

Daniel Vignes, Le calcul de la majorité qualifiée, un casse-tête pour 1996 (Novembre 1994)

Légende: En novembre 1994, dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996, Daniel Vignes, rédacteur en chef de la Revue du Marché commun et de l'Union européenne, porte un regard critique sur le compromis de Ioannina qui, selon lui, déforme l'équilibre de la prise des décisions conçu par Paul-Henri Spaak et fait perdre du poids au couple franco-allemand.

Source: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. Novembre 1994, n° 382. Paris: Éditions techniques et économiques.

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

URL:

http://www.cvce.eu/obj/daniel_vignes_le_calcul_de_la_majorite_qualifiee_un_casse_tete_pour_1996_novembre_1994-fr-0eabc0aa-b1b9-4283-83ef-ea2f98cc2e27.html

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

Le calcul de la majorité qualifiée, un casse-tête pour 1996

Par Daniel Vignes

Quand en mars 1994, le Conseil de l'Union européenne réuni à Ioannina en session informelle se pencha sur le nombre de voix à attribuer dans le calcul de la majorité qualifiée aux quatre nouveaux adhérents à l'Union : l'Autriche, la Finlande, la Suède et la Norvège, l'ensemble du système fut soumis à dure épreuve. On sait que cette pondération, prévue à l'article 148.2 du traité de Rome, doit être recalculée à chaque élargissement et qu'elle avantage les « petits » États membres (à l'origine la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas) au détriment des « grands » (à l'origine la France, l'Allemagne (RFA) et l'Italie, puis en 1973 le Royaume-Uni). Le subtil Paul-Henri Spaak, alors figure de proue du Benelux, avait été le magicien de la formulation de cette disposition dans le traité de Rome. Malheureusement au cours des années suivantes les « petits » furent plus nombreux que les grands à rejoindre la CEE, seul le Royaume-Uni peut être ainsi qualifié car l'Espagne avec moins de 40 millions d'habitants n'a obtenu qu'à moitié le statut de grand État membre : elle a certes deux commissaires mais sa voix ne pèse que huit contre les dix de la voix de la France/Allemagne/Italie/Royaume-Uni. Dans l'Union à 16 il y a quatre grands et douze petits, un quart de grands alors qu'en 1958, il y avait trois grands et trois petits, une moitié.

Le problème qui se posa à Ioannina le fut principalement à la requête du Royaume-Uni, peut-être aussi un peu de l'Espagne, voire un court instant de l'Italie, qui pour des motivations différentes, estimaient que la nouvelle équation ne les protégeait pas assez car elle facilitait trop la prise de décisions à la majorité qualifiée, la prise de décisions dont ils craignaient qu'elles ne les défavorisent. Les mauvaises langues — donnons leur parole — redoutaient que ce que les méchants Anglais voulaient, c'était de pouvoir aisément bloquer tout développement futur de la Communauté, en n'ayant à rallier que quelques (le moins possible) États sceptiques comme eux-mêmes ; on ne dévoilera pas le nom de ces États soupçonnés de laxisme, peut-être les pensera-t-on situés au nord ou nord-ouest de la Communauté... ?

Dans les travaux du Conseil — en tant que celui-ci préparait la négociation d'adhésion — l'effort anglais reposait sur un concept inhabituel quant à sa présentation, celui de « minorité de blocage », c'est-à-dire le nombre de voix pondérées nécessaire pour empêcher une décision ; ce nombre devait, selon cette thèse, être — avons-nous dit — le plus bas possible (la majorité qualifiée la plus élevée possible). Angleterre voulait une minorité de 23 voix sur 90, alors que les autres voulaient 27 (sur le chiffre de 90, total des voix et sur sa répartition entre États, tous étaient quasi d'accord, seule la Suède estimant qu'elle devrait avoir non pas quatre mais cinq voix, ce qui lui fut finalement refusé). On retrouvera ci-dessous ⁽¹⁾ les pondérations auxquelles on aboutit ; si la thèse anglaise avait triomphé, le texte en second alinéa eût indiqué non pas 64 mais 68 voix.

Nous n'entrerons pas dans les méandres de la négociation. Certains États membres n'étaient pas par principe hostiles à l'idée anglaise. Une majorité était toutefois favorable au chiffre 27 sur 90, avec majorité qualifiée de 64 voix. Le Parlement européen, lui, était formel, indiquant qu'il n'autoriserait pas la conclusion de l'accord d'adhésion si la thèse anglaise triomphait. On comprend aisément — bien que ceci ne soit qu'indirect — que ce qui accroît le poids des États membres dans les prises de décisions à la majorité qualifiée, désavantage le Parlement.

