

Bruxelles, le 12.9.2018
COM(2018) 647 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL EUROPÉEN, AU
PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Une Europe plus forte sur la scène internationale: un processus de décision plus efficace
pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE**

1. Introduction

Au cours des 60 dernières années, les mesures prises sur la voie de l'intégration européenne ont créé un destin commun pour les citoyens de l'Union. La question à laquelle l'Europe est confrontée est simple: il s'agit de savoir si les Européens décideront de leur destin commun, ou si leur destin sera décidé par d'autres; si l'Union européenne veut être un pilier de l'ordre mondial multipolaire émergent ou si elle se résignera à n'être qu'un simple pion.

Les défis auxquels l'Europe est confrontée aujourd'hui ne disparaîtront pas. La concurrence mondiale se durcira. Le rythme de l'évolution technologique s'accéléra. L'instabilité géopolitique augmentera. Les effets du changement climatique se feront sentir. En raison des tendances démographiques, la migration vers l'UE se poursuivra.

La déclaration de Rome de 2017¹, adoptée à l'occasion du 60^e anniversaire du traité de Rome, a reconnu qu'une Union européenne plus forte était une nécessité. Les dirigeants ont souligné en particulier que l'UE devait devenir plus forte sur la scène internationale. Elle doit être plus apte à influencer sur le cours des événements mondiaux et à assumer des responsabilités internationales. L'Union européenne doit renforcer sa capacité à «*agir de façon crédible sur la scène internationale*» («*Weltpolitikfähigkeit*»)². La présente communication est une contribution au débat entre les dirigeants qui se poursuivra lors de leur réunion à Sibiu le 9 mai 2019.

Aujourd'hui, dans un monde complexe, connecté et en proie aux tensions³, l'UE doit protéger ses citoyens, promouvoir ses valeurs et intérêts, soutenir l'ordre international fondé sur des règles et exporter la stabilité dans son voisinage et au-delà. Elle doit également être en mesure de répondre aux attentes des pays tiers, des organisations internationales et d'autres acteurs internationaux afin de pouvoir contribuer véritablement à relever les défis qui se posent au niveau régional et mondial.

Aucun État membre ne peut à lui seul relever ces défis ni saisir ces opportunités. L'UE et ses États membres doivent unir leurs forces pour promouvoir leurs valeurs et leurs intérêts partagés.

Dans son discours sur l'état de l'Union de 2018, le président Juncker a recensé un certain nombre de politiques qui doivent être poursuivies à cet effet. L'UE doit collaborer encore plus étroitement avec ses partenaires du monde entier. Elle doit renforcer son partenariat avec l'Afrique, notamment en lançant une alliance pour des investissements et des emplois durables. L'UE doit être en mesure d'assumer elle-même son destin. Par exemple, elle doit consolider le rôle international de l'euro. Elle doit également parler d'une seule voix, avec force et de manière claire, face aux événements internationaux.

Pour atteindre ces objectifs et devenir plus forte sur la scène internationale, l'UE doit se doter des instruments nécessaires, notamment en rendant son processus décisionnel plus efficace.

¹ [Déclaration de Rome](#) des dirigeants de 27 États membres et du Conseil européen, du Parlement européen et de la Commission européenne.

² Notion établie par le président Juncker dans son [discours](#) à l'occasion de la 54^e conférence de Munich sur la sécurité.

³ [Vision partagée, action commune: une Europe plus forte – une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne](#), juin 2017.

À cette fin, dans son discours sur l'état de l'Union de 2017, le président Juncker a proposé *«[d'examiner] quelles sont les décisions de politique extérieure qui pourraient être adoptées non plus à l'unanimité, mais à la majorité qualifiée»*⁴. Les traités en vigueur ne s'y opposent pas. La déclaration de Meseberg de juin 2018 intitulée «Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité», de la chancelière allemande Angela Merkel et du président français Emmanuel Macron, abordait la même question. Ces derniers appelaient à *«[étudier] de nouveaux moyens d'accroître la rapidité et l'efficacité de la prise de décision de l'UE dans le cadre de notre politique étrangère et de sécurité commune»* et à *«examiner les possibilités de recourir au vote à la majorité en matière de politique étrangère et de sécurité commune, dans le cadre d'un débat plus large sur le recours au vote à la majorité dans les politiques de l'UE»*⁵.

Il s'agit d'un débat mené de longue date. L'UE est progressivement passée de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée à de nombreuses reprises au cours de son histoire. Introduite pour la première fois par l'Acte unique européen⁶, la majorité qualifiée est aujourd'hui la procédure de vote standard pour le processus décisionnel de l'UE, y compris dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. La raison du remplacement de l'unanimité par la majorité qualifiée est simple et impérieuse et a toujours été la même. Les États membres ont reconnu que, lorsqu'un certain niveau d'ambition est recherché dans un domaine d'action précis, il vient un moment où **la règle de l'unanimité ralentit les progrès et, dans certains cas, empêche l'UE** de s'adapter à des réalités changeantes. En ce sens, toute évolution vers la majorité qualifiée représente une avancée majeure pour l'UE.

Reposant sur une **culture du compromis**, le vote à la majorité qualifiée offre de plus grandes possibilités de débattre et de parvenir à des solutions pragmatiques qui reflètent les intérêts de tous. Un processus décisionnel souple, efficient et rapide a donc permis à **l'Union de devenir une référence et de fixer les normes au niveau mondial** dans des domaines d'action tels que la protection de l'environnement et des consommateurs, la protection et des données et le commerce libre et équitable.

