



# Usages du vote à la majorité qualifiée de l'Acte unique européen à nos jours : une permanence inattendue

Stéphanie NOVAK

Our Europe Unser Europa  
La nostra Europa A nossa Europe  
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας  
Vårt Europa L-Ewropa tagħna Noastrã Europa



Vores Europa A mi Európank Naše  
Evropa Nasza Europa Нашата Европа Meie Euroopa  
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa  
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme  
Notre Europe





# Usages du vote à la majorité qualifiée de l'Acte unique européen à nos jours : une permanence inattendue

STÉPHANIE NOVAK



### **Stéphanie NOVAK**

Stéphanie Novak est chercheuse à la *Hertie School of Governance* (Berlin). Elle a auparavant été chercheuse à l'Institut universitaire européen (Florence), au Collège de France (Paris) et à l'université de Harvard.

Elle est docteure en sciences politiques (Institut d'études politiques de Paris, 2009), ancienne élève de l'École normale supérieure (ENS) et agrégée de philosophie. Sa thèse de doctorat a été publiée par Dalloz, Paris, en 2011 : *La prise de décision au Conseil de l'Union européenne. Pratiques du vote et du consensus.*

## Notre Europe

---

Notre Europe est un « think-tank » indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe* : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Compétition, coopération et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe souhaite définir.*

*Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-2005), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-2010) et António Vitorino (depuis 2011), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu).*

## Table des matières

---

<b>Résumé</b>	<b>p. 1</b>
<b>But de l'étude</b>	<b>p. 3</b>
<b>Méthode, sources et limites</b>	<b>p. 5</b>
<b>I. Faible fréquence des votes négatifs et abstentions en 1988 et 2008</b>	<b>p. 9</b>
<b>II. D'un usage mécanique à un usage sophistiqué de la majorité qualifiée</b>	<b>p. 13</b>
<b>III. La norme du ralliement des minoritaires</b>	<b>p. 17</b>
<b>IV. Les atouts de la présidence et l'opacité des positions des États membres</b>	<b>p. 21</b>
<b>V. Ombre du futur et conformisme : deux traits permanents</b>	<b>p. 27</b>
<b>VI. La politique de transparence et ses effets</b>	<b>p. 29</b>
<b>Conclusion</b>	<b>p. 33</b>



## Résumé

---

Cette étude s'interroge sur la façon dont l'usage du vote à la majorité qualifiée a évolué au Conseil de l'Union européenne. L'enquête débute avec l'Acte unique européen qui a étendu le champ des décisions relevant de la majorité qualifiée afin de faciliter l'adoption des directives relatives au Marché unique.

Les données quantitatives et les entretiens avec des membres du Conseil permettent de dégager une continuité inattendue.

- La proportion des actes législatifs adoptés malgré des votes négatifs et des abstentions est faible pour toute la période étudiée (en moyenne, moins d'un quart des textes relevant de la majorité qualifiée).
- La recherche de la majorité qualifiée et non d'un accord général est pourtant le moteur des négociations. Le but principal des négociateurs est de déterminer s'il existe une minorité de blocage contre une décision. L'existence ou non d'une telle minorité détermine le moment où la présidence du Conseil propose l'adoption d'un texte. Aujourd'hui comme hier, le souci d'efficacité explique que la présidence utilise la majorité qualifiée comme arme de dissuasion vis-à-vis des négociateurs qui craignent d'être mis en minorité.

- Les procès-verbaux des réunions du Conseil laissent néanmoins apparaître un faible taux d'opposition et d'abstention car les ministres qui n'ont pas obtenu satisfaction sur un texte tendent à se rallier à la majorité lorsqu'ils savent qu'une mesure va être adoptée.
- La publication des votes à partir de 1993 n'a pas mis fin à cette stratégie. En effet, la plupart des décisions sont prises par les organes préparatoires au Conseil (Coreper et Comité spécial Agriculture). Or, les mesures doivent être officiellement adoptées par le Conseil des ministres, ce qui laisse la possibilité aux Etats membres de se rallier à la majorité entre le moment de l'accord officieux sur une mesure et son adoption officielle.
- Cette possibilité ne peut cependant être utilisée par les ministres des Etats membres où il existe un contrôle parlementaire strict. Il sera donc nécessaire d'évaluer dans quelle mesure le rôle accru des parlements nationaux prévu par le traité de Lisbonne a un impact sur la pratique du vote au Conseil.

## But de l'étude

---

Cette étude tente de montrer comment la pratique du vote à la majorité qualifiée a évolué au Conseil de l'Union européenne depuis la moitié des années 1980 jusqu'à aujourd'hui. Précisons d'emblée qu'il ne s'agit pas de s'interroger sur la substitution progressive du vote à la majorité qualifiée à l'unanimité dans différents domaines ni sur les réformes successives de la procédure de vote – celles-ci ont été largement étudiées. Le vote à la majorité qualifiée est fondé sur une pondération des voix des États attribuée principalement en fonction de leur population et se caractérise par un seuil de majorité qualifiée assez élevé (environ 70 % des voix). Les élargissements successifs de l'Union européenne ont nécessité que la pondération soit redéfinie, ce qui a donné lieu à des négociations tendues entre les gouvernements des États membres, dont la plus célèbre est sans doute celle qui eut lieu lors de la Conférence Intergouvernementale de Nice en 2000. Cependant, on soutient parfois que ces débats houleux ne sont pas fondés car en règle générale, le Conseil ne voterait pas et déciderait « par consensus ». En moyenne, depuis 1993, date à laquelle les résultats des votes ont commencé à être publiés, environ 80 % des actes législatifs relevant de la majorité qualifiée

sont en fait adoptés sans opposition<sup>1</sup>. Est-ce à dire que lorsqu'un acte est adopté sans opposition, il l'est à la suite d'une recherche du consensus au cours de laquelle le vote à la majorité qualifiée a été laissé de côté ? Quel rôle joue cette règle lorsque les décisions semblent prises sans opposition ? Le rôle du vote à la majorité qualifiée a-t-il évolué depuis l'Acte unique (1986) qui a étendu le domaine régi par la majorité qualifiée afin de faciliter l'adoption des directives constituant le Marché unique ?

---

1. Cf. Mattila M. et Lane J.-E., « Why Unanimity in the Council ? A Roll Call Analysis of Council Voting », *European Union Politics*, 2001, 2/1, p. 31-52 ; Hayes-Renshaw F. et Wallace H., « When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly », *Journal of Common Market Studies*, 2006, 44/1, p. 161-94 ; Dehousse R., Deloche-Gaudez F. et Duhamel O., *Élargissement : comment l'Europe s'adapte*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006 ; Hagemann S. et De Clerck-Sachsse J., « Old rules, new game: decision-making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement », *Special CEPS Report*, Center for European Policy Studies, Bruxelles, 2007-03.

## Méthode, sources et limites

---

Si le Conseil a la réputation d'être une institution opaque, cette recherche a dû en outre trouver les moyens de contourner un obstacle de taille : ce n'est qu'en décembre 1993 que la publication des votes devint obligatoire. De plus, les votes publiés à partir de 1993 ne portent que sur les actes législatifs adoptés. Nous ne disposons pas de données sur les actes non adoptés par le Conseil. Il est très rare qu'un texte soit rejeté par un vote car lorsque la présidence du Conseil estime, d'après ses contacts bilatéraux avec les représentants des États membres, que le nombre de voix requis pour adopter un texte n'est pas atteint, elle ne demande pas aux délégations de voter. Elle renvoie le texte au Comité des représentants permanents<sup>2</sup> ou au groupe de travail qui cherchera à accorder des concessions supplémentaires aux opposants afin de défaire la minorité de blocage.

Cette étude se fonde tout d'abord sur une soixantaine d'entretiens avec des acteurs du Conseil, conduits entre 2006 et 2010. Nous tenons à remercier les personnes qui nous ont accordé un entretien. On a demandé aux acteurs des descriptions générales de leurs pratiques en séance plénière (manières dont les décisions sont

2. Ou au Comité spécial Agriculture (CSA) lorsque le texte relève de ce domaine.

arrêtées, rôle du vote à la majorité qualifiée pendant les négociations, stratégies d'opposition...) et on a tenté d'obtenir des informations sur l'impact que pourraient avoir eu quelques changements objectifs :

1. La publication des votes à partir de 1993 ;
2. L'extension de la codécision avec le Parlement européen ;
3. Le nombre croissant de membres du Conseil dû aux élargissements successifs. On pourrait par exemple supposer que cet accroissement a rendu les votes plus fréquents et que la fameuse substitution du consensus au vote a en réalité marqué l'activité du Conseil lorsque le nombre d'acteurs était moindre.