Au sein du Conseil, lors de la négociation, de nombreuses solutions de compromis — si l'on en croit *l'Agence Europe* — furent avancées : on proposa que la minorité de blocage varie selon les matières ; également qu'elle soit différente selon les États membres, grands ou petits ; on pensa aussi que la minorité de blocage ne devait pas être la même en première lecture et en seconde, qu'en un premier temps le chiffre de 23 voix pouvait être retenu (toute proposition qui en aurait recueilli moins étant immédiatement entérinée), que pendant un délai très bref (trois mois ou deux ans ?) on négocierait si un texte plus consensuel pouvait être trouvé, qu'enfin passé ce délai, le texte puisse être accepté sauf s'il réunissait contre lui au moins 27 voix, ... Les Anglais restèrent inflexibles, 23 *or nothing*. Ceci aboutit à totalement embrouiller le dossier auquel mal habitués au terme de minorité de blocage, les habitués de *l'Agence Europe* ne comprenaient rien.

Enfin et par l'incomparable ténacité du président (grec) du Conseil UE, Th. Pangalos, un compromis voisin de celui exposé ci-dessus fut élaboré, indiquant que si, dans un cas donné, la minorité recueillie était entre le chiffre anglais (23 sur 90) et celui des autres (à savoir 26), autrement dit s'il y avait une faible majorité qualifiée (ou une forte minorité), la décision serait différée et qu'on rechercherait par voie de négociation une plus large base d'accord. On ne parla toutefois pas pendant combien de temps on négocierait jusqu'à la révision de 1998 ? Tel fut le compromis que, pour éviter le reproche fait par les juristes à son homologue et prédécesseur (en sarcasmes), le compromis de Luxembourg, on inséra dans une décision du Conseil et non pas seulement au procès-verbal de celui-ci ⁽²⁾ en se promettant de revoir plus tard le tout.

Il est probable que cette question va être l'une de celles qui empoisonneront la négociation de 1996. Si elle ne fait normalement pas partie des questions pour lesquelles cette révision est formellement prévue dans le traité de Maastricht, son lien avec l'exercice du pouvoir de décision devrait indubitablement l'y faire évoquer, c'est au surplus ce que le Conseil a décidé à Ioannina.

Incidentement — et au risque de paraître un crypto-anglais — on voudrait se demander si avec le temps on n'en est pas venu à déformer irrémédiablement l'équilibre de la prise des décisions conçu par P.H. Spaak. Il est certain que ce système prévu pour sauvegarder les « petits » États membres contre les « grands », au terme de quatre élargissements réduit exagérément le poids des grands États membres. Nous ne voudrions pas entrer dans un conflit entre « petits » et « grands » — il y a là une distinction qu'objectivement nous rejetons évidemment, nous refusons tout mépris des « petits » — tous les États sont égaux, a dit Vattel — on ne voudrait pas écarter une majorité de « petits » au profit d'une minorité de « grands », mais... ce que l'on appelle le couple franco-allemand a été bien utile pour le développement de la Communauté et prétendre faire quelque chose dans l'Union alors que la France plus l'Allemagne s'y opposent, nous paraît aventureux, or le risque existe — avec le système actuel il existe depuis 1985 — et il s'aggraverait avec les élargissements futurs si on continue sans une sérieuse remise à plat du mécanisme.

L'application de cette majorité qualifiée que nous ne sommes pas loin d'estimer quasi faussée suite à quatre élargissements — nous nous expliquons plus à fond sur cette opinion un peu plus loin — risque dans certains domaines d'être néfaste. Nous pensons au vote du budget, question pour laquelle depuis 1975 le Parlement européen joue un rôle égal à celui du Conseil, voire supérieur. Que penserait-on d'un budget voté par une connivence du Parlement européen et une faible majorité qualifiée du Conseil, laquelle n'inclurait pas deux des quatre grands États ?

Nous allons illustrer ce propos par quelques exemples en priant nos lecteurs de nous excuser de faire appel à des connaissances de l'arithmétique que bon nombre d'entre eux ont dû négliger depuis l'enseignement secondaire et qu'ils remplacent actuellement par les petites machines à calculer japonaises chères à l'ancien commissaire Etienne Davignon. Tout est calcul de pourcentage et de seuils. On rappellera que le texte de l'article 148.2 en est à (au moins) sa cinquième version depuis le traité de Rome ⁽³⁾.