L'UE devient un acteur de plus en plus important sur la scène internationale et nombreux sont ceux dans le monde qui la considèrent comme la garante des valeurs universelles. Qu'il s'agisse de faciliter la normalisation des relations entre Belgrade et Pristina, de répondre à la violation du droit international par la Fédération de Russie en Crimée et dans l'est de l'Ukraine ou d'entamer et d'arbitrer les négociations relatives au programme nucléaire iranien, l'Union n'a cessé de promouvoir la paix et la prospérité dans son voisinage et au-delà.

Toutefois, l'extension du vote à la majorité qualifiée serait bénéfique pour la politique étrangère et de sécurité commune. La présente communication expose le raisonnement qui sous-tend la mise en place d'un processus décisionnel plus efficace dans certains domaines de la politique étrangère et de sécurité commune, examine les possibilités d'y parvenir qui

⁴ [Discours de 2017 sur l'état de l'Union](#) du président Juncker.

⁵ [Déclaration de Meseberg](#) du président français Emmanuel Macron et de la chancelière allemande Angela Merkel. Durant la convention européenne, plusieurs États membres avaient déjà reconnu l'importance de changer d'orientation et d'introduire le vote à la majorité qualifiée. C'était en particulier la position de la France et de l'Allemagne: (réf.: contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union du 15 janvier 2003, faite à Paris et à Berlin; contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer).

⁶ Pour de plus amples informations, voir [La construction européenne à travers les traités](#) dans les synthèses de la législation de l'UE sur EUR-Lex.

existent dans le traité sur l'Union européenne et met en évidence les **domaines concrets et réalisables dans lesquels le Conseil pourrait statuer à la majorité qualifiée** plutôt que de s'en tenir à l'unanimité. Les particularités de la politique étrangère sont prises en compte dans les traités. Des garanties sur mesure existent et continueraient de s'appliquer. À un stade ultérieur, la Commission pourrait examiner la manière dont le vote à la majorité qualifiée pourrait servir à renforcer davantage les relations de l'Union avec les pays tiers.

2. Les raisons justifiant l'extension du vote à la majorité qualifiée dans la politique étrangère et de sécurité commune

Dans la politique étrangère et de sécurité commune, la plupart des décisions de l'UE sont adoptées à l'unanimité. Cela n'a généralement pas empêché l'Union **d'être active et d'adopter des positions fortes** sur des questions de politique étrangère, mais l'incidence sur la **capacité de l'UE à agir rapidement** sur la scène mondiale est de plus en plus marquée. Dans la politique internationale, le temps est précieux et la crédibilité d'un acteur international dépend de sa capacité à réagir rapidement et de manière cohérente aux crises et aux événements internationaux. De même, la solidité, l'efficacité et l'impact d'un acteur mondial dépendent de sa capacité à agir de manière cohérente et efficace sur la scène internationale et dans les enceintes internationales.

Depuis le traité de Maastricht de 1992, lorsque les États membres ont, pour la première fois, conféré à l'Union la compétence d'agir sur les questions de politique étrangère et de sécurité, des progrès considérables ont été accomplis grâce au développement substantiel de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune de l'UE. Néanmoins, il existe encore des cas où l'UE est incapable de parvenir à des positions communes, ou bien celles-ci ne sont pas suffisamment solides ou suffisamment rapides (voir le point 3).

Ces cas ont un coût politique réel pour l'Union et ses États membres: les institutions de l'UE ne peuvent pas agir de manière décisive, les États membres les plus actifs sur le plan international ne représentent que leur position individuelle plutôt que de bénéficier du poids combiné de 28 États membres, et les États membres qui ne disposent pas d'un siège à la table des négociations ne sont pas en mesure d'exercer une influence directe sur la question en cause.

Le fait que de tels cas se produisent encore démontre que la règle de l'unanimité empêche l'Union d'atteindre son plein potentiel dans le domaine de la politique étrangère. Dans la perspective de 2025, il sera essentiel de surmonter ces limites compte tenu du possible élargissement de l'UE. Il importe que l'UE soit plus forte et plus solide, avant de pouvoir s'étoffer⁷.

À l'avenir, certaines décisions en matière de politique étrangère et de sécurité commune **devraient, par conséquent, être prises à la majorité qualifiée**. Si la majorité qualifiée était utilisée, l'Union pourrait devenir un acteur plus fort, plus efficace et plus crédible sur le plan mondial, car elle pourrait ainsi plus facilement:

- agir sur la scène internationale sur la base de **positions fermes et cohérentes**;

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux», COM(2018) 65 final.

- réagir avec **rapidité et efficacité** aux enjeux pressants de la politique étrangère, tant lorsqu'une nouvelle position doit être définie que lorsqu'une stratégie convenue doit être mise en œuvre;
- renforcer la **résilience de l'UE** en protégeant les **États membres** de la pression ciblée des pays tiers qui s'efforcent de diviser l'UE.

