



FALLAIT PAS faire du droit

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

DROIT EUROPÉEN

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**La réforme du système de vote au sein du Conseil et du
Conseil européen : faut-il aller vers la suppression du vote
à l'unanimité ?
(dissertation)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES.....	2
Introduction.....	3
I - Le système de vote actuel au sein du Conseil et du Conseil européen : la prévalence du consensus et de la majorité qualifiée par rapport au vote à l'unanimité.....	4
A - La consécration par les traités européens de la majorité qualifiée comme mode de vote par défaut au sein du Conseil	4
1 - La possibilité d'une prise de décision par consensus sans vote via le Comité des représentants permanents	4
2 - La prédominance de la majorité qualifiée en cas de vote.....	4
B - La consécration par les traités européens du consensus comme mode de prise de décision par défaut au sein du Conseil européen	6
1 - Le Conseil européen : une institution basée sur le consensus	6
2 - Le vote formel : une pratique exceptionnelle au sein du Conseil européen.....	6
II - Les conséquences incertaines d'une suppression du vote à l'unanimité sur le fonctionnement de l'Union.....	7
A - Un vote à l'unanimité minoritaire dans la prise de décision mais ponctuellement problématique	7
1 - Un vote à l'unanimité assez peu utilisé en pratique	7
2 - Des cas de blocage avérés du fait de l'unanimité	8
B - La fin de l'unanimité : une réforme improbable à court terme représentant un pas supplémentaire vers le fédéralisme européen.....	9
1 - Atteinte à la souveraineté des États membres ou nécessité au nom de l'efficacité : une réforme non consensuelle	9
2 - Une suppression de l'unanimité aux effets incertains ayant une incidence sur la nature de l'Union européenne	10

INTRODUCTION

D'après l'article 13§1 « le Conseil européen » et « le Conseil » sont des institutions de l'Union, au même titre que le Parlement européen ou la Commission européenne par exemple. L'article 10 §2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) précise, à propos de ces institutions, que « *les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens* ».

Ces deux institutions ont un rôle et une composition distincte. En effet le Conseil européen désigne la réunion des chefs d'État et de gouvernement des États membres lors de « sommets européens ». Il est présidé par une personnalité nommée pour une durée de deux ans et demi par les États membres. Le Conseil (aussi appelé Conseil de l'Union européenne ou Conseil des ministres de l'UE) est quant à lui l'organe de représentation des gouvernements des États membres puisqu'il réunit les ministres des États membres dans un domaine donné (Économie et finances, Affaires étrangères, Justice...). Ces deux institutions ne doivent pas être confondues avec le Conseil de l'Europe qui est une organisation internationale extérieure à l'Union européenne (UE) réunissant 46 membres, incluant tous les États membres de l'UE, dont l'activité est centrée autour du respect des droits humains (notamment au travers de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Cour européenne des droits de l'homme).

D'un point de vue historique, le Conseil est consacré juridiquement dès les débuts de la construction européenne puisqu'il figure dans le traité de Paris de 1951. Cette institution perdure dans les traités de Rome de 1957 et de Maastricht de 1992 sous l'appellation « Conseil ». Aujourd'hui le Conseil est désigné comme faisant partie des institutions de l'Union européenne par l'article 13 du TUE. Le Conseil européen quant à lui n'a été codifié juridiquement qu'en 1986 avec l'Acte unique européen avant que son rôle soit précisé par le traité de Maastricht de 1992. Aujourd'hui, depuis le traité de Lisbonne de 2008, il figure également dans la liste des institutions de l'Union de l'article 13 du TUE.

La prise de décision au sein du Conseil et du Conseil européen obéit à des modalités diverses (par compromis, à la majorité simple, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité). De manière assez récurrente les débats sur la réforme du système de vote au sein de ces institutions se focalisent sur la question du vote à l'unanimité. La présente dissertation va ainsi s'interroger sur les avantages et les inconvénients d'une suppression de ce mode de vote.