On a tenté de couvrir les différents stades de la prise de décision, à savoir au niveau des groupes de travail, du Comité des représentants permanents 1 (Coreper 1)<sup>3</sup> et du Comité spécial Agriculture, et du Conseil. On a veillé à interroger des acteurs qui remplissent les différentes fonctions possibles : présidence du Conseil, représentant national, membre du Secrétariat Général. On a en outre interrogé deux représentants de la Commission au Coreper 1 et au Conseil. Pour les entretiens auprès des représentants d'État, on a tenté de diversifier et d'équilibrer l'échantillon en se référant aux catégories selon lesquelles on a coutume de considérer les États membres : taille, ancienneté de l'appartenance à l'UE, situation géographique.

Cette recherche se fonde en outre sur la consultation de procès-verbaux antérieurs et postérieurs à 1993. On a comparé le nombre d'actes législatifs ayant pour base juridique la majorité qualifiée effectivement adoptés malgré des votes négatifs et/ou des abstentions lors de la dernière année de la Commission Delors I, en 1988, et lors de la dernière année de la Commission Barroso I, en 2008<sup>4</sup>.

On a été contraint de tracer certaines limites à cette étude.

Tout d'abord, on a pris en compte le fait que la pratique du vote peut varier d'un secteur à l'autre (le Conseil Agriculture-Pêche est par exemple réputé voter plus souvent que les autres Conseils) mais on n'a pas étudié les éventuelles varia-

3. Jusqu'à l'application du traité de Lisbonne, le Coreper 1 était chargé de la plupart des dossiers relevant de la majorité qualifiée, alors que le Coreper 2 traitait surtout des domaines décidés à l'unanimité.

4. Pour l'année 2008, les données ont été fournies par l'Observatoire des institutions européennes, IEP de Paris. Merci à Florence Deloche-Gaudez. Pour l'année 1988, elles résultent de notre propre collecte aux archives du Conseil.

tions sectorielles de manière systématique<sup>5</sup>. Plusieurs entretiens ont été conduits auprès d'acteurs du Coreper 1 qui traite d'une grande partie des dossiers relevant de la majorité qualifiée. Bien que la question des variations sectorielles ait été soulevée lors des entretiens avec ces personnes qui ont une vision transversale, elle mériterait une étude beaucoup plus fine. Le champ de la majorité qualifiée s'étant étendu au fil des années, il faudrait sélectionner des secteurs dans lesquels la majorité qualifiée est implantée depuis assez longtemps pour que la comparaison sectorielle soit pertinente.

Ensuite, les habitudes de vote diffèrent en fonction des États membres. Certains évitent systématiquement d'être mis en minorité ; ils acceptent le compromis plus tôt et pour cette raison ne sont pas mis en minorité (c'est par exemple le cas de la France). D'autres ont la réputation d'avoir moins de complexes à être minorisés – c'est le cas de l'Allemagne<sup>6</sup>. On prend en compte dans l'étude ce facteur de manière générale mais on pourrait là aussi faire une étude fine de l'évolution de ces coutumes.

Enfin, cette étude n'inclut pas le cas particulier du vote à la majorité qualifiée dans la comitologie, notamment au sujet des OGM<sup>7</sup>.

5. Pour une comparaison sectorielle, voir Dehousse R. et al., *Que fait l'Europe ?*, Presses de Sciences Po, 2009, p. 86 sq.

6. On peut identifier trois raisons principales : 1. lorsque les représentants allemands sont mis en minorité, ils peuvent ainsi passer outre à la position des *Länder*. 2. le marché intérieur représente de toute façon un avantage pour les Allemands. 3. les intérêts allemands dans certaines politiques commerciales et antidumping sont en conflit avec les positions de la Commission.

7. Cf. Pollack, Mark A. et Shaffer, Gregory C., « Risk regulation, GMOs and the limits of deliberation », in Naurin, D. et Wallace, Helen, *Unveiling the Council*, Basingstoke, U.K., Palgrave MacMillan, 2008, p. 144-164.



## I. Faible fréquence des votes négatifs et abstentions en 1988 et 2008

Pour éclairer l'évolution de la pratique du vote, on a tout d'abord tenté de déterminer avec quelle fréquence les États membres enregistraient des votes négatifs et des abstentions<sup>8</sup> dans les années 1980. On a choisi de comparer le nombre d'actes législatifs adoptés malgré des votes négatifs et des abstentions en 1988 et 2008. La portée de cette comparaison est limitée par le fait que le domaine relevant de la majorité qualifiée s'est étendu. Il comprenait en 1988 essentiellement l'agriculture, la pêche et le marché intérieur.

En 1988, environ 320 actes législatifs ayant pour base juridique la majorité qualifiée ont été formellement adoptés par le Conseil<sup>9</sup>. Or, des votes négatifs ou des abstentions n'apparaissent que pour 34 actes législatifs relevant de la majorité qualifiée, soit un peu plus de 10 % des actes adoptés qui auraient pu en droit être adoptés malgré des oppositions. On peut ajouter à ces 34 votes une dizaine de cas dans lesquels le procès-verbal indique qu'un acte a été arrêté « à la majorité qualifiée ». Cette formule signifie qu'il existait des opposants qui n'ont pas souhaité figurer

8. Lorsque la règle est le vote à la majorité qualifiée, l'abstention compte comme un vote négatif.

9. On a décompté les directives, règlements et décisions. On n'a pris en compte que les actes *formellement adoptés*, et non les positions communes du Conseil pour lesquelles l'avis du Parlement européen est nécessaire avant l'adoption formelle.

sur le procès-verbal. Nous reviendrons sur cette pratique; notons à présent que si on prend en considération ces quelques cas, la proportion de textes adoptés malgré des opposants s'élève à 14 % environ. En 2008, 30 actes législatifs sur 200 actes relevant du vote à la majorité qualifiée ont été adoptés malgré des votes négatifs et des abstentions, ce qui représente 15 % d'actes adoptés malgré des oppositions. Le recours au vote négatif ou à l'abstention est donc faible pour les deux années étudiées.

Cependant, cette comparaison est limitée car les acteurs de la prise de décision avant 1993 affirment que les votes n'étaient pas reportés avec grande rigueur sur les procès-verbaux. On reviendra aussi sur ce point.

Comme on l'a indiqué, si l'on compare la répartition des votes négatifs et abstentions par secteur en 1988 et 2008, on se heurte au fait que le domaine relevant de la majorité qualifiée s'est étendu. Cependant, le tableau ci-dessous propose une comparaison sectorielle :

**COMPARAISON SECTORIELLE – 1988 ET 2008**

ANNÉE	1988	2008
<b>SECTEUR</b>		
AGRICULTURE	10	7
PÊCHE	12	2
MARCHÉ INTÉRIEUR ET POLITIQUE INDUSTRIELLE	6	7
ENVIRONNEMENT	1	2
NOMBRE DES ACTES VOTÉS DANS LES SECTEURS CI-DESSUS / NOMBRE TOTAL DE VOTES	29/341 <sup>10</sup>	18/302 <sup>11</sup>

Ce tableau montre que, en partie du fait de cette extension, 12 des actes contestés en 2008 ne relèvent pas de secteurs où en 1988 des contestations se sont exprimées. Cependant, plus de la moitié des actes contestés en 2008 appartiennent aux mêmes secteurs que la plupart des actes contestés en 1988, soit l'agriculture, la pêche, le marché intérieur et l'environnement.

10. Les 5 actes non détaillés dans ce tableau sont des accords commerciaux avec des pays tiers, une décision budgétaire et une décision concernant le programme de coopération entre l'université et l'entreprise en matière de formation dans le domaine des technologies COMETT II.

11. Les 12 actes non détaillés ont pour objet les transports, l'union douanière, la libre circulation des personnes, le travail, l'information, le statut des fonctionnaires européens et le budget.