L'Union pourrait ainsi peser de tout son poids, en agissant de manière concertée, représentant davantage que la somme de ses parties. L'expérience acquise dans le cadre d'autres domaines d'action auxquels s'applique la règle de la majorité qualifiée montre que celle-ci favorise des solutions communes. La pratique a montré que, lorsque la majorité qualifiée s'applique, les décisions sont, dans la grande majorité des cas, prises de facto par consensus. La perspective d'un vote à la majorité qualifiée agit comme un puissant catalyseur qui pousse l'ensemble des acteurs à trouver des compromis et à parvenir à **une solution acceptable pour tous** en dégagant un consensus efficace, ainsi qu'à **parvenir à l'unité**. La recherche d'un accord est synonyme d'une plus grande appropriation des décisions prises, qui devraient être mises en œuvre dans «*un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle*»⁸.

En outre, le traité prévoit des **garanties importantes** en cas de recours au vote à la majorité qualifiée, afin de prendre en compte les particularités de la politique étrangère et de sécurité commune et de protéger les intérêts fondamentaux et les prérogatives des États membres (voir le point 4).

Compte tenu de la culture du compromis de l'UE et de ces garanties, le vote à la majorité qualifiée fonctionnerait aussi bien dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune que dans d'autres domaines d'action de l'UE.

L'exemple de la politique commerciale

La **politique commerciale** est un domaine dans lequel la majorité qualifiée s'applique⁹. Il s'agit d'une politique de l'UE pour laquelle le Conseil est fréquemment appelé à prendre des décisions. Cependant, en dépit de l'existence d'intérêts économiques divergents au niveau national, le Conseil n'a, à ce jour, que rarement procédé à un vote formel. Les États membres ont toujours préféré statuer **par consensus**. L'intérêt commun de l'Union, qui est plus que la somme des intérêts des États membres réunis, a toujours prévalu et l'UE a ainsi pu réaliser son potentiel en matière de commerce mondial.

L'extension du vote à la majorité qualifiée ne résoudra pas en soi tous les problèmes qui se posent dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. D'autres défis demeurent, comme le renforcement de la convergence entre les intérêts des États membres et l'émergence d'une culture commune de la politique étrangère. C'est le principal objectif de la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE, accueillie favorablement par tous les États membres. Au fil du temps, la prise de position de l'UE par l'intermédiaire du processus pragmatique encouragé par le vote à la majorité qualifiée peut cependant aussi contribuer à promouvoir progressivement une vision commune et des intérêts communs auxquels l'ensemble des États membres sont favorables. Un autre défi est de faire en sorte que les États membres mettent effectivement en œuvre et défendent les positions convenues au sein du Conseil dans le cadre de leurs relations bilatérales avec les pays tiers. Les

⁸ Article 24, paragraphe 3, du TUE.

⁹ Avec de très rares exceptions liées à des conditions prévues à l'article 218, paragraphe 8, premier alinéa, du TFUE.

ambitions des États membres en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune devraient également être prises en compte dans la capacité budgétaire de l'Union dans le prochain cadre financier pluriannuel.

3. Exemples de cas où la règle de l'unanimité affaiblit la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE

Bon nombre de décisions importantes ont été prises ces dernières années dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. Par ailleurs, l'Union a utilisé ses autres instruments de politique extérieure pour promouvoir ses valeurs dans le monde, en se fondant sur le vote à la majorité qualifiée.

Exemples d'actes de l'UE régis par le vote à la majorité qualifiée promouvant ses valeurs dans le cadre de ses relations extérieures

- Les préférences commerciales sont accordées aux pays tiers **dans le cadre du système de préférences généralisées**. Ces préférences peuvent être suspendues pour les pays qui ne respectent pas les droits de l'homme fondamentaux, avec des conséquences économiques importantes. L'UE a suspendu ou retiré les préférences commerciales accordées au titre de ce système au Myanmar, à la Biélorussie et au Sri Lanka après de graves violations des droits de l'homme.
- Les cadres juridiques de l'UE **en matière tant de contrôle des exportations pour les instruments utilisés en vue d'infliger la torture ou la peine de mort que de biens à double usage** sont adoptés à la majorité qualifiée.

Dans certains cas, en raison de la règle de l'unanimité, des décisions de l'UE sur d'importantes questions de politique étrangère et de sécurité commune, en particulier en matière de droits de l'homme, de sanctions de l'UE ou de régions clés d'intérêt européen, ont été bloquées, prises trop lentement ou affaiblies. **Ces cas démontrent la nécessité d'accroître l'efficacité de l'Union dans le cadre de sa politique étrangère.**

Cas où l'unanimité a empêché ou sensiblement retardé la prise de décisions en matière de politique étrangère et de sécurité commune, ou a eu une incidence négative sur leur substance

Droits de l'homme

L'un des objectifs majeurs de l'Union consiste à promouvoir les droits de l'homme. Ces dernières années, dans certains cas, un État membre ou plusieurs États membres a/ont, pour des raisons non liées aux droits de l'homme, retardé, bloqué ou affaibli les positions de l'Union, tant dans le cadre des relations bilatérales de l'Union avec les pays tiers qu'au sein des organisations internationales. Chacun de ces cas a affaibli la capacité de l'Union à promouvoir le respect des droits de l'homme au niveau international, a eu une incidence négative sur sa crédibilité et a empêché l'Union d'atteindre ses objectifs.

- Le Conseil des droits de l'homme des Nations unies à Genève est la principale enceinte mondiale pour débattre des droits de l'homme. Son programme s'articule autour de 10 points. Le point 4 concerne les pays où la situation en matière de droits de l'homme est la plus problématique.

