

Xavier Deniau, Le vote au sein du Conseil des ministres des Communautés européennes (Juillet 1984)

Légende: Dans un article paru en juillet 1984 dans la Revue du Marché commun, Xavier Deniau, maître des requêtes au Conseil d'État français et député à l'Assemblée nationale, compare les règles de vote au sein du Conseil des Communautés européennes, telles que prévues par les traités, avec la pratique institutionnelle qui se développe depuis 1958. Il examine notamment les conséquences du compromis de Luxembourg du 29 janvier 1966 et observe l'importance de la décision majoritaire du 18 mai 1982.

Source: Revue du Marché commun. Juillet-août 1984, n° 279. Paris: Éditions techniques et économiques.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

http://www.cvce.eu/obj/xavier_deniau_le_vote_au_sein_du_conseil_des_ministres_des_communautes_europeennes_juillet_1984-fr-1d994682-220a-4320-beaf-bdcee8246209.html

Date de dernière mise à jour: 06/09/2012

Le vote au sein du Conseil des Ministres des Communautés Européennes. Théorie et pratique

Xavier DENIAU

Maître des Requêtes au Conseil d'État, Ancien Ministre [sic], Député du Loiret

Au sein des communautés européennes, le Conseil et la Commission sont deux organes investis du pouvoir de décision et de direction. La Commission est une institution indépendante des gouvernements et politiquement responsable devant l'Assemblée européenne ; le Conseil, quant à lui, représente les différents gouvernements et à ce titre, incarne le lieu de rencontre des intérêts étatiques.

La règle du fonctionnement du Conseil des Ministres est que toute décision de portée générale ou d'une certaine importance doit être arrêtée par lui. Au reste, il ne peut dans la plupart des cas se prononcer que sur proposition de la Commission.

Ainsi qu'il est précisé à l'article 149 du Traité de Rome, le Conseil peut, s'il y a unanimité, décider souverainement, même contre la proposition de la Commission. En revanche, il ne peut prendre à la majorité que des décisions conformes à la proposition de la Commission.

La Commission prend ses décisions à la majorité, conformément au principe de collégialité. Le vote au sein du Conseil est plus complexe : les Traités de Paris du 18 avril 1951 instituant la CECA, de Rome du 25 mars 1957 instituant la CEE et l'Euratom, et enfin, de Bruxelles du 3 avril 1965 instituant un Conseil des Communautés européennes qui se substitue au Conseil spécial des ministres de la CECA, au Conseil de la CEE et au Conseil de la CEEA, imposèrent des prises de décisions par un vote à la majorité simple, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité selon la période et les matières dans lesquelles elles interviennent.

Le Conseil est constitué d'un membre de chaque gouvernement, qui est en général le Ministre des Affaires Étrangères. Mais cet organe ne s'assimile nullement à une conférence intergouvernementale classique de droit international : les décisions sont adoptées par le Conseil en tant qu'institution communautaire et non par chacun des états qui le composent.

Dans la préparation des délibérations, le Conseil est assisté par le Comité des représentants permanents (COREPER) formé des ambassadeurs de chaque état membre accrédités auprès des Communautés, et par de nombreux groupes d'experts.

1. - Les dispositions prévues par les traités pour la délibération. Les règles de vote

Les articles 148 du Traité CEE et 118 du Traité CEEA prévoient que « sauf dispositions contraires, les délibérations du Conseil sont acquises à la *majorité* des membres qui le composent ».

Toutefois, une décision à l'unanimité est nécessaire lorsqu'il s'agit de sujets importants tels qu'une modification autonome du tarif douanier commun, une dérogation aux règles du marché commun, l'admission de nouveaux états membres, la nomination des membres de la Commission ou de la Cour de Justice, l'association à la Communauté, etc. Le vote est alors acquis à 10 voix sur 10. Toutefois, les abstentions ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations qui requièrent l'unanimité. En revanche, l'absence n'est pas assimilée à une abstention.