Cette répartition paraît confirmer la réputation du Conseil Agriculture-Pêche qui traditionnellement voterait plus souvent que les autres Conseils. La proportion de votes publics ne se répartit cependant pas de la même façon entre les secteurs Pêche et Agriculture pour les deux périodes. Selon les données de l'Observatoire des institutions européennes, dans le secteur agricole, pour la période janvier 2002-juin 2007, 37 % des actes relevant de la majorité qualifiée ont donné lieu à un vote public ; cette proportion est inférieure à 15 % pour le secteur de la pêche<sup>12</sup>. Pour l'année 1988, dans le secteur agricole, 10 actes sur 140 ont été adoptés malgré l'opposition explicite – ou dans deux cas l'abstention – d'États membres, ce qui représente 7 % d'actes contestés. Par ailleurs, si en 1988, 12 actes sur 47 ont été contestés dans le secteur de la pêche (soit environ 25 % d'actes contestés), en 2008, seuls deux actes ont été contestés dans ce secteur.

Il faut noter que le nombre élevé d'actes contestés en 1988 s'explique en partie par le fait que l'Espagne était alors le principal pays à contester les décisions du Conseil en matière de pêche. Lorsque son adhésion était encore récente, l'Espagne votait souvent contre les propositions si elle ne les estimait pas conformes à ses intérêts, puis elle s'est pliée progressivement à la « culture du consensus ». L'Irlande et le Danemark ont aussi en 1988 contesté plusieurs règlements dans le même secteur.

On est ainsi conduit à s'interroger sur la répartition des votes négatifs et abstentions par État membre. Comparer la répartition par pays a une pertinence limitée du fait des élargissements. Le tableau ci-dessous ne prend en compte que les États qui étaient déjà membres de l'UE en 1988. Les États sont ordonnés en fonction du nombre de décisions qu'ils ont contestées en 1988, de manière décroissante.

Le nombre de votes négatifs et d'abstentions par État membre est en moyenne plus élevé en 1988 qu'en 2008. En 1988, les 34 votes sont répartis entre 10 États (sur 12). En 2008, les 30 votes sont répartis entre 23 États (sur 27)<sup>13</sup>. En 1988, le nombre maximal de votes négatifs ou abstentions par État est 12 (pour l'Espagne),

12. Voir *Que fait l'Europe ?*, p. 98-99.

13. Le fait que plus de 300 actes relevant de la majorité qualifiée aient été adoptés en 1988, contre 200 en 2008, est une limite supplémentaire de cette comparaison.

alors qu'il n'est que de 7 en 2008 (pour la Grande-Bretagne, les États non pris en compte pour 2008 ayant tous voté moins de 6 fois).

Si l'on examine les pays individuellement, on constate que l'Allemagne, qui a aujourd'hui la réputation de ne pas hésiter à se faire minoriser, faisait en 1988 partie des pays qui votaient contre les mesures adoptées ou s'abstenaient le moins souvent. La Grèce qui en 1988 s'est opposée à des décisions dans des secteurs variés n'a contesté que trois décisions en 2008. Par contre, le Danemark faisait déjà partie en 1988 des États qui contestaient le plus souvent les mesures adoptées.

#### RÉPARTITION PAR ÉTAT MEMBRE (EN %)

ÉTAT MEMBRE	ANNÉE	1988	2008
ESPAGNE		3,75	1
DANEMARK		3,1	2
GRÈCE		2,5	1,5
IRLANDE		1,9	1,5
GRANDE-BRETAGNE		1,9	3,5
ITALIE		1,6	1
FRANCE		1,25	0,5
PORTUGAL		0,9	1
ALLEMAGNE		0,9	2
PAYS-BAS		0,6	1
BELGIQUE		0	2
LUXEMBOURG		0	1,5

De manière générale, cette comparaison révèle que le Conseil tendait déjà à adopter les actes législatifs sans opposition explicite en 1988 bien qu'apparemment quelques États membres s'abstenaient ou votaient plus facilement contre les actes adoptés. Cependant, étant donné les différentes limites de cette comparaison, il est nécessaire de la compléter par les témoignages des acteurs du Conseil.

## II. D'un usage mécanique à un usage sophistiqué de la majorité qualifiée<sup>14</sup>

---

Les entretiens montrent que le vote à la majorité qualifiée joue un rôle assez constant depuis l'Acte unique : il agit comme une arme de dissuasion – pour reprendre la métaphore d'un acteur – utilisée par la présidence vis-à-vis des États membres, qui évite cependant autant que possible d'ouvrir des procédures de vote, que ce soit à main levée ou par un tour de table. Les délégations savent qu'elles peuvent être mises en minorité et se montrent constructives afin de ne pas s'isoler. C'est pourquoi la plupart des décisions semblent prises sans opposition. Selon un représentant permanent, sur les 260 directives qui ont mis en place le marché intérieur, seules une quarantaine ont donné lieu à un vote<sup>15</sup>. Pourtant si l'ensemble de ces directives ont pu être adoptées efficacement, c'est grâce à la possibilité d'un vote. Le Conseil a opéré depuis l'Acte unique et continue d'opérer en règle générale de la façon suivante. Lorsqu'une proposition parvient au groupe de travail puis au Coreper ou au Comité spécial Agriculture (CSA), les acteurs – présidence, Secrétariat, Commission, représentants nationaux – cherchent à déterminer s'il existe une minorité de blocage. C'est pourquoi lors des séances plénières et des entretiens bilatéraux, le comptage de la majorité qualifiée est permanent.

14. Ces termes sont ceux d'un représentant permanent au Conseil pendant la période étudiée.

15. De Schoutheete Philippe, *Une Europe pour tous*, Paris, Odile Jacob, 1997, p. 20.

Pourtant, il se pratique de façon implicite : il ne s'appuie pas sur le vote ouvert des délégations en séance, mais sur les déductions que font les acteurs à l'écoute des positions exprimées en séance plénière ou de manière non officielle, les délégations ne faisant pas de référence explicite au vote. Lorsqu'elle estime qu'il n'y a plus de minorité de blocage solide contre une proposition ou une solution de compromis, la présidence déclare qu'elle peut être adoptée, en incitant les minoritaires à se rallier moyennant des concessions cosmétiques. En général, la proposition est adoptée sans opposition parce que les minoritaires eux-mêmes ne voient pas l'intérêt de voter contre le texte adopté (on reviendra sur leurs motivations).

Comme l'indique un participant au Conseil Transports : « *Si un observateur assistait à des réunions du Conseil, il n'observerait pratiquement aucun vote à la majorité qualifiée. Il est très inhabituel pour les présidences de demander aux délégations de voter. L'explication officielle est que les présidences vont rechercher un consensus et ainsi éviter de mettre certains pays en minorité. L'expression « noblesse oblige » s'applique, mais elle n'est pas la seule explication. Le vote à la majorité qualifiée est comme une épée de Damoclès au-dessus de la table des négociations, et est à l'esprit de chacun. La présidence, la Commission et les délégations évaluent l'état des négociations, de manière presque permanente et automatique, afin de savoir s'il y a une majorité qualifiée ou une minorité de blocage. [...] L'absence de vote officiel [...] ne signifie pas du tout qu'il n'existe pas de système de majorité qualifiée, ni que la recherche d'un consensus constitue la règle générale<sup>16</sup>. »*

Si ce mécanisme est constant, certains témoignages indiquent que le moteur de la majorité qualifiée n'a pas toujours fonctionné avec la même puissance ou, pour le dire autrement, la menace de la minorisation n'a pas toujours été utilisée avec la même vigueur par les présidences successives. On tentera de dégager quelques grandes étapes bien qu'il soit difficile de déterminer avec précision si l'influence de la majorité qualifiée a varié tant elle est utilisée de manière implicite.

16. [Traduction de] Bal, Leendert Jan, « Member states operating in the EU Council of ministers : inside impressions », in Meerts, Paul W. et Cede, Franz (ed.), *Negotiating European Union*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, N.Y. : Palgrave Macmillan, 2004.

Il semble toutefois qu'on puisse isoler une première étape allant de l'Acte unique à 1992<sup>17</sup>. Les propos des membres du Conseil à cette époque convergent. La nécessité de construire le Marché unique conduisit à utiliser pleinement les potentialités du vote à la majorité qualifiée, la présidence jouant sur la crainte des ministres d'être mis en minorité pour favoriser l'adoption de directives. Le vote était utilisé de manière abrupte dans les premières années, sans efforts diplomatiques, comme une « guillotine procédurale » pour reprendre les termes d'un représentant. Il semble que le plus grand nombre de votes formels eurent lieu en 1986 (80 ou 90 votes selon les sources<sup>18</sup>) puis ce nombre décrut petit à petit. Tout en restant le moteur de la prise de décision, la majorité qualifiée se mit à opérer de façon plus implicite : les mauvaises relations que créaient les mises en minorité explicites, le risque qu'un représentant ou un ministre mis brutalement en minorité par la présidence ne se montre vindicatif lors de négociations ultérieures, incitèrent les acteurs à « sophistiquer » l'usage de la majorité qualifiée. La présidence évitait par exemple de faire référence à la majorité ou à la minorité en séance plénière et cherchait à accorder des concessions aux minoritaires pour qu'ils se rallient sans perdre la face. C'est pourquoi on croit parfois que le Conseil substitua la pratique du consensus à la règle de la majorité qualifiée. L'hypothèse selon laquelle le vote à la majorité qualifiée se serait peu à peu banalisé, alors que le petit nombre d'acteurs aurait initialement permis de chercher des accords généraux, n'est donc pas corroborée par les témoignages, bien au contraire.