En juin 2017, **pour la première fois**, l'UE n'a pas été en mesure de présenter une

déclaration au titre du point 4 au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, en raison d'objections émises par un nombre limité d'États membres, qui ne remettaient pas en question la substance des évaluations effectuées. Ces États membres se sont opposés à faire expressément référence à deux pays tiers que tous les autres États membres tenaient à mentionner compte tenu de leur bilan en matière de droits de l'homme. En raison de son incapacité à mettre fin à ce blocage, l'UE a été réduite au silence.

- En septembre 2017, un État membre a substantiellement retardé l'adoption du plan de travail stratégique de l'UE pour le Conseil des droits de l'homme des Nations unies et la déclaration de l'UE formulée au titre du point 4 en raison d'un problème spécifique avec un pays tiers. En octobre, le même État membre a bloqué le projet de déclaration de l'UE devant être présentée à la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations unies, ce qui a fini par obliger tous les autres États membres à accepter ce qui était généralement considéré comme une référence disproportionnée à un cas spécifique, tant en substance qu'en longueur, par rapport à toutes les autres références figurant dans la déclaration.
- En février 2018, un certain nombre d'objections isolées d'un nombre limité d'États membres ont considérablement retardé l'adoption des priorités annuelles en matière de droits de l'homme devant être poursuivies par l'UE dans les enceintes des Nations unies, et ont finalement contraint tous les autres États membres à accepter d'édulcorer ces priorités.
- Des difficultés de ce type ont également été rencontrées dans le cadre des relations bilatérales de l'UE avec les pays tiers. Dans le contexte d'une nouvelle loi restreignant considérablement l'espace dévolu aux organisations non gouvernementales en Égypte, un nombre limité d'États membres ont bloqué le souhait de tous les autres États membres de mentionner clairement l'importance du respect des droits de l'homme et de la société civile dans le projet de priorités du partenariat de l'UE avec l'Égypte, et s'y sont finalement déclarés fortement opposés. En conséquence, le cadre des relations bilatérales avec l'Égypte n'a pas pu être renouvelé à temps et n'était pas en place au début de 2017.

Autres déclarations de politique étrangère de l'UE

- En juillet 2016, l'UE **n'a pas pu apporter un soutien rapide** à la sentence concernant la mer de Chine méridionale rendue par le tribunal arbitral institué en vertu de la convention des Nations unies sur le droit de la mer; en effet, un nombre limité d'États membres s'y sont opposés, sans qu'il y ait de rapport avec la sentence en question. Après plusieurs jours d'intenses négociations, une déclaration a finalement été adoptée. Toutefois, **alors qu'elle a pu appeler tardivement au respect du droit international, l'UE n'a pas été en mesure de demander la mise en œuvre de la sentence.** Cette situation s'est révélée particulièrement problématique compte tenu du sommet UE-Chine et du sommet du dialogue Europe-Asie (ASEM) qui se déroulaient en parallèle.
- En décembre 2017 et en mai 2018, l'exigence de l'unanimité sur chaque aspect des projets globaux a **empêché l'UE de faire des déclarations conjointes** sur l'évolution

de la situation relative à Jérusalem, alors que les États membres continuaient de soutenir la position établie de longue date sur le statut de Jérusalem conformément au droit international.

Dans les deux cas, l'Union n'a pas été en mesure de réagir en temps utile et de manière résolue à une situation internationale, au sujet de laquelle sa position était claire et bien établie.

Sanctions de l'UE

- En février 2017, un État membre a **bloqué le renouvellement de l'embargo sur les armes contre la Biélorussie** jusqu'à ce que tous les autres États membres acceptent finalement d'exempter une certaine catégorie d'armes de petit calibre pour éviter l'expiration de la totalité de l'embargo. Un an plus tard, le même État membre a conditionné le renouvellement de l'embargo à l'élargissement de l'exception à une catégorie supplémentaire d'armes, ce que tous les autres États membres ont finalement accepté pour la même raison.
- Au cours de l'été 2017, un État membre a **bloqué l'adoption de mesures restrictives ciblées de l'UE contre le Venezuela** visant à répondre à l'évolution de la situation politique au niveau national; l'UE avait déjà indiqué que cette situation, si elle se concrétisait, conduirait à l'adoption de ces mesures. Les mesures restrictives en question n'ont finalement été adoptées qu'en novembre 2017 à la suite d'une nouvelle détérioration importante de la situation sur le terrain.

Une fois encore, ces exemples démontrent que le vote à l'unanimité au sein du Conseil compromet la capacité de l'Union européenne à réagir rapidement et résolument à l'évolution de la situation internationale. Alors que l'instauration de régimes de sanctions au titre de la politique étrangère et de sécurité commune est décidée à l'unanimité, le régime de contre-sanctions de l'UE, également appelé «loi de blocage¹⁰», est régi par la majorité qualifiée, ce qui permet de le mettre à jour rapidement en fonction de la situation internationale.

Missions civiles relevant de la politique de sécurité et de défense commune

- Plus récemment, en 2018, **l'extension d'une mission de renforcement des capacités dans la région du Sahel a été bloquée** par un État membre jusqu'à ce qu'un autre État membre lève ses réserves à l'encontre d'une autre mission en Iraq. Malheureusement, ce n'était pas la première fois qu'un État membre s'opposait à faire avancer un dossier spécifique en matière de politique de sécurité et de défense commune ou retardait son avancement en raison du fait qu'un autre État membre faisait de même sur un autre dossier. Ces situations n'ont jamais empêché l'UE d'aller de l'avant, mais elles ont – dans certains cas – retardé l'adoption des décisions nécessaires.