Pour répondre cette interrogation nous étudierons tout d'abord les modalités de vote actuelles au sein du Conseil et du Conseil européen pour y analyser la place de l'unanimité (I). Dans un second temps nous nous pencherons sur les conséquences d'une suppression de l'unanimité sur le fonctionnement de l'Union (II).

I - LE SYSTEME DE VOTE ACTUEL AU SEIN DU CONSEIL ET DU CONSEIL EUROPEEN : LA PREVALENCE DU CONSENSUS ET DE LA MAJORITE QUALIFIEE PAR RAPPORT AU VOTE A L'UNANIMITE

Au sein du Conseil la majorité qualifiée est désignée par les traités européens comme le mode de vote par défaut (A). Concernant le Conseil européen c'est le consensus qui est consacré comme mode de prise de décision par défaut (B).

A - La consécration par les traités européens de la majorité qualifiée comme mode de vote par défaut au sein du Conseil

Si un vote est organisé au sein du Conseil celui-ci, conformément aux traités européens, sera en principe organisé à la majorité qualifiée (2). Pour autant le Conseil va tout d'abord tenter de parvenir à un accord par consensus avant l'organisation du vote formel (1).

1 - La possibilité d'une prise de décision par consensus sans vote via le Comité des représentants permanents

Le Conseil est une institution de nature politique composée, conformément aux dispositions de l'article 16§2 du TUE, des ministres des différents États membres. Sa composition varie de manière thématique selon la thématique faisant l'objet de la réunion (par exemple le Conseil dans sa formation Affaires étrangères réunira les ministres des Affaires étrangères des différents États membres). Ce sont ces représentants ministériels qui auront la charge de voter les décisions du Conseil.

Néanmoins un certain nombre de décisions sont prises par consensus sans passer par un vote formel. En effet avant chaque session du Conseil le COREPER (Comité des représentants permanents) négocie sur les points qui feront l'objet de la réunion du Conseil. Le COREPER, dont le rôle est défini par l'article 16§7 du TUE, réunit un représentant permanent, ayant rang d'ambassadeur, pour chaque État membre. Si un accord est trouvé par consensus sur un point le Conseil adoptera ce point sans débats ni vote. Il faut préciser que le COREPER ne décide pas de manière autonome puisque le Conseil doit entériner la décision prise par consensus.

2 - La prédominance de la majorité qualifiée en cas de vote

Le vote au sein du Conseil n'est pas systématique puisqu'un certain nombre de décisions sont simplement entérinées sans débat suite à un compromis trouvé par le Comité des représentants permanents. En cas d'absence de compromis au stade du COREPER un débat est organisé au sein du Conseil. Si ce débat débouche sur un consensus le point est alors adopté sans vote formel. C'est seulement en cas d'absence de consensus au sein du COREPER puis au sein du Conseil qu'un vote est organisé pour trancher le point litigieux. Le vote est ainsi conçu comme une solution de dernier recours permettant de surmonter un blocage plutôt que comme une procédure routinière d'adoption des décisions.

Concernant les modalités du vote celles-ci sont fixées par l'article 16§3 du TUE selon lequel « *le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement* ». La définition de la majorité qualifiée est donnée par l'article 238 du TFUE selon lequel elle est en principe constituée d' « *au moins 55 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États* ». Cet article précise également qu'une minorité de blocage est possible à condition de réunir « *au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35 % de la population des États membres participants, plus un membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise* ». En pratique 55% des États membre équivaut à 16 États tandis que la minorité de blocage doit réunir au minimum quatre États. Enfin cet article introduit une dérogation à la formule évoquée ci-dessus puisque dans les où « *le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité* » la majorité qualifiée est alors calculée comme étant équivalente à « *au moins 72 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États* » (on parle dans ce cas de majorité qualifiée renforcée). La majorité qualifiée est ainsi le mode de vote par défaut au sein du Conseil même si, nous le verrons par la suite, ce dernier peut être amené à prendre des décisions l'unanimité.

B - La consécration par les traités européens du consensus comme mode de prise de décision par défaut au sein du Conseil européen

Le Conseil européen décide généralement par voie de consensus (1) et ne recourt qu'exceptionnellement au vote (2).

