

L'IRRÉDUCTIBLE DIPLOMATIQUE

par le Doyen

C.A. COLLIARD

Professeur émérite à l'Université de Paris I
(Panthéon-Sorbonne)

Alors que se sont écoulés plus de 31 ans depuis l'entrée en vigueur du Traité C.E.C.A. et plus de 25 depuis l'entrée en vigueur des Traités de Rome on dispose d'un temps suffisant pour apprécier le fonctionnement institutionnel des Communautés, le Traité de 1965 portant création d'une Commission unique ayant lui-même plus de 15 ans de fonctionnement.

Une constatation est certaine, réjouissant les uns, désolant les autres, les institutions communautaires sont grippées pour ne pas dire bloquées.

L'analyse des causes de cette situation est intéressante car bien évidemment on ne saurait d'un point de vue scientifique se contenter de l'affirmation bien souvent répétée que l'égoïsme des Etats, c'est-à-dire des gouvernements est seul responsable d'une telle situation.

C'est dans le cadre général de l'évolution des techniques du droit international et du droit des organisations internationales que l'on peut trouver des indications. On doit en effet relever que si le Traité de Paris de 1951 créant la C.E.C.A. constitue une innovation certaine par rapport aux organisations internationales existantes, cette innovation est demeurée isolée pour le secteur industriel important certes, surtout à l'époque, mais limité, du charbon et de l'acier, le Traité adopte une solution fédérale sectorielle. C'est une nouveauté institutionnelle que l'on caractérise par l'emploi de

l'adjectif « supranational » pour qualifier l'organisation elle-même et aussi son principal organe, la Haute Autorité (1).

La révolution, au plan intellectuel bien évidemment est considérable. Bien qu'il s'agisse, on doit le répéter, d'un domaine relativement restreint et bien défini, celui des charbonnages et de la sidérurgie, voici que le pouvoir de décision n'appartient plus à l'Etat-Nation.

C'est l'abandon, dans ce domaine limité, de la tradition historique européenne qui existe depuis quatre siècles. La dépossession est, en effet double.

Le pouvoir de décision n'appartient plus dans le secteur considéré aux Etats mais à la Haute Autorité. Certes pour employer une terminologie pseudo-théologique, la Haute Autorité procède des Etats, mais elle en est indépendante et même pour souligner cette particularité un membre de la Haute Autorité, parmi les 9, ne procède qu'indirectement de l'accord entre les Etats puisqu'il est coopté par les 8 autres membres.

Mais il est une autre dépossession, elle aussi au plan politique, en ce sens que l'organe de décision qui est substitué à l'Etat ou au concert des Etats est un organe technocratique et non politique. Il ne représente ni les Etats ni les Nations.

Cette solution nouvelle et révolutionnaire est-elle la vision éclairée du monde futur, est-elle au contraire une aventure intellectuelle dépourvue de racines historiques et donc devant demeurer isolée ?

La tentative de la C.E.D. devait presque immédiatement fournir la réponse.

Les Traités de Rome du 25 mars 1957 précisent celle-ci. L'expression « caractère supranational » utilisée par l'art. 9 du Traité de Paris disparaît dans l'art. 157 du Traité instituant la C.E.E. et dans l'art 126 du Traité instituant la C.E.E.A. et l'art. 10 du Traité du 9 avril 1965 confirme cette suppression.

Ainsi donc la construction institutionnelle du Traité de Paris s'est-elle trouvée limitée à ce Traité et à lui seul dans la trilogie communautaire ou la tétralogie, si l'on préfère, pour tenir compte du Traité de 1965.

(1) Voir Paul Reuter, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1953, 320 pages avec une préface de Robert Schuman sur le « *supranational* », p. 7 de la préface.

Mais il convient de rappeler également un point bien connu, le déplacement par les Traités de Rome, par rapport au Traité de Paris, du centre de gravité décisionnel. La décision n'est plus confiée à la Commission, cet homologue au nom modeste de la Haute Autorité, elle est du ressort du Conseil, organe intergouvernemental.