Les retards dans la prise de décision **en raison de l'unanimité** vont au-delà des décisions visant à lancer et à mettre en place les missions civiles relevant de la politique de sécurité et

¹⁰ Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant (JO L 309 du 29.11.1996, p. 1).

de défense commune; ils concernent également des aspects liés à la mise en œuvre concrète, tels que l’approbation des rapports semestriels obligatoires qui doivent être présentés régulièrement au Conseil dans le cadre de chaque mission civile relevant de la politique de sécurité et de défense commune.

Ces situations et d’autres situations similaires ne sont pas dues à des dissensions insurmontables au niveau des intérêts à long terme, mais au fait que le pouvoir d’opposer son droit de veto a permis à des États membres de bloquer le processus décisionnel pour des raisons qui n’étaient pas toujours liées à la question en cause et les a dissuadés de rechercher un compromis constructif.

Il est important de noter que, dans la plupart des exemples susmentionnés, des solutions ont souvent été trouvées grâce au travail acharné de toutes les parties concernées. Toutefois, ces solutions ont un coût. Les longues discussions dues à l’utilisation du droit de veto ont souvent été **génératrices de scissions** et ont nui à l’influence et à la cohésion de l’UE.

4. Le cadre décisionnel existant dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune

Le traité sur l’Union européenne établit la règle générale selon laquelle le Conseil adopte les décisions de politique étrangère et de sécurité commune **à l’unanimité** (article 24, paragraphe 1, et article 31, paragraphe 1, du traité)¹¹. Cette règle est d’application depuis le traité de Maastricht. Parallèlement, **la règle de la majorité qualifiée existe et est déjà applicable dans certains cas** dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.

4.1. Bien que l’unanimité soit la règle générale pour la prise de décisions dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune...

La règle de l’unanimité qui prévaut en matière de politique étrangère et de sécurité commune contraste avec la règle générale qui s’applique à d’autres domaines de l’action extérieure de l’UE (comme les politiques de l’Union en matière de développement et de coopération internationale ou de commerce), selon laquelle les décisions sont prises à la majorité qualifiée¹².

Compte tenu des difficultés que cette règle peut entraîner, le traité sur l’Union européenne contient une disposition qui vise à faciliter l’adoption de décisions à l’unanimité, en laissant une marge de manœuvre favorisant une efficacité accrue dans la prise de décisions.

En vertu de ce que l’on appelle l’«**abstention constructive**» (article 31, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité UE), un État membre a le droit de s’abstenir lors d’un vote à l’unanimité dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune et d’assortir son abstention d’une déclaration formelle. Dans ce cas, l’État membre n’est pas tenu d’appliquer la décision. Toutefois, dans un esprit de solidarité, il doit s’abstenir de toute

¹¹ Les autres domaines dans lesquels les décisions sont adoptées à l’unanimité sont la fiscalité, la sécurité sociale ou la protection sociale, l’adhésion de nouveaux pays à l’UE et la coopération policière opérationnelle.

¹² Tandis que d’autres domaines de l’action extérieure de l’UE relèvent des dispositions du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, la politique étrangère et de sécurité commune relève des dispositions du traité sur l’Union européenne.

action qui ferait obstacle aux efforts déployés par l'Union pour mettre en œuvre la décision en question.

Jusqu'à présent, l'abstention constructive n'a été utilisée qu'une seule fois, par un État membre, lorsque l'UE a décidé, en 2008¹³, de mettre sur pied une mission civile au Kosovo* dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune.

Rappel – procédures de vote au sein du Conseil

Majorité simple (article 238 du TFUE): une majorité simple est formée par 15 des 28 États membres.

Majorité qualifiée (article 16 du traité UE et article 238, paragraphe 3, du TFUE): depuis 2014, la majorité qualifiée est atteinte si 55 % des États membres expriment un vote favorable, ce qui, dans la pratique, correspond à 16 États membres sur 28, et si les États membres en faveur de la proposition représentent au moins 65 % de la population totale de l'UE. Une abstention équivaut à un vote défavorable.

Unanimité (article 238, paragraphe 4, du TFUE): tous les États membres doivent se mettre d'accord avant d'adopter une décision. Les abstentions ne font pas obstacle à l'adoption des décisions prises par le Conseil statuant à l'unanimité.

4.2. ... le vote à la majorité qualifiée est prévu et s'applique déjà dans certains cas dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune...

Le Conseil européen a déclaré dès 1990 que le vote à la majorité qualifiée devrait être envisagé pour la mise en œuvre des politiques convenues précédemment dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune¹⁴. Compte tenu de cet objectif, les États membres se sont mis d'accord pour faire évoluer progressivement la prise de décisions vers la majorité qualifiée, au moyen de modifications successives des traités. L'article 31, paragraphe 2, du traité UE **offre un grand potentiel, qui, jusqu'à présent, demeure inexploité.**

L'article 31, paragraphe 2, du traité UE prévoit que le Conseil statue à la majorité qualifiée sur les questions de politique étrangère et de sécurité commune dans les cas mentionnés ci-dessous¹⁵.

¹³ Action commune 2008/124/PESC du Conseil du 4 février 2008, JO L 42 du 16.2.2008, p. 92.

* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

¹⁴ Voir les conclusions du Conseil dans le cadre de la préparation de la conférence intergouvernementale qui a précédé la conclusion du traité de Maastricht, http://www.consilium.europa.eu/media/20554/1990_october_-_rome_eng.pdf.

¹⁵ Autres articles du traité sur l'Union européenne prévoyant l'adoption de décisions à la majorité qualifiée: article 41, paragraphe 3, article 45, paragraphe 2, et article 46, paragraphe 2. Récemment, sur la base de l'article 46, paragraphe 2, du traité UE, une grande majorité d'États membres ont décidé de faire progresser la coopération européenne dans le domaine de la défense en adoptant une décision à la majorité qualifiée en vue de l'établissement de la coopération structurée permanente en matière de sécurité et de défense. La mise

Cas dans lesquels l'article 31, paragraphe 2, du traité UE **permet** le recours au vote à la majorité qualifiée

- *Adoption d'une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, visée à l'article 22, paragraphe 1, du traité UE*

En vertu de cette disposition, le Conseil européen a la possibilité d'adopter à l'unanimité une décision définissant les intérêts et objectifs stratégiques de l'UE dans un ou plusieurs secteurs spécifiques de la politique étrangère et de sécurité commune. Une fois les objectifs stratégiques et les principes de l'action ou de la position envisagée définis par le Conseil européen, le Conseil adopterait à la majorité qualifiée toutes les décisions mettant en œuvre les décisions stratégiques du Conseil européen.

- *Adoption d'une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou à l'initiative du haut représentant*

Cette disposition permet au Conseil européen (de sa propre initiative ou à la suite d'une proposition du haut représentant) de demander à l'unanimité au haut représentant de présenter au Conseil une proposition de décision définissant une action ou une position de l'Union. En pareil cas, le Conseil statuerait à la majorité qualifiée. Le contenu potentiel d'une telle demande du Conseil européen n'est pas défini dans les traités et pourrait donc englober tous les secteurs de la politique étrangère et de sécurité commune.

Cas dans lesquels l'article 31, paragraphe 2, du traité UE **exige** le recours au vote à la majorité qualifiée

- *Adoption de toute décision mettant en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union*

Est visée ici la situation postérieure à l'adoption par le Conseil d'une action ou d'une position initiale à l'unanimité; l'adoption de toutes les décisions d'exécution ultérieures se ferait à la majorité qualifiée.

- *Nomination d'un représentant spécial (sur proposition du haut représentant/vice-président) conformément à l'article 33 du traité UE*

Les représentants spéciaux ont un mandat qui porte sur certaines questions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. La majorité qualifiée fonctionne bien dans la pratique, menant à des décisions rapides, sans qu'il soit même nécessaire de recourir à un vote formel. Comme dans d'autres domaines où la règle de la majorité qualifiée s'applique à la prise de décisions, la nomination de représentants spéciaux a toujours été décidée par consensus.

en place de ce type de coopération renforcera la capacité de l'UE à agir en tant que partenaire international en matière de sécurité et optimisera l'efficacité des dépenses de défense des États membres.

Le traité UE établit **deux garanties importantes** qui encadrent le recours au vote à la majorité qualifiée en matière de politique étrangère et de sécurité commune.

Garanties encadrant le recours à la majorité qualifiée en matière de politique étrangère et de sécurité commune

- L'article 31, paragraphe 2, du traité UE prévoit un «**frein de secours**» qui permet à un État membre de **s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée «pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose»**, auquel cas il n'est pas procédé au vote. Si les consultations entre le haut représentant et l'État membre concerné n'aboutissent pas, le Conseil de l'UE, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision **à l'unanimité**.
- L'article 31, paragraphe 4, du traité UE **exclut les décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense** du champ d'application de l'article 31, paragraphe 2, du traité UE, et garantit ainsi que les décisions ayant de telles implications ne seront pas prises à la majorité qualifiée.

4.3. ... et le recours à la majorité qualifiée en matière de politique étrangère et de sécurité commune pourrait encore être étendu

Le traité de Lisbonne a introduit la **possibilité d'élargir le recours au vote à la majorité qualifiée**. En vertu de la «**clause passerelle**» figurant à l'**article 31, paragraphe 3, du traité UE**, le Conseil européen peut, à l'unanimité, autoriser le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans des cas relevant de la politique étrangère et de sécurité commune autres que ceux visés à l'article 31, paragraphe 2, du traité UE.

Aussi les États membres ont-ils clairement prévu qu'il puisse être opportun, afin que l'Union européenne devienne un acteur véritablement efficace et efficient dans le domaine des affaires étrangères et de la sécurité, que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans des cas autres que ceux envisagés à l'article 31, paragraphe 2, du traité UE.

Les deux garanties décrites au point 4.2 continueront à s'appliquer après que la «passerelle» prévue à l'article 31, paragraphe 3, du traité UE aura été utilisée.

5. Propositions concrètes visant à améliorer le processus de décision en matière de politique étrangère et de sécurité commune par le recours au vote à la majorité qualifiée

La Commission invite donc les États membres à exploiter le potentiel du traité UE en ce qui concerne la majorité qualifiée dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle ne propose pas que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans tous les secteurs de la politique étrangère et de sécurité commune. L'accent devrait plutôt être placé sur les secteurs dans lesquels **le vote à la majorité qualifiée aurait clairement des effets positifs**.

