

05/05/2026

Guillaume Duval,
Conseiller, avenir de l'intégration
européenne, Institut Jacques Delors

Les traités européens offrent des possibilités encore inutilisées de surmonter les blocages en matière de politique étrangère et de sécurité



« La voix de l'Europe doit se faire entendre. Trop souvent ces derniers temps, l'Europe n'a pas pris la parole » avait reconnu Ursula von der Leyen, la présidente de la Commission européenne, le 19 avril dernier à l'occasion du 80e anniversaire de l'hebdomadaire allemand Die Zeit à Hambourg. Pour sortir de cette situation, la Présidente de la Commission entend remettre en cause la règle de l'unanimité au sein de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité. L'idéal serait bien entendu de modifier les traités en ce sens mais le traité actuel donne aux instances de l'Union des possibilités de surmonter les blocages suscités par la règle de l'unanimité qui ne sont pas suffisamment utilisées.

I • Un blocage qui menace l'avenir de l'Union

Entre le blocage prolongé et répété des sanctions contre la Russie et du soutien à l'Ukraine du fait de Viktor Orbán, l'incapacité de l'UE à peser sur le gouvernement israélien de Benyamin Netanyahu pour l'empêcher de violer quotidiennement le droit international ou encore les difficultés à trouver une réponse à la hauteur des agressions et des menaces de Donald Trump, il est bien entendu impossible de donner tort à Ursula von der Leyen. La règle de l'unanimité en matière de politique étrangère et de sécurité empêche l'Union européenne d'exister sur une scène géopolitique de plus en plus violente et mouvante. Il n'est sans doute pas exagéré de considérer qu'un tel blocage menace la survie même de l'Union.

Cela fait cependant longtemps que de nombreux dirigeants européens soulignent cet état de fait et appellent à la remise en cause de cette règle dans ces domaines mais un tel changement ne nécessite-t-il pas au préalable une modification des Traités européens ?

Ce serait bien entendu le moyen le plus direct de surmonter ce type de blocage. Mais traumatisés par l'échec du Traité constitutionnel européen en 2005, aucun dirigeant européen de premier plan n'ose prôner de s'engager dans cette voie pour l'instant. De plus, faire sauter l'unanimité dans le Traité, nécessiterait d'obtenir l'accord de tous les Etats membres, ce qui semble a priori très difficile, pour ne pas dire impossible, pour l'instant.

II • Le traité actuel offre des marges de manoeuvre insuffisamment utilisées

Les Traités actuels offrent cependant des marges de manoeuvre qui n'ont pas toutes été pleinement utilisées jusqu'ici. Le titre 5 du Traité sur l'Union Européenne définit les règles qui s'appliquent spécifiquement à la politique extérieure et de sécurité de l'Union. L'article 24 donne tout d'abord une définition très large du rôle de l'Union dans ce domaine : « *La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune* ».

L'article 31 confirme certes ensuite que « *les décisions relevant du présent chapitre sont prises par le Conseil européen et par le Conseil statuant à l'unanimité, sauf dans les cas où le présent chapitre en dispose autrement.* » Mais il définit immédiatement ensuite une procédure qui limite fortement la portée de cette règle: « *Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut, conformément au présent alinéa, assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres États membres respectent sa position.* »

Autrement dit pour engager l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité, une décision n'a pas réellement besoin d'être approuvée unanimement. Il suffit que les États membres qui sont en désaccord acceptent de s'abstenir lors du vote à ce sujet.

III • Une super majorité qualifiée intéressante

Ce même alinea de l'article 31 définit ensuite une sorte de super majorité qualifiée qui pourrait et devrait orienter à l'avenir les décisions dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité : « *Si les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle déclaration représentent au moins un tiers des États membres réunissant au moins un tiers de la population de l'Union, la décision n'est pas adoptée.* »

Autrement dit une décision en matière de politique étrangère et de sécurité peut engager l'Union dès lors qu'elle est approuvée par les deux-tiers des États membres (soit 18 États actuellement contre 15 pour la majorité qualifiée standard) rassemblant deux tiers de la population (65 % dans la procédure de majorité qualifiée standard). On pourrait, et on devrait, faire un usage nettement plus large qu'aujourd'hui des marges de manoeuvre qu'offrent ces dispositions.

Le second alinea de ce même article 31 va même encore plus loin. « *Par dérogation au paragraphe 1 [de l'article 31], le Conseil statue à la majorité qualifiée :*

- *Lorsqu'il adopte 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*
- *Lorsqu'il adopte 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*
- *Lorsqu'il adopte toute décision mettant en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union*
- *Lorsqu'il nomme un représentant spécial conformément à l'article 33»*

Autrement dit, cet article du Traité offre de larges possibilités pour que le Conseil des ministres des affaires étrangères prenne ses décisions à la majorité qualifiée standard de l'Union, notamment en matière de sanctions par exemple. Une telle possibilité ne pourrait pas en revanche être utilisée sur les questions de défense. C'est à cet article du Traité que faisait référence en particulier Ursula von der Leyen lors de l'anniversaire du Zeit.

IV • Des possibilités connues mais que les États refusaient d'utiliser

Cela fait longtemps que ces dispositions sont connues et discutées au sein des instances européennes mais jusqu'ici la plupart des États membres s'étaient opposés à ce qu'on essaie d'en faire réellement usage pour qu'elles deviennent la norme dans ce domaine. Ils craignent en effet de perdre leur propre capacité de veto à l'avenir et redoutent également d'engorger le Conseil Européen en y reportant le débat sur le détail de chaque mesure si le vote à la majorité qualifiée devient la norme au Conseil des Affaires Étrangères.

Dans un contexte où les menaces qui pèsent sur l'Union sont devenues considérables et où le double jeu de quelques États membres pourrait suffire à détruire l'Union, il est plus que temps cependant d'utiliser toutes les marges de manœuvre qu'offre le Traité actuel pour éviter ces blocages et doter l'Union d'une véritable capacité d'agir en matière de politique étrangère et de sécurité à défaut de pouvoir le changer rapidement.