17. Pour des données sur les votes avant 1993, cf. Jean-Louis Dewost, « Le vote majoritaire : simple modalité de gestion ou enjeu politique essentiel ? » in *Du droit international au droit de l'intégration, Liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, p. 167-175 ; Ponzano, Paolo, « Le processus de décision dans l'Union européenne », *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2002, 1, p. 35-52, p. 43, Dewost J.-L., cité, p. 168 et Louis, Jean-Victor, « Les nouvelles procédures : conclusions et perspectives », in Engel, Christian et Wessels, Wolfgang, *From Luxembourg to Maastricht. Institutional change in the European Community after the Single European Act*, Bonn, Europa Union Verlag, 1992, p. 161. Ces données concordent et la proportion moyenne de décisions prises malgré des votes négatifs et des abstentions (qui comptent comme des votes négatifs) semble depuis 1985 être proche de celle établie d'après les résultats publiés depuis 1993.

18. 80 selon Jean-Louis Dewost, 90 selon Paolo Ponzano. Selon Jean-Louis Dewost, jurisculte au Secrétariat du Conseil, la pratique du vote évolua de cette manière : « On s'achemine [...] vers une situation dans laquelle le vote majoritaire devient la modalité normale de gestion de la Communauté tandis que la nécessité du recours au consensus demeure pour les quelques choix politiques essentiels. [...] Deux phénomènes intéressants méritent d'être relevés dans l'analyse de la pratique de ces dernières années : non seulement le nombre de votes du Conseil s'est accru de manière considérable mais en outre leur « signification » tend à changer. [...] Au niveau des ordres de grandeur, on constate qu'on est passé de quelques votes isolés par an à une dizaine de votes en 1980, puis à une vingtaine en 1982, à une quarantaine en 1984 et de nouveau en 1985, pour aboutir à près de quatre-vingt votes en 1986. C'est une évolution tout à fait remarquable qui a échappé à bon nombre d'observateurs. Elle concerne tous les secteurs de l'activité du Conseil mais plus particulièrement l'agriculture, la pêche, ainsi que la politique commerciale, sans compter les questions budgétaires et statutaires qui connaissent une pratique du vote très ancienne et ininterrompue. », Dewost J.-L., cité, p. 168. Cependant, selon Paolo Ponzano, avant 1985 le nombre de votes fut moins élevé que ne l'affirme Jean-Louis Dewost.

Selon un participant aux négociations des années 1980, revenu au Conseil au milieu des années 1990 dans le secteur des affaires sociales, une fois adoptées les directives constituant le marché intérieur, les acteurs prirent moins de risques. On s'était mis à parler de « recherche du consensus » – ce qui selon lui, et selon plusieurs membres du Secrétariat interrogés, « ne veut rien dire ». Il est possible que dans les années 1990, les présidences successives aient hésité à utiliser le vote comme arme de dissuasion parce que le marché intérieur était achevé. Cependant, il faut relativiser l'importance de ce changement. D'une part, les textes adoptés dans le secteur des affaires sociales ne représentent qu'une petite minorité des décisions prises par le Conseil. D'autre part, le témoignage de cet acteur pourrait conduire à établir une dichotomie entre recherche du consensus et usage du vote comme arme de dissuasion. Mais, comme l'indique un autre témoin, il s'agit des deux facettes d'un même phénomène : c'est la possibilité d'un vote qui conduit les participants à se rallier.

Si la majorité qualifiée a peut-être eu moins d'influence après 1992, les entretiens menés auprès d'acteurs du Conseil qui étaient tous présents dans cette institution au moins depuis le début des années 2000 ont révélé un phénomène inattendu : en règle générale, la présidence ne cherche pas à associer tous les participants au compromis final. En effet, d'une part, il en résulterait des compromis trop dilués ; d'autre part, la prise de décision en serait freinée alors que toute présidence est animée par un souci de productivité. En règle générale, la présidence propose l'adoption de ses compromis dès qu'elle estime qu'il n'y a plus de minorité de blocage. Les exceptions à cette règle sont les cas où un grand État membre refuse d'être mis en minorité et ceux où un intérêt vital d'un État membre est menacé par un texte qui bénéficie d'un soutien suffisant pour être adopté. On a tenté d'obtenir une vue générale du rôle de la majorité qualifiée en interrogeant une vingtaine de membres du Coreper 1 (qui traite de la plupart des secteurs relevant de la majorité qualifiée). Or, lorsqu'on demande aux membres du Coreper 1 s'ils constatent des différences entre les secteurs, ils ont tendance à répondre que la recherche de la productivité caractérise tous les secteurs dont ils ont connaissance.

### III. La norme du ralliement des minoritaires

Selon des acteurs de la prise de décision avant 1993, les « chiffres [au sujet des votes] n'ont pas de sens » car la règle générale était que la présidence constate la majorité qualifiée sans vote, les minoritaires choisissant alors de se taire. « Les procès-verbaux ne veulent rien dire » car les insatisfaits ne voulaient pas apparaître comme les « moutons noirs ». Ce phénomène du ralliement antérieur à 1993 est noté ainsi par la présidence du Conseil en 1990 : « *La difficulté à fournir des statistiques (sur les votes au Conseil) est liée aux modalités de vote au Conseil. À de nombreuses occasions, lorsqu'un État membre voit qu'un vote ne lui sera pas favorable, il préfère se rallier au consensus plutôt que de demander un vote qui ne modifierait pas la situation. Par conséquent, même si des données étaient disponibles, je suis convaincu qu'elles ne seraient pas spécialement fiables*<sup>19</sup>. »

Cependant, le ralliement des minoritaires n'a pas été dissuadé par la publicité des votes : les entretiens auprès des témoins de la prise de décision dans les années récentes, qu'ils appartiennent au Secrétariat ou à la représentation permanente

19. [Traduction de la] *Réponse du président du Conseil à la question n° 89 (H-609/90) de M. De Vries, Parlement européen, rapport du 13 juin 1990*, cité par Bieber R., « Majority Voting and the Cooperation Procedure », in C. Engel et W. Wessels, *From Luxembourg to Maastricht. Institutional change in the EC after the SEA*, Europa Union Verlag, Bonn, 1992, p. 57.

d'un État membre, montrent que le ralliement reste la norme. Dans une réponse à un député européen en 2001, le Secrétariat du Conseil note à sa manière ce phénomène : « la majorité qualifiée peut dans la pratique favoriser l'accord de toutes les délégations sur un texte dans la mesure où des délégations qui ne sont pas d'accord avec celui-ci peuvent être enclines à voter en faveur du moment où elles savent qu'elles vont être minorisées<sup>20</sup>. »

Les représentants nationaux évoquent plus précisément différentes motivations :

- au sein du Conseil, voter contre un texte adopté ou s'abstenir est mal perçu par la Commission et la présidence. La Commission et la présidence s'efforcent d'écouter et de prendre en compte les revendications des différents ministres : ne pas se rallier est considéré comme un manque de respect de leur travail. Parce qu'ils seront amenés à négocier à nouveau avec les mêmes partenaires, les représentants trouvent plus prudent de se rallier lorsqu'ils n'ont pas obtenu satisfaction. Cette ombre du futur est d'autant plus influente que la présidence est tournante. Les ministres qui pourraient manifester leur insatisfaction en votant contre une mesure adoptée ou en s'abstenant évitent de se faire remarquer pour que la présidence de leur pays ne soit pas bloquée par ce genre de comportement.
- les représentants des États membres craignent que les votes d'opposition et les abstentions publiques n'aient des conséquences néfastes au plan national. Ils doivent en effet affronter les journalistes lors des conférences de presse qui suivent les Conseils et tendent à reculer devant l'obligation de justifier un vote négatif ou une abstention qui risquent d'être perçus comme des échecs dans les négociations. En outre, ils redoutent qu'un vote contre une mesure adoptée ou une abstention ne soit utilisé par leurs opposants politiques, puis rende difficile la mise en œuvre de la mesure à laquelle ils se sont opposés. Si les ministres cherchent parfois à donner de la publicité à leur opposition (par exemple, les représentants allemands peuvent ainsi montrer aux *Länder* opposés qu'ils se sont battus contre une mesure mais qu'elle a été adoptée et qu'il va falloir la mettre en œuvre ; ou encore, lorsque la Grande-Bretagne était dirigée par un gouvernement conservateur, John Major n'hésitait pas à voter publiquement contre des textes

20. Question écrite E-3938/00 posée par Christopher Huhne (ELDR) au Conseil. Nombre de votes à la majorité qualifiée, *Journal officiel* n° C 364 E du 20/12/2001 p. 0004-0005.

adoptés, comportement dont se démarqua ensuite le gouvernement Blair), ils cherchent en général à taire le fait que leurs demandes n'ont pas été satisfaites lors des négociations.