1 - Le Conseil européen : une institution basée sur le consensus

Le Conseil européen, comme l'indique l'article 15§2 du TUE, est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres. Cet organe n'est pas purement intergouvernemental puisque le Président du Conseil, une personnalité élue par les membres du Conseil européen pour une durée de deux ans et demi, ainsi que le Président de la Commission européenne sont membres du Conseil européen. Le Conseil adopte des conclusions qui ne sont pas des actes juridiques à proprement parler mais des positions politiques sur un sujet qui ont vocation à orienter l'action de l'Union. L'article 15§1 du TUE rappelle d'ailleurs que le Conseil européen n'a pas de fonction législative. Pour adopter ces conclusions les traités européens fixent explicitement le consensus comme méthode par défaut. En effet selon l'article 15§4 du TUE « *le Conseil européen se prononce par consensus, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement* ».

2 - Le vote formel : une pratique exceptionnelle au sein du Conseil européen

Même si cela est rare en pratique le Conseil européen peut organiser un vote formel. Dans ce cas le vote peut être organisé à l'unanimité, à la majorité qualifiée ou à la majorité simple dans les cas précisés par les traités. L'article 235 du TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) vient fixer les règles générales concernant le vote au sein du Conseil européen. Si le vote est organisée à la majorité qualifiée les mêmes règles s'appliquent que pour le Conseil. Si le vote est à l'unanimité l'abstention d'un des membres ne fait pas obstacle à l'adoption de la décision. Enfin il faut noter que le Président du Conseil européen et le Président de la Commission ne prennent pas part aux votes.

II - LES CONSEQUENCES INCERTAINES D'UNE SUPPRESSION DU VOTE A L'UNANIMITE SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION

Le vote à l'unanimité est utilisé pour une minorité des décisions prise au sein du Conseil. Néanmoins il cause parfois des blocages, ce qui constitue un argument plaidant pour sa suppression (A). Une telle réforme, qui représenterait un pas indiscutable vers un fonctionnement plus fédéral de l'Union, apparaît néanmoins improbable à court terme du fait de l'absence de consensus sur la question (B).

A - Un vote à l'unanimité minoritaire dans la prise de décision mais ponctuellement problématique

Le vote à l'unanimité n'est pas la voie privilégiée pour la prise de décision au sein du Conseil et du Conseil européen où le consensus et la majorité qualifiée sont, en pratique, plus fréquents (1). Cependant l'unanimité est parfois la cause de blocages au sein de ces institutions (2).

1 - Un vote à l'unanimité assez peu utilisé en pratique

Au sein du Conseil et du Conseil européen, nous l'avons vu, le vote à l'unanimité est loin de représenter la modalité principale de prise de décision et d'adoption des actes. Ces deux institutions privilégient tout d'abord l'absence de vote formel avec l'adoption de décisions par consensus, que ça soit de manière préalable pour le Conseil via le COREPER ou directement durant les réunions du Conseil européen. En cas de vote ce dernier est souvent organisé à la majorité qualifiée, il s'agit même du mode de vote par défaut au sein du Conseil d'après les traités. L'histoire de la construction européenne montre une diminution progressive du vote à l'unanimité au profit de la majorité qualifiée au fil du changement des traités, notamment depuis l'acte unique européen de 1986. Pour autant le vote à l'unanimité perdure au sein du Conseil et du Conseil européen pour un certain nombre de sujets.

Pour le Conseil, les domaines nécessitant un vote à l'unanimité sont la politique étrangère et de défense, la justice et les affaires intérieures, la fiscalité, l'élargissement de l'UE, le budget pluriannuel de l'UE et les ressources financières propres de l'UE, la politique sociale, la citoyenneté, la modification des traités. Il s'agit des sujets considérés par les États membres comme les plus importants et les plus sensibles car touchant à l'exercice de leur souveraineté nationale. Si les sujets relevant du vote à l'unanimité peuvent sembler assez larges, en pratique le vote à la majorité qualifiée est, de loin, le plus courant au sein du Conseil : 80% des actes législatifs de l'UE sont adoptés avec cette procédure. La majorité qualifiée s'applique dans 85 domaines différents (agriculture, transports, environnement, numérique...). La majorité simple s'applique elle pour les questions de procédures comme l'adoption du règlement intérieur.