On relèvera que le pourcentage de la majorité qualifiée par rapport au total des voix pondérées est resté quasi le même depuis 1958: 71 % (exactement il oscille depuis 1958 entre 70,588 % et 71,428 %), que corrélativement celui de la minorité de blocage par rapport au total des voix pondérées — sous réserve de l'assouplissement convenu à Ioannina — est toujours voisin de 29 % ⁽⁴⁾.

Ceci dit, du fait du plus grand nombre d'États parties à la Communauté, le couple franco-allemand perd du poids : 48 % en 1958, 34 % dans la Communauté à neuf, 32 % dans celle à dix, 26 %) dans celle à Douze et seulement 22 % dans l'Union européenne édition 1994 (moins de 15 % dans l'Union à 29 que nous évoquons plus loin !).

De même dans la Communauté de 1958, le couple pouvait s'opposer à une décision ; il ne le peut plus dans la Communauté des Douze, ni *a fortiori* dans celle à 16 où il a besoin d'un plus fort appoint pour y parvenir.

Supposons maintenant l'Union à 22, les six PECO (Pologne, République tchèque et République slovaque, Hongrie, Roumanie et Bulgarie) ont rejoint l'Union qui a acquis 75 millions de citoyens nouveaux. À

supposer que le nombre de voix pondérées soit le suivant (respectivement) 8 + 5 + 3 + 5 + 6 (7?) + 5, le total des voix pondérées sera de l'ordre de 122, dès lors le nombre de voix nécessaires pour que la majorité qualifiée soit réunie sera de 86 et la minorité de blocage sera de 37. Quoiqu'il en soit une alliance tactique constituée de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et des Pays-Bas serait minorisable (également la France + 'Allemagne + le Benelux + le Danemark).

Pour atteindre une minorité de blocage où les quatre grands (ceux à dix voix) s'opposant de concert seraient minorisés, il faut imaginer un total de voix pondérées de 138 ce qui paraît dans l'optique actuelle peu réalisable, car il faudrait l'adhésion de presque tous les États suivants — et celle-ci pose des difficultés semblant actuellement difficiles à surmonter — : Chypre (qui d'après sa population aurait deux voix), Malte (2), Estonie (2), Lettonie (2), Lituanie (2), Suisse (4), Liechtenstein (2), (nous excluons de remplacer les défaillants par l'Islande (2) ou la Moldavie (3), voire la Yougoslavie (6) ; nous renonçons en outre à hypothétiser sur les ex-membres de celle-ci, même si nous donnons deux voix aux potentiels candidats que seraient la Croatie et autant à la Slovénie, peut-être un peu trop chaperonnés par un État membre mais en mal d'un contentieux avec un autre.

Sans doute, me dira-t-on, dans le cas évoqué deux alinéas ci-dessus d'une Communauté à 22, où 4 opposants : France + Allemagne + Royaume-Uni ou Italie + Pays-Bas ou Belgique seraient battus en représentant seulement + 210 millions d'habitants ⁽⁵⁾ alors qu'en face les 18 pays majoritaires en voix représenteraient 260 millions en habitants..., on se trouve devant un cas de figure qui pourrait être considéré comme le plus démocratique, que c'est cela la démocratie, que d'ailleurs Jean-Jacques Rousseau a dit, *si la moitié plus un sont contre moi, c'est que j'ai tort*, mais alors on tue l'idée de la majorité *qualifiée* car 261 contre 211 est une *courte* majorité, ce que n'aime pas la société des États.

Par ailleurs — outre le Parlement européen dont on a indiqué la raison de rejeter notre raisonnement — les « petits » États membres également devraient en faire de même.

La négociation ne manquera pas de difficultés sur ce point. Cette délicate question risque d'éclipser celle pourtant fondamentale de la géométrie variable (noyau dur).

⁽¹⁾ Le texte de l'acte d'adhésion finalement adopté se lit ainsi (en son art. 15) :

« 1. L'article 148 du paragraphe 2 du traité CE et l'article 118 paragraphe 2 du traité Euratom sont remplacés par les dispositions suivantes : '2. Pour les délibérations du Conseil qui requièrent une majorité qualifiée, les voix des membres sont affectées de la pondération suivante : Belgique : 5, Danemark : 3, Allemagne : 10, Grèce : 5, Espagne : 8, France : 10, Irlande : 3, Italie : 10, Luxembourg : 2, Pays-Bas : 5, Norvège : 3, Autriche : 4, Portugal : 5, Finlande : 3, Suède : 4, Royaume-Uni : 10. Les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins :

— soixante-quatre voix lorsque, en vertu du présent traité, elles doivent être prises sur proposition de la Commission ;

— soixante-quatre voix exprimant le vote favorable d'au moins onze membres dans les autres cas ».

