



LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Le Conseil adopte, avec le Parlement européen, 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 — l'autre étant le Parlement — de l'autorité budgétaire, qui arrête le budget de l'Union européenne (voir fiche [1.2.5](#)). De plus, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, adopte des décisions fixant les dispositions applicables au système de ressources propres de l'Union et au cadre financier pluriannuel (ou CFP) (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 (2014-2020) a été adopté par le Parlement en novembre 2013. Le Conseil partage la section II du budget européen [article 43, point b), du règlement financier] avec le Conseil européen, même s'il s'agit de deux institutions distinctes.



C. Autres compétences

1. Accords internationaux

Le Conseil conclut les accords internationaux de l'Union, lesquels sont négociés par la Commission et requièrent, dans la plupart des cas, l'approbation du Parlement (article 218, paragraphe 6, 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 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 les 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 destinées à la zone euro, en se fondant sur l'examen annuel de la croissance; puis, en juin et juillet, il 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 MES (voir fiche [2.6.8](#)).

4. Politique étrangère et de sécurité commune (voir fiche [5.1.1](#)) et (voir fiche [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 matière de politique étrangère et de sécurité, le Conseil agit toujours selon des règles spécifiques lorsqu'il arrête des positions communes et des actions communes 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» collabore désormais étroitement 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 se compose 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 de 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 conformément à l'ordre suivant: la Croatie et l'Allemagne en 2020, le Portugal et la Slovénie en 2021, la France et la République tchèque en 2022, la Suède et l'Espagne en 2023, et la Belgique et la Hongrie en 2024. 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 qui lui sont confiés par le Conseil (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 de Conseil et de coordonner les activités liées à la codécision avec le Parlement européen. 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](#)). Lorsque le Conseil 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 a une voix. La majorité simple est dès lors atteinte si 14 membres du Conseil expriment un vote favorable. La majorité simple 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 davantage le champ d'application du processus décisionnel à la majorité qualifiée. 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 des régions ([1.2.3](#) et [1.2.4](#)).

3. Unanimité

L'unanimité n'est exigée par le traité que pour un nombre réduit de matières, qui figurent néanmoins parmi les plus importantes (fiscalité, politique sociale, etc.). Elle a été maintenue dans le traité de Lisbonne. Toutefois, l'article 48, paragraphe 7, du traité UE prévoit une clause «passerelle», qui permet au Conseil d'adopter des décisions à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité pour certains sujets. En outre, pour certaines politiques, le Conseil peut décider (à l'unanimité) d'étendre le recours à la majorité qualifiée (voir par exemple l'article 81, paragraphe 3, du traité FUE concernant le droit de la famille lorsqu'il y a une incidence transfrontière).



D'une 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.

Plus récemment, la possibilité de reporter l'instauration du nouveau système à double majorité de 2014 jusqu'au 31 mars 2017 allait dans le même sens et permettait ainsi, sur la demande d'un État membre, l'application de l'ancienne règle de majorité qualifiée inscrite dans le traité de Nice (voir fiche [1.2.3](#)).

Eeva Pavy
02/2020