Selon les représentants nationaux, voter contre ou s'abstenir conduit à se faire remarquer, ce qui est indésirable au sein du Conseil et au plan national. Lorsque les ministres ne respectent pas la norme du ralliement, leurs pairs jugent leur comportement incompréhensible et excessif, incompatible avec le fonctionnement diplomatique du Conseil. Le cas du gouvernement polonais, souvent décrit comme obstructionniste, nous a été cité lors de presque tous les entretiens avec les témoins de la prise de décision dans les années récentes. Notons qu'un opposant ou un abstentionniste risque d'autant plus de se faire remarquer que la majorité qualifiée est élevée : lorsqu'un texte est adopté, le nombre d'opposants et d'abstentionnistes ne peut être que faible, si bien qu'ils apparaissent comme une « mouche sur le lait » pour reprendre les termes d'un représentant espagnol.

De plus, lorsque le Conseil examine un texte en codécision avec le Parlement européen, la règle est que les représentants des États membres défendent en bloc la position commune du Conseil face aux parlementaires. Bien que cette règle soit informelle, elle est respectée par les délégations. Elle s'explique par le fait que des groupes de parlementaires pourraient utiliser les divisions du Conseil pour infléchir les textes en fonction de leurs préférences. L'extension de la codécision contribue à la persistance des décisions prises apparemment sans opposition et la proportion de votes est moins élevée lorsque les décisions doivent être prises en codécision.

La fameuse culture du consensus propre au Conseil consiste ainsi à ne pas s'opposer à un texte qui va être adopté même si l'on est en désaccord avec lui. C'est une culture de diplomates, qui ne signifie pas que la présidence du Conseil et la Commission satisfont chaque État membre avant de faire adopter un texte. Dans la sphère de la majorité qualifiée, les représentants nationaux sont très actifs et se rallient d'eux-mêmes. Cependant, si le ralliement des minoritaires explique pour partie, aussi bien dans les années 1980 qu'aujourd'hui, qu'une large proportion des décisions soient prises sans opposition, comment le ralliement est-il possible ? L'ouverture croissante du Conseil a-t-elle modifié cette pratique ?



## IV. Les atouts de la présidence et l'opacité des positions des États membres

---

Lorsqu'on parle avec les acteurs, deux visions s'opposent : au Conseil, tout le monde sait tout ; au Conseil, personne ne sait jamais l'état exact des positions. Cependant, les entretiens avec l'ensemble des acteurs passés et présents conduisent à affirmer que la présidence est mieux informée que les négociateurs nationaux. La présidence mène les débats et cherche des compromis sur les propositions de la Commission en collaboration avec celle-ci. Les négociations progressent grâce aux contacts bilatéraux qui permettent à la présidence, secondée par le Secrétariat du Conseil, d'être mieux informée sur les positions des délégations. Ce privilège informationnel est noté aussi bien par les témoins de la prise de décision avant 1993 que par les témoins actuels.

Une deuxième particularité fondamentale demeure : le but de toute présidence est de faire adopter le plus grand nombre possible de propositions. La présidence cherche autant que possible à atteindre la majorité qualifiée sur les différents dossiers dont elle hérite pour un semestre. Le rythme semestriel stimule l'émulation entre présidences<sup>21</sup>. Les entretiens révèlent que la présidence a mis

21. Il est possible que le nouveau système de présidence instauré par le traité de Lisbonne conduise à diminuer l'impact de ce facteur mais cet effet ne peut être évalué dans le cadre de cette étude.

sa connaissance plus précise des positions des délégations au service de cette recherche d'efficacité aussi bien hier qu'aujourd'hui. Comment utilise-t-elle son privilège informationnel ?

Les témoins des négociations antérieures à 1993 expliquent que, bien souvent, les décisions étaient prises sans opposition parce que la présidence « constatait » qu'un texte pouvait être adopté sans demander aux délégations de voter en levant la main ou en exprimant leur position au cours d'un tour de table. Ce constat était fait sur la base d'informations recueillies en séance plénière et grâce à des contacts bilatéraux avec les différentes délégations. Cette deuxième source d'information était la plus fiable car, en séance, les délégations restaient floues pour garder une marge de manœuvre dans la négociation et pour ne pas paraître défaites face à leurs pairs si elles n'obtenaient pas ce qu'elles voulaient. En effet, être clair sur sa position, qu'elle soit positive ou négative, empêchait d'obtenir plus de concessions : un État membre se déclarant opposé à une proposition n'était plus écouté par la présidence qui cherchait à gagner le soutien de délégations apparemment plus flexibles ; l'État membre se déclarant d'emblée favorable à une proposition courait le même risque une fois sa voix gagnée. Rester flou était donc la meilleure stratégie. C'est pourquoi la présidence cherchait à déterminer en bilatéral quelles étaient les revendications réelles. Lorsqu'elle estimait qu'il n'y avait plus de minorité de blocage, elle proposait l'adoption du texte. La présidence ne dérogeait à cette règle que si un grand État refusait d'être mis en minorité, ou si l'intérêt national d'un État était fort menacé par le texte en passe d'être adopté.

Cette méthode conduisait à ce que les décisions soient prises alors que les positions des délégations n'étaient pas forcément claires. Les représentants nationaux n'étaient pas bien sûrs de l'état des positions car les contacts bilatéraux et l'accord de concessions conduisaient à une instabilité générale. Ils se fiaient au constat de la présidence qu'ils pensaient mieux informée qu'eux-mêmes. Lorsque celle-ci déclarait qu'une proposition bénéficiait d'assez de soutien pour être adoptée, on ne s'y opposait pas. C'est à cause de ces pratiques que nos interlocuteurs affirment qu'il n'est pas possible de déterminer combien d'actes législatifs ont été adoptés avant 1993 sans le soutien de tous les États membres.

La présidence utilisait ses informations pour pousser à l'adoption des propositions en prenant notamment garde à la façon de distribuer la parole. En séance plénière, un membre du Secrétariat notait les noms des délégations qui souhaitaient intervenir. La présidence consultait la liste et il arrivait qu'elle ne donne pas la parole au premier qui avait demandé à s'exprimer, mais au deuxième, ce que le premier contestait. La présidence lui répondait qu'elle décidait de l'ordre des interventions. En fait, l'ordre de prise de parole était destiné à « encaisser » des déclarations de soutien à son compromis. Elle tentait ainsi de dissuader ceux qui interviendraient ensuite d'exprimer leur désaccord dans l'espoir d'atteindre plus facilement la majorité qualifiée.

De plus, lors des séances plénières, si la présidence jugeait qu'il existait une minorité de blocage, elle pouvait décider d'interrompre la réunion pour parler isolément avec une ou deux délégations. Elle ouvrait à nouveau la séance après ces échanges en déclarant « nous avons un compromis à la majorité qualifiée ». Pourtant, rien n'était changé dans le compromis qui n'était pas soutenu par une majorité qualifiée avant l'interruption. Les représentants pouvaient en déduire que la présidence avait fait des promesses orales à l'une ou l'autre des délégations, qui était revenue lors de l'échange bilatéral sur la position qu'elle avait soutenue en séance. De la sorte, la présidence pouvait faire adopter un texte en passe d'être rejeté. Personne ne contestait sa méthode car une délégation qui aurait demandé un vote se serait retrouvée dans l'embarras si le vote avait révélé une majorité qualifiée. La perspective de négocier à nouveau avec les mêmes personnes dissuadait de s'opposer au constat de la présidence, qui était considérée comme, mieux informée que l'ensemble des délégations.

