

Martin Bangemann, Le vote majoritaire pour l'Union européenne élargie (1995)

Légende: Dans un article publié en 1995 dans la Revue du Marché unique européen, Martin Bangemann, membre de la Commission européenne, défend la généralisation du vote majoritaire au sein du Conseil afin d'accroître l'efficacité de l'Union.

Source: Revue du Marché unique européen. Revue trimestrielle de droit économique européen. dir. de publ. Mattera, A. 1995, n° 1. Paris: Clément Juglar.

Copyright: (c) Éditions Clément Juglar

URL: http://www.cvce.eu/obj/martin_bangemann_le_vote_majoritaire_pour_l_union_europeenne_elargie_1995-fr-b5122c0d-9125-4367-9f79-d94fb2953f05.html

Date de dernière mise à jour: 05/09/2012

Le vote majoritaire pour l'Union européenne élargie

Martin Bangemann

Membre de la Commission européenne

L'image d'une Union européenne paralysée dans ses décisions par une lourde bureaucratie est déjà par trop répandue. Les directives adoptées par la Communauté sont jugées très compliquées et peu lisibles. Si l'Europe veut être en mesure d'affronter les nouveaux enjeux de l'avenir et de renforcer son rôle sur la place politique internationale, il lui faut adapter certaines procédures de prise de décision. Actuellement, les décisions dites principales sont soumises à un vote à l'unanimité, ce qui freine les actions de la Communauté. De futurs élargissements de l'Union ne pourront qu'aggraver une situation déjà préoccupante. Le vote à la majorité est indispensable à une Union européenne qui veut aller de l'avant et cela non seulement pour les questions relevant du marché intérieur où le vote majoritaire est en vigueur depuis 1987, mais également dans d'autres domaines considérés plus délicats, tels les futures réformes du Traité et l'adhésion de nouveaux membres. Il ne s'agit pas ici d'idéologie mais bien d'efficacité : le vote à la majorité est le seul moyen pour l'Europe élargie de progresser à son rythme.

Le vote à l'unanimité nuit à l'efficacité

Le vote à l'unanimité était pratiqué de façon assez généralisée jusqu'en 1987, même s'il était juridiquement possible de prendre des décisions à la majorité dans certains domaines tels que la politique agricole commune. Toute décision pouvait ainsi être bloquée par le refus d'un seul État membre, qui était autorisé à faire valoir son « droit » de veto sans même en fournir la justification. Déjà pratiqué par les Romains, le « droit » de veto n'est normalement que le privilège de certains acteurs spécialement importants, tels que le président aux États-Unis, les membres permanents du Conseil de sécurité aux Nations Unies ou le ministre des finances dans certains gouvernements. Dans ce cas, le « droit » de veto ne bloque donc pas systématiquement toute décision proposée au vote. Cependant, pratiqué de manière aussi étendue qu'au sein de la Communauté, il est une véritable entrave au fonctionnement efficace de l'Union.

Parmi les défauts du système de vote à l'unanimité, mentionnons tout d'abord ses conséquences néfastes sur le contenu des directives à adopter, qui sont fréquemment considérées trop compliquées et trop bureaucratiques. Trop souvent, seules les directives les plus neutres, soit épurées de tout contenu allant à l'encontre des intérêts d'un des États membres, soit surchargées d'amendements supplémentaires, ont une chance d'être acceptées par tous les pays. Chacun insiste effectivement pour intégrer sa position dans la directive, ce qui risque de la rendre floue et peu opérationnelle.

D'autre part, le vote à l'unanimité a le désavantage d'encourager les États membres à recourir à des méthodes de chantage. Ce système de vote les force effectivement à bloquer certains dossiers, de façon à détenir un moyen de pression sur les autres pays lors de la négociation de projets qui leur sont chers. Lorsque le marché intérieur était encore régi par l'article 100 du traité CEE exigeant l'unanimité, on a souvent pu observer que seuls de grands paquets de directives - dix, vingt, voire trente directives - purent être adoptés. Ces paquets permettaient de contenter toutes les parties. Cependant, ce type de compromis paralyse l'Union, qui n'a pas les moyens d'agir rapidement dans des situations requérant une décision urgente.

On en arrive ainsi au cœur du problème, à savoir que le vote à l'unanimité décourage fortement les actions communautaires. L'« eurosclérose » qui a caractérisé les années soixante-dix et la première moitié des années quatre-vingt n'en est que le triste exemple. Ce manque d'action intrinsèque, déjà important dans une Europe à Douze, ne peut qu'augmenter avec l'élargissement de l'Union.

Ainsi, l'incapacité à prendre des décisions n'est que trop bien illustrée par la politique de l'Europe vis-à-vis de l'ex-Yougoslavie. L'Union se trouve dans l'impossibilité de prendre une véritable position dans une guerre qui se déroule pourtant devant sa porte. Il n'est dès lors pas surprenant de constater que les Américains et les Russes occupent l'avant-plan de la scène politique lorsqu'il s'agit de rechercher une solution de paix durable sur le territoire de l'ex-Yougoslavie. L'absence de ligne claire dans la politique extérieure de l'Union

l'empêche d'assumer ses responsabilités et ne peut que nuire à sa crédibilité en tant que grande puissance politique mondiale.