Pour le Conseil européen le vote à la majorité simple s'applique pour les questions de procédure ainsi que pour l'adoption du règlement intérieur (article 235§3 du TFUE). La majorité qualifiée est utilisée pour voter certaines nominations (présidents du Conseil européen et de la Commission européenne, haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères, membres du directoire de la Banque centrale européenne...) et pour établir la liste des formations du Conseil. Les autres sujets relèvent du vote à l'unanimité, qui a donc une place plus importante qu'au sein du Conseil, même s'il faut rappeler que le vote de manière générale est rare au sein du Conseil européen.

2 - Des cas de blocage avérés du fait de l'unanimité

La persistance du vote à l'unanimité sur certains sujets crée de facto un droit de véto pour chacun des États membres. Cette situation a été à plusieurs reprises la source de blocages au sein du Conseil ou du Conseil européen, ce qui n'a pas manqué de relancer les débats sur la suppression de l'unanimité. Un Conseil européen de juillet 2020 a par exemple duré quatre jours et quatre nuits, un record dans l'histoire de l'institution, avant d'adopter le budget pluriannuel européen 2021-2027 et un plan de relance européen suite à la pandémie. Le plan de relance avait notamment été bloqué pendant longtemps du fait de l'opposition des pays « frugaux » (Pays-Bas, Autriche, Suède, Danemark). De même dans le contexte de la guerre en Ukraine la menace d'un véto hongrois avait retardé l'adoption de plusieurs décisions (embargo sur le pétrole et le gaz russe en 2022, aide financière de 50 milliards d'euros à l'Ukraine en 2024). Sur un autre sujet, l'harmonisation de l'impôt sur les sociétés a longtemps fait l'objet du blocage de la part de l'Irlande avant qu'une décision extra-européenne (un accord des membres du G20 dans le cadre de l'OCDE) ne débloque la situation.

B - La fin de l'unanimité : une réforme improbable à court terme représentant un pas supplémentaire vers le fédéralisme européen

La suppression du vote à l'unanimité ne fait pas consensus au sein des États membres. Certains sont favorables à cette réforme au nom d'une efficacité accrue du processus de prise de décision tandis que d'autres pointent l'atteinte à la souveraineté des États membres que constituerait la suppression totale de l'unanimité (1). Les effets de cette suppression sont assez difficile à mesurer mais il apparaît qu'une telle réforme amènerait, au moins symboliquement, l'Union vers un fonctionnement plus fédéral (2).

1 - Atteinte à la souveraineté des États membres ou nécessité au nom de l'efficacité : une réforme non consensuelle

Le maintien du vote à l'unanimité sur certains sujets, considérés comme les plus importants et les plus engageants pour les États membres, est souvent justifié par le principe d'égalité entre États. En effet cette règle permettrait aux petits États de ne pas être soumis à un rapport de force défavorable avec les États les plus puissants économiquement et politiquement en conservant la possibilité de s'opposer à une décision. Le maintien de l'unanimité dans certains domaines peut ainsi être vu comme protégeant la souveraineté de tous les États membres, y compris les moins peuplés et les moins riches. Ces États n'auraient ainsi aucun intérêt objectif à abandonner l'unanimité puisqu'ils seraient moins à même de peser dans les négociations sans la menace du droit de veto et courraient le risque d'une marginalisation.

À l'inverse on peut reprocher à l'unanimité d'être un obstacle à l'efficacité de la prise de décision, la menace d'un veto aboutissant soit à la paralysie soit à un compromis peu ambitieux. Les cas de blocages avérés de certaines décisions, évoqués précédemment, apportent du crédit à cette position. La majorité qualifiée peut ainsi être vue comme permettant de dépasser les égoïsmes nationaux pour prendre des décisions au nom de l'intérêt général européen sans risquer le « chantage » d'un seul État. L'Union avancerait ainsi plus vite, plus loin et plus efficacement dans ses décisions.