Outre son information supérieure, la présidence pouvait utiliser son privilège procédural pour favoriser l'adoption de textes auxquels des États membres étaient opposés. Plutôt que de demander « qui est opposé à ce compromis ? », ce qui aurait pu inciter les opposants à se déclarer et déclencher une réaction en chaîne, elle pouvait contourner la difficulté en disant au Coreper ou au CSA : « j'ai l'intention de présenter ce texte comme point A au Conseil » (un point A est un texte que les ministres adopteront formellement au Conseil, car eux seuls ont le droit de vote, mais sans discussion puisqu'un accord est intervenu au niveau du Coreper ou du CSA). Les minoritaires en concluaient que la majorité qualifiée était atteinte et se

taisaient<sup>22</sup>. La présidence décourageait ainsi une éventuelle minorité de blocage de s'exprimer ou, si les opposants n'étaient pas assez nombreux pour bloquer la décision, elle évitait de cette façon de révéler leur minorisation.

Cependant, il ne faut pas considérer que toutes les délégations étaient les dupes de ces manœuvres. L'absence de vote pouvait leur être utile. C'était par exemple le cas lorsque la présidence plutôt que de faire voter déclarait : « je constate que les conditions sont réunies pour qu'une décision soit prise car il y a un accord. » Cette formule ambiguë pouvait signifier qu'il y avait la majorité qualifiée ou qu'il y avait un accord général en faveur du texte proposé à l'adoption. Les délégations pouvaient jouer sur cette ambiguïté lorsqu'elles ne s'opposaient pas mais ne voulaient pas qu'on sache dans leur pays qu'elles avaient soutenu la proposition. Elles pouvaient dire : nous étions contre mais il y avait une majorité qualifiée donc nous avons dû adopter le texte. En outre, lorsque des accords commerciaux avec des pays tiers étaient adoptés, le constat de la majorité qualifiée sans vote permettait aux délégations qui ne souhaitaient pas que ces pays tiers les sachent opposées de ne pas être identifiées.

La publication des votes et la politique générale de transparence sur les activités du Conseil ont-elles mis fin à ces pratiques ? Un ancien représentant permanent explique qu'au début des années 1990, les ministres et représentants redoutaient que l'obligation de voter publiquement n'amoindrisse l'efficacité de la prise de décision en crispant les positions des délégations. Il ne serait plus possible de mettre à profit l'adage qui reflète peut-être le mieux le fonctionnement du Conseil : « qui ne dit mot consent. » Ces craintes se sont révélées infondées car les décisions demeurent pour la plupart prises par le Coreper ou le CSA. Or l'ouverture partielle des séances ne concerne que les réunions des ministres en Conseil ; les réunions du Coreper et du CSA se tiennent entièrement à huis clos. Dans ces circonstances, les membres du Coreper et du CSA ont conservé les pratiques habituelles avant 1993. La présidence continue de ne pas faire voter les délégations pour éviter que leur position ne se crispe et pour que les mesures soient adoptées plus facile-

22. Les délégations pouvaient aussi demander à la présidence d'inscrire le texte comme « faux point B ». Les points B sont les textes qui seront discutés par les ministres parce qu'ils comportent des problèmes que le Coreper ou le CSA n'a pas résolus ; soit ces textes sont ensuite renvoyés par les ministres au Coreper ou au CSA pour être retravaillés, soit ils sont adoptés directement par les ministres. Lorsqu'un texte est un « faux point B », les représentants ont trouvé un accord mais lors de son adoption, un ministre souhaite faire une déclaration d'opposition ou de soutien.

ment. Les textes peuvent toujours être adoptés dans le silence, par des consensus mous, sans que les positions de toutes les délégations soient claires. Constaté la majorité qualifiée sans faire voter est ainsi une « pratique bien pratique » pour reprendre les termes d'un représentant permanent. La présidence peut faire progresser les textes d'un groupe de travail au Coreper ou au CSA, ou du Coreper ou du CSA au Conseil même si la majorité qualifiée n'est pas solidement établie. À partir du moment où la présidence du Coreper ou du CSA constate qu'un texte peut être adopté en point A par le Conseil sans faire voter, l'incertitude sur l'état des positions se mêle aux motifs exposés ci-dessus pour inciter les minoritaires à se rallier à la majorité.



## V. Ombre du futur et conformisme : deux traits permanents

---

La conjugaison de deux traits permanents propres au Conseil explique que les méthodes employées par la présidence y soient efficaces.

Tout d'abord, l'ombre du futur joue un grand rôle : les membres du Conseil essaient de ne pas se nuire mutuellement pour éviter des rétorsions.

En outre, le conformisme est fort et joue en faveur de l'adoption des propositions : les diplomates sont soucieux de ne pas se démarquer dans un cercle qu'ils fréquentent presque quotidiennement. Il faut avoir des difficultés importantes pour prendre la parole car on court toujours le risque d'être perçu comme un obstructionniste ou un individu qui retarde sans bonne raison les séances. D'après les entretiens avec les témoins actuels, on peut avoir l'impression que l'impact du conformisme n'a fait que s'accroître avec les élargissements à de petits pays. La présidence et la Commission cherchent en priorité le soutien des grands pays car elles atteignent ainsi plus rapidement la majorité qualifiée. Si un petit pays s'oppose sans une très bonne raison, il court le risque de ne pas être écouté par la présidence qui cherchera le soutien de pays qui détiennent plus de voix. Pour pouvoir être entendus, les représentants des petits pays ont donc intérêt à

limiter leur prise de parole. De plus, les moyens matériels manquent parfois au niveau national pour que les représentants des petits pays reçoivent des instructions, ce qui semble les conduire assez mécaniquement à se fier à l'expertise de la Commission ou, moins souvent, à celle des représentants des grands pays. Enfin, leur champ d'intérêts est plus restreint que celui de plus grands pays. N'ayant pas d'intérêt en jeu sur certaines propositions et ayant par contre tout intérêt à aller dans le sens de la Commission, ils soutiennent par défaut ses propositions. Il faut d'ailleurs remarquer que les propositions de la Commission sont réputées représenter en moyenne davantage les intérêts des petits pays que ceux des grands pays. Selon des témoins actuels de la prise de décision, ce conformisme des petits constitue un « poids mort » dans les négociations qui rend plus difficile la formation de minorités de blocage par les grands pays.

## VI. La politique de transparence et ses effets

On pourrait penser *a priori* que la publication des votes<sup>23</sup> oblige les délégations à rendre compte des positions qu'elles ont défendues à huis clos. Les choses sont cependant plus compliquées car seuls les résultats des votes sont rendus publics. L'adoption des textes par un vote n'est elle-même pas publique et il serait difficile qu'elle le soit puisque la présidence n'ouvre pas de procédure de vote en séance plénière. Or, l'organisation de la prise de décision permet aux minoritaires de se rallier entre l'adoption informelle des textes à huis clos et la publication des votes. Dans ce contexte, seules les délégations des États membres dans lesquels les parlementaires nationaux contrôlent le vote de leurs ministres au Conseil sont obligées de rendre compte par leur vote public de leur position à huis clos. C'est notamment le cas au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède<sup>24</sup>.

Si la publication des votes constitue assurément un progrès, l'absence de contrôle systématique par les parlements nationaux et l'organisation de la prise de décision au Conseil ne permettent pas de mettre entièrement à profit les règles de transpa-

23. Les résultats des votes sont publiés sur ce site : <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1323&lang=FR>

24. Cf. *UE : la réforme du Conseil des ministres*, Séminaire organisé à Paris le 4 septembre 2000 par *Notre Europe* et l'Association Les amis de l'Europe, sous la présidence de Jacques Delors et d'Étienne Davignon, Compte-rendu de Jean-Louis Arnaud, février 2001, p. 5.

rence au Conseil. Lorsque nous avons mené les recherches pour cette étude, il n'était pas encore possible de déterminer dans quelle mesure le rôle accru des parlements nationaux stipulé dans le traité de Lisbonne a conduit à modifier les pratiques du vote.