Le manque d'action trouve également une autre origine. Si une décision va à l'encontre des intérêts spécifiques d'un pays, le représentant de ce dernier au sein de l'Union sera vivement critiqué chez lui pour ne pas avoir fait usage de son « droit » de veto. Les ministres au Conseil de l'Union et les nombreux députés nationaux siégeant dans ses groupes de travail sont donc poussés à camper sur leur position de départ et à ne pas chercher de compromis. Pourquoi devrait-on accepter un compromis s'il est possible de refuser dans son intégralité la solution proposée ? « Soit la directive européenne sera une copie fidèle de ma législation nationale, soit il n'y aura pas de directive ! » Ce type de raisonnement peut sembler bon dans une optique de court terme, mais c'est la pire solution dans une logique à plus long terme. C'est renoncer, en d'autres occasions, à faire passer des projets de grande importance pour ce même pays, car ils seront refusés par un autre État membre. L'intégration européenne se réduit ainsi au plus petit dénominateur commun des pays appartenant à la Communauté. Avec l'augmentation du nombre de membres, cette situation déjà paralysante deviendra rapidement intenable, puisque le commun dénominateur ne cessera de diminuer ! Une Europe à vingt-cinq ne peut donc pas être efficace sans une adaptation des procédures de vote.

Le vote à la majorité a déjà fait ses preuves

L'Acte Unique a introduit, au moyen de l'article 100A, le vote à la majorité dans le domaine du marché intérieur. Cette réforme a permis d'accélérer fortement le processus d'intégration économique et rendu possible la réalisation du grand Marché Unique de 1992.

Le système du vote à la majorité ne doit pas être considéré comme un instrument dont le but serait d'exclure les minorités. Ce n'est nullement le cas. Au contraire, l'expérience a montré que le « risque » du vote majoritaire avait souvent comme résultat final une décision adoptée à l'unanimité, puisqu'il pousse les États membres à trouver un compromis acceptable pour tous. Le premier résultat du vote à la majorité est l'amélioration du climat de travail. Les députés des divers pays sont amenés à ne plus penser égoïstement à leurs seuls intérêts, mais à tenir compte aussi des problèmes de leurs voisins. La politique d'intégration passe par l'élargissement des divers horizons, ce qui ne peut être réalisé par un vote à l'unanimité. En effet, ce dernier incite à camper sur sa position, alors que le vote à la majorité pousse au dialogue constructif.

La règle du vote majoritaire conduit à des décisions unanimes, tandis que la règle du vote unanime conduit à l'absence de décision.

Tout le monde s'accorde pour dire que le vote à la majorité a rendu la politique commune plus efficace dans le domaine du marché intérieur. Ce type de vote ne s'applique néanmoins pas aux politiques accompagnant l'établissement du Marché Unique, telles que les questions environnementales, sociales, fiscales ou encore celles qui sont relatives à la libre circulation des personnes. Certaines suggestions allant dans le sens d'un élargissement de la procédure du vote majoritaire à d'autres domaines ont déjà été avancées. Au Danemark, par exemple, certains préconisent l'application d'une telle procédure de décision aux questions ayant trait à l'environnement, pour forcer les pays du sud à adopter des règles environnementales plus strictes. D'un autre côté, ces mêmes personnes réclament le droit de maintenir des exigences encore plus strictes sur leur territoire. Est-ce réaliste ? Pourquoi le Portugal devrait-il accepter l'imposition de règles plus strictes pour ses produits si, par la suite, il ne peut quand même pas les vendre au Danemark ? Cette suggestion est en contradiction avec la philosophie du vote à la majorité, qui vise justement à éviter que chaque État membre suive sa propre politique sans se soucier du voisin.

Actuellement, des modifications du Traité, ou encore l'adhésion de nouveaux membres ne sont pas non plus soumises au vote majoritaire. Puisque ce dernier a fait ses preuves dans le domaine du marché intérieur, pourquoi ne pas l'étendre également à ces autres domaines ?

Le vote à la majorité étendu aux révisions du Traité ?

Les arguments « mécaniques » présentés plus haut en faveur du vote majoritaire sont également valables

pour les domaines de la révision du Traité et de l'adhésion de nouveaux membres. Ici aussi, l'amélioration du climat de travail et de solidarité aura comme effet d'augmenter l'efficacité de l'Union. Le processus décisionnel doit devenir plus opérationnel dans des domaines aussi importants que la modification du Traité et l'adhésion de nouveaux membres. Il est clair que de telles décisions ne peuvent pas être prises à la majorité simple. Mais il faudrait à tout prix éviter de tomber dans l'autre extrême, à savoir de ne plus prendre de décision du tout.

