de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire et du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée. Pour activer une clause passerelle, il est



néanmoins nécessaire qu'une décision soit adoptée à l'unanimité par le Conseil ou le Conseil européen. Tous les États membres doivent donc donner leur accord avant qu'une telle clause puisse être activée.

Dans son [discours sur l'état de l'Union de 2018](#), le président Juncker a annoncé que les clauses passerelles feraient l'objet d'un réexamen complet. La Commission a par conséquent publié à ce jour quatre communications, sur [la politique étrangère et de sécurité commune](#) (septembre 2018), [la fiscalité](#) (janvier 2019), [l'énergie et le climat](#) (avril 2019) et [la politique sociale](#) (2019).

De manière générale, le Conseil a tendance à rechercher l'unanimité même dans les matières où il n'est pas tenu de le faire. Cette préférence remonte au «compromis de Luxembourg» de 1966, qui a mis fin à un conflit qui opposait la France aux autres États membres, la France ayant refusé de passer de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée dans un certain nombre de matières. Le texte de compromis est libellé comme suit: «Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront dans un délai raisonnable d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté».

Une solution analogue a également été trouvée en 1994: le «compromis de Ioannina» protège les États membres près de constituer une minorité de blocage et prévoit que, si ces États expriment leur intention de s'opposer à la prise d'une décision par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil fera tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable, à une solution satisfaisante pour une large majorité des États.

Conformément à l'article 48 du traité UE, toute révision des traités fondateurs requiert l'unanimité, ce qui est considéré comme un obstacle majeur à la réforme de l'Union à 27 États membres. Pour contourner l'exigence d'unanimité, les États membres ont conclu des accords internationaux en dehors de l'ordre juridique de l'Union. Cela s'est produit pour la première fois à la suite de la crise de l'euro, avec l'adoption, en 2012, du [traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire \(le pacte budgétaire\)](#) et du [traité instituant le mécanisme européen de stabilité \(MES\)](#) ainsi que, en 2014, de [l'accord intergouvernemental concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique \(traité sur le FRU\)](#). Conformément à l'article 14, paragraphe 3, du pacte budgétaire, celui-ci est applicable à compter de la date de son entrée en vigueur uniquement dans les États qui l'ont ratifié. Comme il ne devait être ratifié que par douze pays de la zone euro, son entrée en vigueur était subordonnée à l'approbation d'une minorité d'États membres.

Dans le cadre de la conférence sur l'avenir de l'Europe et de la pandémie de COVID-19, le Parlement, dans sa [résolution sur une action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences](#), a proposé «la dévolution de compétences plus larges à l'Union pour agir en cas de menaces sanitaires transfrontalières» et a appelé à «activer la clause passerelle générale pour faciliter le processus de prise de décision dans tous les domaines qui pourraient contribuer à relever les défis de la crise sanitaire actuelle». 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. Celles-ci permettraient 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.

Dans son [discours de clôture de la conférence sur l'avenir de l'Europe](#) (9 mai 2022), la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a réaffirmé la volonté de la Commission de mettre en œuvre les propositions adoptées par les citoyens pour sortir de l'impasse du vote à l'unanimité. Selon la Commission, c'est «à nous maintenant de prendre le chemin le plus direct pour nous y rendre, soit en exploitant au maximum toutes les possibilités que nous offrent les traités — soit, oui, en modifiant ces traités si nécessaire». Le 11 juin 2023, le Parlement a adopté une [résolution sur la mise en œuvre des clauses passerelles dans les traités de l'Union](#), proposant l'activation de ces clauses dans certains domaines d'action prioritaires, en particulier la politique étrangère et de sécurité commune, la politique énergétique et les questions fiscales ayant une dimension environnementale.

Eeva Pavy
10/2023