L'organisation de la prise de décision au Conseil est telle que l'enregistrement des votes par les représentants permanents est une étape pour ainsi dire indépendante des négociations. Comme on l'a rappelé, la plupart des décisions sont en fait informellement prises par le Coreper qui travaille à huis clos (ou par le Comité spécial Agriculture (CSA) lorsque les textes en débat relèvent de ces domaines). Lors des séances plénières du Coreper (ou du CSA), les délégations ne disent pas qu'elles voteront contre un texte ou s'abstiendront. Les choses se passent de manière feutrée : c'est lors des entretiens bilatéraux avec la présidence que les délégations lui font part de leur intention de voter contre un texte ou de s'abstenir. En général, une fois que la présidence a déclaré au Coreper ou au CSA qu'il existe une majorité qualifiée en faveur d'un texte, elle propose que le Conseil l'adopte lors d'une prochaine séance. Elle envoie ensuite un message électronique aux représentations permanentes en demandant à ceux qui souhaitent voter contre ou s'abstenir de lui écrire avant une certaine date. Ceux qui se taisent sont considérés comme approuvant le texte. Lors de l'adoption officielle en Conseil, la présidence lit la liste des États votant contre ou s'abstenant, et un tableau affiche les résultats du « vote ». Mais les ministres ne votent pas en séance, les votes sont pré-rentrés dans les machines électroniques. Cette organisation incite les minoritaires à « laisser tomber » : le texte devant être adopté de toute façon, ils estiment le plus souvent qu'ils n'ont aucun intérêt à voter contre ou à s'abstenir.

La politique de transparence implique en outre qu'une partie des séances du Conseil sont retransmises sur Internet. Or, de même qu'elle le faisait lorsque le Conseil n'opérait qu'à huis clos, la présidence peut toujours interrompre les séances lorsqu'elle juge qu'une conversation avec une délégation permettra de venir à bout d'une minorité de blocage ou de la résistance d'un ministre à l'adoption d'un texte. De manière plus générale, les acteurs trouvent les moyens de contourner la transparence, par exemple en négociant au moment de la pause-déjeuner.

En dépit des obstacles auxquels se heurte la politique de transparence, la publication des votes constitue un progrès notable. En effet, avant la publication des votes, de 1985 à 1993, il arrivait que la présidence utilise la technique de la « majorité qualifiée silencieuse » pour faire adopter des textes contre lesquels il existait en fait une minorité de blocage. C'était par exemple le cas lorsqu'il fallait prendre des décisions sur le statut des fonctionnaires européens et leur rémunération. Il arrivait que trop d'États membres soient opposés à la hausse de rémunération pour qu'elle puisse être adoptée. Les gouvernements de ces États arguaient notamment qu'ils ne pouvaient accorder aux fonctionnaires européens déjà « trop payés » ce qu'ils n'accordaient pas à leurs propres fonctionnaires. Cependant, parce qu'il existait au sein du personnel du Conseil des mouvements syndicaux animés par une minorité vigoureuse qui menaçait de faire grève, le Secrétariat et la présidence incitaient les représentants des États membres à voter en faveur des hausses de rémunération. Les représentants des gouvernements opposés ne voulaient pas outrepasser leurs instructions mais ne souhaitaient pas non plus que les travaux du Conseil soient interrompus par une grève du personnel. C'est pourquoi la présidence constatait la majorité qualifiée et demandait aux représentants qui avaient l'instruction de voter contre de se taire. Ceux-ci indiquaient ensuite à leur capitale qu'ils avaient été mis en minorité, sans évoquer les autres opposants. La hausse de rémunération pouvait ainsi être adoptée malgré l'existence d'une minorité de blocage. Étant donné que les votes sont aujourd'hui publiés, il serait impossible que les représentants permanents ne respectent pas les instructions de leurs ministres et que le Conseil adopte des textes contre lesquels existe une minorité de blocage.

Apparemment, sous l'expression de « majorité qualifiée silencieuse » employée par les témoins de la prise de décision avant 1993, il ne faut pas entendre seulement ces cas de fausses majorités, mais aussi des décisions prises à la majorité qualifiée réelle sans que les opposants soient identifiés. Comme on l'a indiqué, lorsque les procès-verbaux des Conseils de 1988 comportent la mention : « le Conseil a adopté à la majorité qualifiée la directive X. », cette formule n'est pas un simple renvoi à la base juridique de la décision. Elle signifie qu'il y avait des opposants à la décision qui n'ont pas souhaité être inscrits sur le procès-verbal.

La publication des votes empêche ces ambiguïtés : soit les opposants à un acte législatif adopté et les abstentionnistes sont identifiés sur les procès-verbaux, soit il est indiqué que tous les États membres approuvent le texte adopté<sup>25</sup>.

Cependant, comme on l'a indiqué, les opposants ne sont aujourd'hui obligés de rendre compte de leur opposition ou de leur abstention que lorsqu'un contrôle parlementaire national strict oblige les ministres à se montrer loyaux vis-à-vis de leurs parlementaires. Ils doivent alors s'opposer ou s'abstenir publiquement si le Parlement national a exprimé son désaccord avec une directive ou un règlement. Il est donc nécessaire que la politique de transparence au Conseil s'accompagne d'un rôle croissant des parlements nationaux, afin de développer les avancées contenues à ce sujet dans le traité de Lisbonne.

---

25. Cependant, cette notation est récente (2008) : pendant de nombreuses années, dans la colonne « résultats des votes » n'étaient mentionnés que les États votant contre et s'abstenant. Lorsqu'aucune délégation n'avait inscrit un vote d'opposition ou une abstention, la colonne « résultats des votes » était vide. En outre, sur les procès-verbaux du Conseil avant 1993, les votes négatifs et abstentions – excepté dans un nombre infime de cas – sont indiqués pour les seuls points B. Pour les textes adoptés en points A, il n'est pas fait mention d'opposants et d'abstentionnistes. Cette mention n'apparaît pas plus sur les procès-verbaux du Coreper consultés (ceux de l'année 1988). Pourtant, les acteurs de l'époque notent que lorsque la présidence du Coreper ou du CSA constatait qu'un dossier allait pouvoir être adopté en point A au Conseil, cela ne signifiait pas qu'il n'y avait pas d'opposant et qu'un accord général avait été trouvé, mais que les minoritaires acceptaient de ne pas s'opposer à l'adoption du texte. Au contraire, aujourd'hui, lorsque la présidence lit la liste des points A adoptés par le Conseil, elle mentionne les votes négatifs et les abstentions.

## Conclusion

---

**A**insi, il ne semble pas que l'usage du vote à la majorité qualifiée ait évolué de manière notable au Conseil. La majorité qualifiée est depuis le milieu des années 1980 le moteur de la prise de décision. Les négociations âpres sur la pondération des voix lors des différents élargissements sont loin d'être infondées contrairement à ce que l'on a pu parfois soutenir. La formation de minorités de blocage étant au cœur de la prise de décision, les gouvernements ont un intérêt réel et fort à tenter d'obtenir autant de voix que possible.

Bien que depuis 1993, dans environ 80 % des cas, les décisions qui pourraient être prises à la majorité qualifiée le soient en fait sans opposition, cela ne signifie pas que le Conseil cherche en pratique l'accord général. C'est la majorité qualifiée elle-même qui incite les délégations craignant d'être mises en minorité à faire des compromis et à se rallier. Cette règle de décision est donc bien plus efficace que la règle d'unanimité. Cette étude montre en outre que si la présidence n'a pas pour but de donner satisfaction à tous les États membres mais vise la stricte majorité qualifiée, c'est parce qu'elle cherche à faire adopter le plus grand nombre possible de textes législatifs. Cette quête d'efficacité est notée par les acteurs qu'ils aient pris part aux activités du Conseil dans les années 1980, 1990 ou 2000.

L'examen des procès-verbaux du Conseil révèle qu'à la fin des années 1980, la norme était comme aujourd'hui d'adopter les textes législatifs sans votes négatifs ou abstentions explicites. La forte proportion de décisions prises sans opposition apparente était déjà due au fait que les minoritaires tendent à se rallier à la majorité une fois qu'ils savent qu'ils ne peuvent plus bloquer l'adoption d'un texte. La publication des votes à partir de 1993 n'a pas mis fin à cette pratique car les ministres ne sont dans la plupart des États membres pas contraints de rendre compte de leur opposition à huis clos en publiant un vote négatif ou une abstention. La publication des votes constitue certes une avancée, mais pour qu'elle permette un meilleur contrôle démocratique des positions prises par les ministres, il faudrait que les parlements nationaux soient plus impliqués dans le processus décisionnel. De ce point de vue, le traité de Lisbonne (voir le « Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ») présente une avancée dont il faudra évaluer les effets sur les pratiques de vote. À ce stade, on peut seulement dire que la proportion d'actes législatifs adoptés malgré des votes négatifs et des abstentions semble avoir légèrement augmenté en 2010 et 2011.