Les règles du traité concernant l'«**abstention constructive**» (article 31, paragraphe 1, du traité UE) et le recours au vote à la majorité qualifiée (article 31, paragraphe 2, du traité UE) offrent un grand potentiel. Ces outils, s'ils avaient été utilisés, auraient permis de remédier à certaines des situations décrites au point 3. Dès lors, la Commission encourage les États

membres réunis au sein du Conseil à **exploiter pleinement ce potentiel en appliquant la lettre et l'esprit des traités**.

Dans ce contexte, les conclusions du Conseil constituent un instrument utile pour parvenir à un accord politique au sujet des positions de l'UE sur des questions de politique étrangère spécifiques. Toutefois, le Conseil devrait s'abstenir d'arrêter des positions d'un commun accord¹⁶ sur des questions de politique étrangère et de sécurité commune et d'autres questions connexes, au moyen de procédures parallèles ou informelles, lorsqu'il serait possible d'utiliser les outils prévus par le traité. Cela permettrait d'exploiter le potentiel de l'article 31, paragraphes 1, 2 et 3, du traité UE.

En outre, lorsqu'une question ne touche pas à la politique étrangère et de sécurité commune, mais aux aspects extérieurs d'une politique régie par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les bases juridiques correspondantes devraient être utilisées pour la prise de décisions, ce qui permettrait de ne pas appliquer la règle de l'unanimité. Le potentiel du vaste réseau de délégations de l'UE à travers le monde et auprès des organisations internationales devrait être exploité pleinement¹⁷.

Exploiter le potentiel des dispositions existantes de l'article 31, paragraphe 2, du traité UE concernant le vote à la majorité qualifiée

Le Conseil a déjà eu recours au vote à la majorité qualifiée lors de la modification de listes (de personnes et d'entités faisant l'objet d'un gel des avoirs et d'une interdiction de voyager) dans le cadre de mesures restrictives de l'UE, essentiellement dans des cas où il s'agissait de reproduire des changements apportés aux sanctions internationales adoptées par les Nations unies et, à titre occasionnel, pour modifier des listes relevant du régime de sanctions autonome de l'UE lorsque la modification elle-même n'était pas jugée sensible par le Conseil de l'UE¹⁸. La Commission propose que le Conseil **recoure systématiquement au vote à la majorité qualifiée pour modifier les listes relevant de tous les régimes de sanctions de l'UE** – y compris les mesures autonomes – conformément à la procédure prévue à l'article 31, paragraphe 2, du traité UE (troisième tiret).

Le Conseil européen a la prérogative de définir les intérêts et objectifs stratégiques de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité commune, y compris sur le plan thématique et en ce qui concerne les relations avec un pays ou une région spécifique¹⁹. La Commission propose que le Conseil européen adopte des décisions fixant des stratégies, priorités ou orientations thématiques ou géographiques, en définissant la mesure et les conditions dans lesquelles le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée pour les mettre en œuvre en vertu de l'article 31, paragraphe 2, du traité UE (premier tiret).

Certes, l'exploitation du potentiel des dispositions existantes de l'article 31, paragraphe 2, du traité UE concernant la majorité qualifiée représenterait une amélioration significative, mais elle ne permettrait pas de remédier à bon nombre des lacunes recensées. Afin d'y remédier, la Commission propose également d'envisager des solutions plus structurelles, **en renforçant le**

¹⁶ La pratique désignée par les termes «d'un commun accord» n'est pas prévue par les traités et consiste en ce que tous les États membres s'accordent de manière explicite sans aucune possibilité d'abstention.

¹⁷ Article 221 du TFUE.

¹⁸ Voir la décision d'exécution (PESC) 2018/1086 du Conseil du 30 juillet 2018 mettant en œuvre la décision (PESC) 2015/1333 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, JO L 194 du 31.7.2018, p. 150.

¹⁹ Article 22, paragraphes 1 et 2, et article 26, paragraphe 1, du traité UE.

processus de décision en matière de politique étrangère et de sécurité commune fondé sur l'article 31, paragraphe 3, du traité UE par le recours à la «clause passerelle».

La Commission a recensé trois secteurs spécifiques dans lesquels les effets positifs de l'application de la «clause passerelle» prévue à l'article 31, paragraphe 3, du traité UE se feraient immédiatement sentir.

5.1. Les positions de l'UE sur les droits de l'homme dans les enceintes multilatérales

L'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme constituent l'un des principes fondamentaux qui ont présidé à la création, au développement et à l'élargissement de l'UE et sur lesquels repose son action extérieure²⁰. L'unité politique autour des droits de l'homme est essentielle pour maintenir la crédibilité internationale et le pouvoir d'influence de l'UE, au sein et à l'extérieur des enceintes multilatérales.

Actuellement, lorsque les positions à prendre par l'UE en matière de droits de l'homme dans les enceintes internationales font l'objet d'un débat dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, elles sont convenues d'un commun accord, normalement sous la forme de conclusions du Conseil. Le passage au vote à la majorité qualifiée permettrait à **l'UE d'agir plus efficacement et en temps voulu**. Des situations comme celle de juin 2017, quand l'Union n'a pas été en mesure de présenter une déclaration au titre du point 4 (situations relatives aux droits de l'homme qui requièrent l'attention du Conseil) au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, **ne pourraient plus se présenter**.

Dès lors, la Commission propose que **le Conseil européen adopte à l'unanimité une décision fondée sur l'article 31, paragraphe 3, du traité UE prévoyant que les positions de l'UE sur les droits de l'homme dans les enceintes internationales seront adoptées à la majorité qualifiée, sous la forme de décisions du Conseil**.