Certaines délibérations du Conseil requièrent une majorité qualifiée : les voix des membres sont alors affectées d'une pondération. La France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni disposent de 10 voix chacun, la Belgique, les Pays-Bas, la Grèce de 5 voix chacun, le Danemark et l'Irlande de 3 et le Luxembourg de 2.

Un minimum de 45 voix sur 63 est nécessaire pour atteindre cette majorité qualifiée pour le vote d'une proposition de la Commission. Dans les autres cas, c'est-à-dire lorsque le Conseil peut se prononcer hors la proposition de la Commission, la délibération est acquise si ces quarante cinq voix expriment le vote favorable d'au moins sept membres.

Il est ainsi possible d'éviter une coalition des grands, et le droit de veto d'un seul état.

L'exigence d'une majorité qualifiée constitue une innovation au regard de la règle classique du droit international selon laquelle les états souverains sont égaux entre eux. Il s'agit en tout état de cause d'une tentative de conciliation entre le principe de l'égalité juridique des états et la réalité des entités démographiques qu'ils représentent.

Lorsque le Conseil peut voter à la majorité simple (libre circulation des travailleurs, pouvoirs d'investigation et de vérification de la Commission par exemple) — concession faite aux petits états —, le vote est de toute évidence acquis lorsqu'il réunit au moins six voix sur dix.

II — La pratique institutionnelle

Au début de la mise en œuvre du marché commun, de 1958 à décembre 1965, l'unanimité était requise pour l'adoption d'un grand nombre de décisions du Conseil, et elle aurait dû par la suite, c'est-à-dire au terme de cette période de transition, faire place à des décisions majoritaires. Craignant notamment que les principes de la politique agricole commune puissent être remis en cause par un vote majoritaire, le Gouvernement français devait alors pratiquer du 30 juin 1965 au 30 janvier 1966 la politique de la chaise vide, aux Conseils des ministres des communautés. Cette crise trouva son dénouement dans les accords de Luxembourg du 28-29 janvier 1966.

A — Le « Compromis » de Luxembourg du 28-29 janvier 1966

Une déclaration commune sur la procédure de discussion au sein du Conseil des ministres a été adoptée par les six états membres. D'un point de vue purement juridique, ces accords n'ont pas modifié les dispositions relatives aux règles de vote, une telle modification ne pouvant résulter que d'une révision des traités. Ils constituent donc, ainsi que l'écrit M. Cerexhe « une espèce de "gentleman's agreement" », dont le texte est le suivant :

1 — « 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 et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du traité.

2 — En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime.

3 — Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait, au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement.

4 — Les six délégations estiment néanmoins que cette divergence n'empêche pas la reprise, selon la procédure normale, des travaux de la Communauté. »

Le paragraphe 2 qui constitue une déclaration unilatérale de la délégation française, en tant qu'elle est incluse dans la déclaration commune ne représente pas véritablement une réserve au sens que revêt ce terme en droit international.

Dans la pratique, la règle de l'unanimité s'est imposée, en dépit des dispositions relatives au vote majoritaire, qui n'a plus concerné alors que les seules mesures administratives et budgétaires. Tous les états membres — fondateurs et nouveaux adhérents — revendiquèrent implicitement le droit de veto que seule la France s'était octroyée de manière explicite ; ils le firent non seulement lorsque des « intérêts importants » étaient en jeu mais également en toute autre occasion, puisqu'il fut admis que chaque état était juge de l'importance de ses propres intérêts.

Plusieurs tentatives eurent ensuite lieu pour endiguer cette généralisation du veto.

B — Le sommet de Paris du 9-10 décembre 1974

Les Chefs d'États et de Gouvernement des neuf pays membres décidèrent en premier lieu de se réunir « trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique ». A ces réunions qui ont pris le nom de Conseil européen, les affaires communautaires aussi bien que la coopération politique (coordination des politiques étrangères) sont évoquées. Le Conseil européen — qui n'a pas juridiquement parlant d'existence institutionnelle — constitue en fait une synthèse entre le Conseil des ministres et une simple conférence diplomatique. Il en est résulté une modification notable du système de décision communautaire, dont la forme initiale a pu sembler insidieusement abandonnée au profit d'une coopération de type inter-étatique.