Notons enfin que le traité de Lisbonne constitue un progrès pour le développement de la transparence au Conseil. Il stipule en effet que le Conseil doit délibérer et voter en public<sup>1</sup> et étend la codécision à l'ensemble du secteur agricole et au secteur Justice et Affaires intérieures – ce qui implique que les séances des conseils correspondants soient rendues publiques. Afin de renforcer la transparence du Conseil, il faudrait à présent se demander comment lever le voile sur deux étapes de la prise de décision :

1. l'activité du Comité des représentants permanents qui reste en charge de la plus grande partie de la prise de décision.
2. les « trilogues » et les comités de conciliation qui ne sont pas non plus publics.

---

1. Article 16-8 TUE.

## Publications de *Notre Europe* sur cette thématique

---

[Le traité de Lisbonne : bilan et perspectives à l'été 2011](#) – Alain Dauvergne (Etude n° 87, octobre 2011).

[La codécision et les « accords précoces » : progrès ou détournement de la procédure législative ?](#) – Olivier Costa, Renaud Dehousse et Aneta Trakalová (Etude n° 84, mars 2011).

[Mode de décision dans l'Union](#) – Philippe De Schoutheete (Bref n°24, mars 2011).

[Méthode intergouvernementale ou méthode communautaire : une querelle sans intérêt ?](#) – Paolo Ponzano (Bref n°23, février 2011).

[Des réformes institutionnelles à la politisation - Ou comment l'Union européenne du Traité de Lisbonne peut intéresser ses citoyens](#) – Goran von Sydow, Gaëtane Ricard-Nihoul (Bref n°20, novembre 2010).

[La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen](#) – Andrew Duff (Policy Paper n° 42, octobre 2010).

[Les partis politiques européens : le chaînon manquant](#) – Julian Priestley (Policy Paper n° 41, octobre 2010).

[L'Europe de Karlsruhe](#) – Katrin Auel et Julio Baquero Cruz (Etude n° 78, juillet 2010).

[Réviser les traités européens : plaidoyer en faveur de la suppression du veto](#) – Coordonné par Hervé Bribosia (Policy Paper n° 37, décembre 2009).

[Styles, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France : retour sur une présidence remarquée](#) – Martin Koopmann et Joachim Schild (Etude n° 72, juin 2009).

[Des « partis politiques au niveau européen » ? Etat des lieux à la veille des élections européennes de juin 2009](#) – Francisco Roa Bastos (Etude n° 71, mai 2009).

[Elections européennes 2009 : acteurs, enjeux et alternatives](#) – Gaëtane Ricard-Nihoul (Bref n°12, mai 2009).

[La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen](#) – Centro Studi sul Federalismo, Institut für Europäische Politik, Istituto Affari Internazionali, Notre Europe et The Federal Trust (Etude n° 70, mai 2009).

[La présidence tchèque du Conseil de l'UE : contexte et priorités](#) – Petr Drulák (Etude n° 67, décembre 2008).

[De quelles marges de manœuvre dispose une Présidence de l'Union ?](#) – Ana Mar Fernández (Bref n°9, septembre 2008).

[Un élève prudent : une vue de l'intérieur de la présidence slovène du Conseil de l'UE](#) – Manja Klemencic (Etude n° 61, décembre 2007).

[Réviser les traités européens : le moment Convention](#) – Gaëtane Ricard-Nihoul (Policy Paper n° 31, décembre 2007)

[Le Traité constitutionnel et le Sommet de juin : quelle issue ?](#) – Gaëtane Ricard-Nihoul (Bref n°7, juin 2007).

[Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne](#) – Jean-Louis Quermonne (Policy Paper n° 27, mai 2007).

[La capacité d'intégration de l'UE : prérequis politique ou alibi technique ?](#) – Aurélien Hassin (Bref n°6, février 2007).

[Plan B : comment sauver la Constitution européenne](#) – Andrew Duff (Etude n° 52, octobre 2006).

[Une présidence de transition ? Une vision nationale de la seconde présidence finlandaise de l'Union européenne, juillet-décembre 2006](#) – Teija Tiilikainen (Etude n° 51, juin 2006).

[Quel avenir pour le Traité Constitutionnel ?](#) – Gaëtane Ricard-Nihoul (Bref n°2, mai 2006).

[La politisation de l'UE : remède ou poison ?](#) – Simon Hix et Stéfano Bartolini (Policy Paper n° 19, mars 2006).

[Un médiateur honnête : la présidence autrichienne de l'Union](#) – Sonja Puntischer-Riekmann, Isabella Eiselt et Monika Mokre (Etude n° 46, décembre 2005).

[Démocratiser la démocratie européenne : quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ?](#) – Stephen Boucher (Policy Paper n° 17, décembre 2005).

[Constitution européenne et délibération : l'exemple des Focus Groups délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005](#) – Henri Monceau (Etude n° 45, novembre 2005).

[Le « non » français du 29 mai 2005 : comprendre, agir](#) – Gaëtane Ricard-Nihoul (Etude n°44, octobre 2005).

[La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : l'heure d'un nouveau départ ?](#) – Morgan Larhant (Policy Paper n° 16, août 2005).

[Vers un espace public européen ? Les élections européennes de juin 2004](#) – Céline Belot et Bruno Cautrès (Etude n° 40, juin 2005).

[Pourquoi ils ont voulu l'Europe](#) – Jean-Louis Arnaud (Etude n° 39, mai 2005).

[Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin](#) – Arjen Nijeboer (Policy Paper n° 14, mai 2005).

[Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais](#) – Brigid Laffan et Adrian Langan (Policy Paper n° 13, mai 2005).

[La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe](#) – Henri Oberdorff (Etude n° 38, avril 2005).

[La Commission européenne « élargie »](#) – John Peterson (Policy Paper n° 11, février 2005).

[Le Luxembourg aux commandes : détermination, expérience et abnégation](#) – Mario Hirsch (Etude n° 37, décembre 2004).

[La présidence néerlandaise de l'Union européenne en 2004](#) – Mendeltje Van Keulen et Monica Sie Dhian Ho (Etude n° 34, juin 2004).

[L'Irlande et l'Europe : continuité et changement, la présidence 2004](#) – Brigid Laffan (Etude n° 30, décembre 2003).

[L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003](#) – Roberto Di Quirico (Etude n° 27, juillet 2003).

[Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie](#) – Éric Philippart (Etude n° 22, mars 2003).

[La question du gouvernement européen](#) – Jean-Louis Quermonne (Etude n° 20, décembre 2002).

[Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ?](#) – Yannis Papadopoulos (Policy Paper n° 2, novembre 2002).

[Le Conseil européen](#) – Philippe de Schoutheete et Helen Wallace (Etude n° 19, septembre 2002).

[Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence](#) – Søren Dosenrode (Etude n° 18, juin 2002).

[Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002](#) – Carlos Closa (Etude n° 16, décembre 2001).

[La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?](#) – Florence Deloche-Gaudez (Etude n° 15, décembre 2001).

[L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit](#) – Dusan Sidjanski (Etude n° 14, juillet 2001).

[La présidence belge 2001](#) – Lieven de Winter et Huri Türsan (Etude n° 13, juin 2001).

[Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française](#) – Jean-Louis Arnaud (Etude n° 10, juillet 2000).

**Toutes nos publications sont disponibles sur notre site Internet :  
[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)**



## Mentions légales

*Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.*



*La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.*

*Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg*

*dépôt légal*

© Notre Europe, Novembre 2011

STÉPHANIE NOVAK

Stéphanie Novak est chercheuse à la  
Hertie School of Governance (Berlin).

## Visions d'Europe

### Usages du vote à la majorité qualifiée de l'Acte unique européen à nos jours : une permanence inattendue

Cette étude, seconde du volet consacré par *Notre Europe* au « triangle institutionnel », s'interroge sur l'évolution du vote à la majorité qualifiée au Conseil de l'Union européenne. L'enquête remonte à l'Acte unique européen, qui a étendu le champ des décisions relevant de la majorité qualifiée afin de faciliter l'adoption des directives relatives au Marché unique. Les données que nous avons analysées montrent une continuité remarquable. Le nombre de mesures adoptées à l'issue d'un vote formel reste faible, en dépit d'un élargissement sensible des domaines dans lesquels le vote est permis. Et pourtant, c'est la recherche de la majorité qualifiée et non d'un accord général qui détermine les négociations. Cette étude explique ce paradoxe apparent, auquel la publicité des votes à partir de 1993 n'a pas mis fin.

[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)  
e-mail : [info@notre-europe.eu](mailto:info@notre-europe.eu)