5.2. L'adoption et la modification des régimes de sanctions de l'UE

La politique de sanctions de l'UE est l'un de ses instruments de politique étrangère et de sécurité les plus forts, car elle permet à l'Union de mobiliser une puissance économique importante pour promouvoir ses objectifs extérieurs. L'unité d'action est indispensable pour maintenir des conditions égales dans le fonctionnement du marché intérieur ainsi que l'efficacité des règles communes dans le cadre de Schengen.

Au cours des dernières années, l'utilisation de mesures restrictives par l'UE a augmenté, en fréquence et en intensité, preuve de la volonté de l'UE de réagir à certaines évolutions, de les prévenir et de les influencer en exerçant une pression politique et économique. Comme dans le cas de la politique commerciale, où le vote à la majorité qualifiée s'applique, la définition d'un niveau d'ambition politique et d'un juste équilibre entre les intérêts économiques des États membres est au cœur de toute négociation en matière de sanctions. La capacité de l'UE à agir de manière résolue dans son intérêt géopolitique, le plus souvent dans le cadre d'une mobilisation internationale contre de graves violations du droit international, est dans l'intérêt commun de tous les États membres.

Dès lors, la Commission propose que **le Conseil européen adopte à l'unanimité une décision fondée sur l'article 31, paragraphe 3, du traité UE prévoyant que les décisions**

²⁰ Article 21 du traité UE.

établissant un régime de sanctions seront adoptées à la majorité qualifiée par le Conseil²¹.

5.3. Les missions civiles relevant de la politique de sécurité et de défense commune

Les missions civiles relevant de la politique de sécurité et de défense commune jouent un rôle important dans l'action de l'UE à l'échelle mondiale en faveur de la paix et de la sécurité. Jusqu'à présent, lorsqu'il lance une mission civile et prend des décisions concernant sa mise en œuvre, le Conseil statue à l'unanimité²².

Dans un environnement international dynamique, l'UE doit être en mesure de déployer les instruments dont elle dispose avec promptitude afin d'agir et de réagir dans un contexte de crise ou d'après-crise de manière rapide et visible pour apporter une aide directe aux autorités nationales et/ou aux communautés locales. À l'heure où l'UE s'efforce d'exporter la stabilité dans son voisinage, le nombre de missions civiles est appelé à augmenter. Vu l'environnement instable dans lequel ces missions opèrent généralement une fois établies, elles nécessitent une gestion à la fois efficace et souple.

Dès lors, la Commission propose que le Conseil européen adopte à l'unanimité une décision fondée sur l'article 31, paragraphe 3, du traité UE prévoyant que toutes les décisions relatives aux missions civiles relevant de la politique de sécurité et de défense commune seront adoptées à la majorité qualifiée par le Conseil.

Pour commencer, l'ensemble des missions de renforcement des capacités dans le domaine de l'état de droit et de réforme du secteur de la sécurité devraient être envisagées en particulier, car elles opèrent généralement en tandem avec d'autres instruments de l'UE régis par le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil.

En tout état de cause, le Conseil européen pourrait décider qu'une fois les missions civiles relevant de la politique de sécurité et de défense commune établies à l'unanimité, toutes les décisions relatives à leur mise en œuvre seront prises par le Conseil statuant à la majorité qualifiée²³.

6. Conclusion

La politique étrangère et de sécurité commune de l'UE a été considérablement renforcée depuis sa création. Ses réalisations, par exemple dans les Balkans occidentaux, pour soutenir l'Ukraine et en rapport avec le programme nucléaire iranien, sont substantielles. Les partenaires de l'UE dans le monde attendent de cette dernière qu'elle défende ses valeurs et l'ordre multilatéral fondé sur les règles internationales.

Il apparaît de plus en plus clairement que le contexte international difficile auquel nous devons faire face exige un «changement de vitesse» en matière de politique étrangère et de sécurité commune. L'UE doit devenir plus forte sur la scène internationale, pour pouvoir continuer à façonner notre avenir, préserver notre souveraineté partagée et exercer une influence internationale positive.

²¹ Au-delà de la possibilité déjà évoquée dans le premier encadré du point 5.

²² Sur la base de l'article 42, paragraphe 4, de l'article 43, paragraphe 2, et de l'article 28 du traité UE.

²³ Y compris les décisions prises par délégation.

L'efficacité du processus de décision pourrait être améliorée dans certains secteurs de la politique étrangère et de sécurité commune. Cela aiderait l'Union européenne à être autonome.

C'est la raison pour laquelle la Commission préconise d'exploiter le potentiel du traité sur l'Union européenne en utilisant tout l'éventail des possibilités qui existent dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, notamment par un recours accru au vote à la majorité qualifiée.

En vue de contribuer à la construction d'une Union plus unie, plus forte et plus démocratique à l'horizon 2025, la Commission européenne invite les dirigeants à **approuver les propositions contenues dans la présente communication** lors de la réunion qui se tiendra le 9 mai 2019 à **Sibiu**. Le Conseil devrait statuer à la majorité qualifiée dans les trois secteurs suivants de la politique étrangère et de sécurité commune:

- les questions liées aux droits de l'homme dans les enceintes internationales;
- la politique de sanctions;
- les missions civiles relevant de la politique étrangère et de sécurité commune.