Donc total des voix pondérées 90 voix

seuil de la majorité qualifiée 64 voix

minorité de blocage 27 voix

...sauf application du compromis de Ioannina.

⁽²⁾ Le compromis de Ioannina se lit ainsi : Décision du Conseil du 29 mars 1994 concernant la prise de décision par le Conseil à la majorité qualifiée. Le Conseil de l'Union européenne, décide,

Article premier

Si des membres du Conseil représentant un total de 23 à 26 voix indiquent 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 et sans porter préjudice aux limites obligatoires de temps fixées par les traités et le droit dérivé, comme par exemple dans les articles 189 B et I89C du traité instituant la Communauté européenne, à une solution satisfaisante qui puisse être adoptée par 68 voix au moins. Pendant cette période, et toujours dans le respect du règlement intérieur du Conseil, le président déploie, avec l'assistance de la Commission, toute initiative nécessaire pour faciliter la réalisation d'une plus large base d'accord au sein du Conseil. Les membres du Conseil lui apportent leur concours.

Article 2

La présente décision sera publiée au Journal officiel des Communautés européennes.

Fait à Bruxelles, le 29 mars 1994

Par le Conseil, Le Président.

⁽³⁾ Pour secourir le lecteur, nous indiquons ici les chiffres depuis 1958 de l'article 148.2.

— Traité de Rome, les voix des États membres sont ainsi pondérées et le total nécessaire est de douze voix : Belgique : 2, Allemagne : 4, France : 4, Italie : 4, Luxembourg : 1, Pays-Bas : 2.

— Texte de 1972 (compte tenu de la non-adhésion norvégienne), les voix sont ainsi pondérées et la majorité qualifiée de 41 voix : Belgique : 5, Danemark : 3, Allemagne : 10, France : 10, Irlande : 3, Italie : 10, Luxembourg : 2, Pays-Bas : 5, Royaume-Uni : 10.

— Texte de 1979 (entrée de la Grèce), les voix sont ainsi pondérées et la majorité qualifiée est de 45 voix : Belgique : 5, Danemark : 3, Allemagne : 10, Grèce : 5, France : 10, Irlande : 3, Italie : 10, Luxembourg : 2, Pays-Bas : 5, Royaume-Uni : 10.

— Texte de 1985 (Espagne, Portugal), les voix sont ainsi pondérées et la majorité est de 54 voix : Belgique : 5, Danemark : 3, Allemagne : 10, Grèce : 5, Espagne : 8, France : 10, Irlande : 3, Italie : 10, Luxembourg : 2, Pays-Bas : 5, Portugal : 5, Royaume-Uni : 10.

— Texte de 1994 (Autriche, Finlande, Suède et Norvège) voir les bases de la pondération à la note de bas de page 1, la majorité est de 64.

⁽⁴⁾ Le chiffre de 27 voix aboutit même à porter la minorité de blocage à 30 % ; ce rehaussement de la moyenne de la minorité en fait un nouvel acquis pour les délégations favorables à la majorité qualifiée. Pour la petite histoire on notera que les États du Benelux, champions depuis toujours de la majorité qualifiée auraient voulu que dans le cadre du 4^{ème} élargissement, le seuil de la majorité qualifiée soit de 54 voix seulement (et pas 64), c'est-à-dire que la minorité de blocage eut bondi à 40 % ! Cela ne fut toutefois qu'une position première de négociation, jamais défendue vraiment (voir Agence Europe du 3 mars 1994).

On notera aussi que la thèse britannique d'une minorité de 23 voix n'était que la consolidation du chiffre retenu dans la Communauté à 12 (texte de 1985) elle aboutissait à un pourcentage de 25,5 %. En réalité dans toute cette querelle, tout le monde avait une certaine logique, logique de l'immobilisme toutefois : le Royaume-Uni en voulant geler à jamais — malgré tous élargissements — la minorité de blocage à 23 voix (chiffre de 1985), sans lui permettre de croître ; le Benelux en voulant geler à jamais — malgré tous élargissements — la majorité qualifiée à son seuil de 54 voix comme en 1985. Quant à la solution retenue au texte elle gèle le pourcentage ce qui n'est peut-être pas la moins bonne solution !

⁽⁵⁾ Nos chiffres sont ceux de la population au début de 1993, on s'est également servi de ces chiffres pour attribuer un nombre de voix pondérées aux six PECO.