Pour tempérer l'argument de l'efficacité on peut noter que l'adoption d'une décision à la majorité qualifiée, si elle permet de se prémunir du veto d'une minorité, ne sera pas forcément appliquée de manière efficace en l'absence de consensus politique de l'ensemble des États membres. En témoigne l'adoption en 2015, à la majorité qualifiée, de quotas de répartition des réfugiés entre États de l'UE malgré une forte opposition de la République Tchèque, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Hongrie. Cette décision n'a jamais pu être mise en place efficacement, puisqu'un an après son adoption 5% seulement des demandeurs d'asiles ont été répartis selon les quotas. Cet exemple souligne, qu'au-delà des règles d'adoption d'une décision, le consensus et la volonté politique sont fondamentaux en matière d'efficacité.

En tout état de cause l'abandon total du vote à l'unanimité nécessiterait une modification des traités. Or à ce stade il n'existe pas de consensus parmi les États membres sur le sujet. Certains dirigeants européens sont favorables à une telle réforme, à l'instar du Président français Emmanuel Macron qui, en mai 2022, a plaidé pour la généralisation du vote à la majorité qualifiée au sein des instances européennes. Mario Draghi, à l'époque président du Conseil italien, s'était également déclaré favorable à la suppression du vote à l'unanimité. Le Parlement européen a adopté une résolution dans le même sens. En 2019 Ursula von der Leyen, la présidente de la Commission européenne, avait soutenu la fin de l'unanimité dans certains domaines (climat et énergie, matière sociale, fiscalité). Le gouvernement allemand avait quant à lui suggéré d'y mettre fin en matière de politique étrangère européenne. En sens inverse 13 des 27 États membres ont publiquement déclaré s'opposer à la suppression du vote à l'unanimité.

2 - Une suppression de l'unanimité aux effets incertains ayant une incidence sur la nature de l'Union européenne

La suppression totale de l'unanimité amènerait indiscutablement l'Union vers un fonctionnement de nature plus fédérale. Si l'Union est déjà une organisation d'intégration, et non pas une simple organisation de coopération, la fin de l'unanimité amènerait à franchir un palier supplémentaire dans cette intégration. Pour certains cette évolution est indispensable dans l'hypothèse d'un élargissement de l'UE, l'augmentation du nombre d'États membres augmentant également les risques de blocage.

Pour autant cette disparition du vote à l'unanimité n'est pas dépourvue d'effets potentiellement pervers. On peut penser, notamment, au risque de frustration de certains États membres qui s'estimeraient marginalisés par l'absence de prise en compte de leurs objections à une décision. *In fine* cela pourrait conduire ces États à manquer de volonté politique dans l'application d'une décision, voire à violer le droit de l'UE. Une décision adoptée en dépit de l'opposition de certains États membres n'a pas le même poids symbolique qu'une décision qui fait l'objet d'un large consensus.

En définitive le débat sur la suppression du vote à l'unanimité est à interpréter au prisme d'une vision plus générale de l'Union européenne. Les partisans d'une Europe fédérale, ou tout du moins d'une intégration plus poussée entre les États membres, y seront favorables tandis que ceux qui y sont opposés vont plaider pour le maintien de l'unanimité dans certains domaines au nom de la préservation de la souveraineté nationale. L'importance de ce débat doit aussi être relativisée. D'une part car, nous l'avons vu, cette modalité de vote n'est pas le seul mode de prise de décision au sein de ces institutions. Son importance a même plutôt tendance à décliner au fil de la construction européenne. D'autre part car même dans les domaines soumis à la majorité qualifiée les États s'efforcent de trouver un consensus et de faire des compromis afin de satisfaire l'ensemble des membres de l'Union et de garantir la bonne exécution des décisions. Enfin la suppression de l'unanimité nécessiterait une révision des traités ... qui doit être adoptée à l'unanimité. En l'absence de consensus sur la question, une telle réforme apparaît très improbable à court ou moyen terme.