Les problèmes de faux liens entre les divers dossiers se présentent tout autant lorsqu'il s'agit de décider de modifier le Traité ou d'accepter de nouveaux membres. Le dernier élargissement, par exemple, a fait l'objet de telles manœuvres : des sujets ne concernant guère l'acceptation de nouveaux membres ont dû être traités concomitamment. Les liens arbitraires de ce genre ne peuvent qu'augmenter avec l'accroissement du nombre d'États membres. De plus, le « droit » au veto renforce la position des « membres du club » par rapport à celle des pays postulant leur adhésion. Ces derniers sont alors obligés de faire d'importantes concessions s'ils veulent avoir une chance d'entrer dans l'Union. De plus, l'agenda de l'Union en souffrira durant de longues années s'ils s'efforcent, une fois entrés, de corriger ces concessions.

D'un point de vue démocratique, le système de vote majoritaire est le plus adéquat. Toute démocratie repose sur un processus décisionnel fondé sur le vote majoritaire, seul capable de conduire à un résultat. Les compromis ne mènent peut-être pas à la solution idéale pour tous, mais ils sont seuls à permettre une justice globale. Une décision ne peut quasiment jamais contenter toutes les parties, ce qui ne signifie néanmoins pas qu'il faille la rejeter. Il faut savoir mettre en balance les avantages d'appartenir à l'Union européenne et les désavantages de devoir accepter un certain compromis souhaité par la grande majorité des partenaires. Il n'est pas juste qu'un seul pays puisse bloquer le progrès voulu par le reste de l'Union.

Des majorités spéciales adaptées à l'importance du sujet

Les décisions concernant les révisions du Traité étant très sensibles, il est nécessaire de nuancer la portée de la procédure du vote majoritaire. Rappelons d'abord qu'il ne s'agit pas ici de majorité simple, système prévalant dans toutes les démocraties, mais toujours de majorité qualifiée. Il faut donc bien plus de la moitié des voix pour adopter une nouvelle directive. Actuellement, la minorité de blocage est déjà faible : il suffit que des États membres représentant 12 % de la population votent contre une directive. Le risque d'inaction est donc relativement élevé.

De surcroît, il serait possible d'introduire, pour les questions les plus délicates, une formule intermédiaire entre le vote à la majorité qualifiée et le vote à l'unanimité. Des idées telles que le consensus moins une voix, l'abstention constructive, la majorité super qualifiée ou la double majorité ont déjà été avancées.

Par exemple, la procédure de décision à la majorité pourrait être concrétisée par un système de vote à deux tours. Un premier tour serait organisé dans tous les États membres, sur la base d'un vote au sein du parlement, mais de préférence sur la base d'un référendum ; la solution du référendum semble effectivement indiquée lorsqu'il s'agit de décisions importantes, telle la modification du Traité. Si tous les pays membres se prononcent en faveur de la réforme envisagée, il n'est plus nécessaire d'organiser un deuxième tour : la réforme est introduite. De même, si la réforme ne recueille pas l'agrément de la majorité qualifiée, elle est rejetée dès le premier tour. Le deuxième tour n'intervient que dans les cas où une minorité d'États membres, représentant également une faible minorité de la population, s'oppose à la réforme. Le deuxième tour serait alors organisé dans ces pays uniquement. Ceux-ci seraient placés devant une alternative : accepter la réforme ou sortir de l'Union. Ainsi, la population de ces pays serait contrainte de voter de façon plus raisonnée et devrait mûrement peser les avantages d'appartenir à l'Union par rapport aux avantages découlant du refus de la proposition.

Voter contre le projet aurait ainsi un coût, ce qui n'est pas le cas pour l'instant. Par le passé, le débat public dans les pays membres a souvent glissé vers des aspects secondaires de la réforme proposée. Ainsi, lors des scrutins concernant le traité de Maastricht, les politiques internes ont joué un rôle déterminant dans le débat. L'opinion publique a dirigé les débats sur de « faux sujets » tels que l'avortement, la taille des pommes, ou la popularité du gouvernement national, reléguant ainsi à l'arrière-plan le vrai propos de la consultation, à

savoir l'intégration européenne dans son ensemble.

Un système décisionnel de vote à l'unanimité ne peut pas fonctionner dans une Union à vingt-cinq États. Trop de décisions risquent d'être rejetées par l'un ou l'autre de ses membres. Il ne faudrait pas que le plus hésitant des pays membres impose son immobilisme à l'ensemble de l'Union. Briser le « droit » de veto est la seule autre solution qui puisse conserver à l'Europe une certaine crédibilité et qui puisse la rendre plus efficace en lui donnant les moyens d'agir. C'est la solution correspondant à une Europe plus responsable. La population ne doit pas uniquement se laisser guider par ses sentiments, mais doit voter de manière plus réfléchie.

Refuser une réforme est actuellement trop facile. La solution du vote à la majorité est une manière d'imposer un prix à un tel refus. Ce prix est-il vraiment trop élevé lorsque l'on considère les nombreux avantages liés à la participation à l'Union européenne ?