En outre, ces Chefs d'État et de Gouvernement des neuf sont convenus à ce même sommet de Paris, qu'il était nécessaire pour améliorer le fonctionnement du Conseil de renoncer à la pratique qui consiste à subordonner au consentement unanime des états membres la décision sur toute question, quelle que puisse être leur position respective à l'égard des conclusions arrêtées à Luxembourg le 28 janvier 1966.

Le Président de la République française déclara ce même jour : « Nous avons décidé en commun de renoncer à cette pratique, tout en conservant bien entendu, le droit d'invoquer des considérations d'intérêt national, lorsque celles-ci sont effectivement justifiées. Le changement consiste dans ce domaine à exprimer une volonté commune d'utiliser désormais, aussi largement que ceci sera possible, une autre procédure de décision que l'unanimité, c'est-à-dire le vote à la majorité qualifiée. »

Il faut noter que, jusqu'à une période récente, ce principe n'a jamais été mis en application, la pratique du consensus s'étant d'ailleurs trouvée renforcée par l'adhésion de nouveaux états membres ayant une tradition plus intergouvernementale.

En outre, ainsi qu'on l'avance généralement, le risque d'une décision soit prise à la majorité a rendu paradoxalement plus facile l'adoption d'une décision à l'unanimité par la formation d'un consensus politique.

Par ailleurs, ainsi que l'a affirmé le Commissaire Andriessen dans un discours sur le processus décisionnel dans la Communauté, prononcé à Bruxelles le 10 février 1984, « petit à petit les décisions à la majorité ont été inutilement politisées ». On a en effet assisté à de nombreux abus dus à la présomption de certains experts nationaux selon laquelle toute question est importante et doit être votée à l'unanimité.

C — La décision majoritaire du 18 mai 1982

Pour la première fois, le Conseil des ministres est passé outre à un veto brandi par un état membre. La Grande-Bretagne invoquait la règle de l'unanimité en soutenant que la question dont il était débattu présentait pour elle un intérêt vital.

En fait, elle ne contestait pas le nouveau barème des prix agricoles mais souhaitait en bloquer la mise en vigueur pour obtenir des satisfactions sur le plan budgétaire, c'est-à-dire un abattement supérieur à celui que ses partenaires lui avaient déjà consenti sur sa contribution au budget communautaire. Le Gouvernement anglais pensait notamment que certains états membres ne pourraient pas, principalement pour des raisons de politique intérieure, lui refuser le droit d'invoquer le « compromis de Luxembourg », sans voir se raviver la querelle sur la supra-nationalité. Il n'en fut rien. Le Président belge du Conseil des ministres de l'agriculture décida d'utiliser de façon inédite, en matière de fixation des prix agricoles, la procédure du vote à la majorité qualifiée.

« Le compromis du Luxembourg ne doit pas jouer sur des mesures d'exécution », fit valoir le Ministre français des Relations extérieures. Et les délégations française et italienne firent inscrire au procès-verbal de la réunion le texte suivant : « Le compromis de Luxembourg n'a jamais eu et ne peut avoir pour objet de

permettre à un état membre de paralyser le fonctionnement normal de la Communauté, avec la conséquence d'en altérer fondamentalement l'esprit et les règles. »

Peut-on conclure, à la faveur de cette décision majoritaire, à un abandon de la règle de l'unanimité? On ne le pense pas dans la mesure où certaines délégations ont pris soin de réaffirmer leur attachement à l'arrangement de 1966, en soulignant le fait que le scrutin en question ne le mettait pas en cause.

La règle de l'unanimité a été en cette circonstance — comme en d'autres — utilisée de manière abusive ; en fait un usage raisonnable de la règle de l'unanimité est en train de s'ébaucher.