Cette « restitution » du pouvoir au concert des gouvernements des Etats membres réinscrit les nouvelles Communautés dans la ligne historique traditionnelle.

Cette réinsertion n'est pas d'ailleurs absolue, elle est atténuée par le rôle de moteur, d'initiative, que conserve la Commission. Elle l'est aussi par le maintien d'une « sectorisation » qui fait qu'il n'existe pas, malgré la terminologie du Traité de 1965 un « Conseil unique » mais des Conseils qui sont le cadre réunissant séparément, des ministres nationaux ou chargé de tel ou tel secteur d'activité.

Elle est atténuée aussi par le recours, dès la fin de la deuxième étape, et sauf de rares exceptions prévues par le traité, à une procédure majoritaire de prise de décision au sein du Conseil.

Mais la réinsertion n'en demeure pas moins et le recours à une solution classique de type intergouvernemental, non seulement du point de vue des structures mais aussi dans la limitation des compétences puisqu'aussi bien la politique générale n'est point définie communautairement

On dit souvent que le temps ne respecte pas les entreprises humaines qui ont été tentées sans lui. On pourrait semble-t-il utiliser une formule analogue mais atténuée, en ce qui concerne les Communautés européennes

La vie internationale et ses nécessités ont infléchi — par delà même le caractère demeuré isolé de la C.E.C.A. — les solutions adoptées par les traités constitutifs qui n'avaient pas pris en compte ces données impératives de la diplomatie.

Ces tensions et ces conflits seront retracés sous les deux points suivants :

- d'abord les artifices majoritaires (I)
- ensuite les vertus de la négociation (II).

I

LES ARTIFICES MAJORITAIRES

Dans le Traité de Paris la Haute Autorité à laquelle appartient le pouvoir décisionnel adopte ses décisions à la majorité des membres qui la composent (art. 3).

Le Conseil est saisi pour avis et l'art. 28 précise, pour les cas dans lesquels un avis conforme du Conseil est requis que cet avis est acquis lorsque sont satisfaites des conditions complexes de majorité.

Le texte initial de 1951 exigeait dans certains cas que figure dans la majorité des Etats la voix d'un, ou parfois de deux Etats assurant au moins 20 % de la valeur totale des productions de charbon et d'acier de la Communauté.

Postérieurement au rattachement de la Sarre à la République fédérale allemande, après l'entrée en vigueur du Traité de 1956 portant règlement du contentieux entre la France et la République fédérale la condition fut modifiée et au lieu de 20 % le texte nouveau exigea seulement 1/6. En clair cela signifiait, dans la rédaction initiale comme dans celle qui lui succéda immédiatement la reconnaissance d'un privilège de vote à la République fédérale et à la France. Mais les Traités de Rome n'ont pas adopté la solution du Traité C.E.C.A. qui fut modifiée une fois encore dans le Traité de 1965 et son article 8 alinéa 2 (2).

Cette solution du Traité de Rome et des Traités qui ont par la suite élargi le nombre des Etats membres est artificielle.

On présentera successivement le caractère artificiel de la pondération ou des systèmes de pondération retenus, puis le système du compromis de Luxembourg de 1966, enfin la situation actuelle.

A) Les systèmes majoritaires à pondération artificielle

Les Traités de Rome ont conféré, on le sait, le pouvoir décisionnel au Conseil.

(2) Ce texte compliqué introduit la pondération des Traités de Rome tout en conservant l'exigence éventuelle du volume de production charbonnière.

Le mode normal de délibération de celui-ci est la délibération adoptée par vote majoritaire pondéré.

L'unanimité est utilisée au cours de la période transitoire elle est conservée à titre exceptionnel pendant la durée du Traité (illimitée selon l'art. 240 du Traité C.E.E. et l'art. 208 du Traité C.E.E.A.) par exemple pour l'adhésion (art. 237 du Traité C.E.E., art. 205 du Traité C.E.E.A.) et pour l'association (art. 238 du Traité C.E.E., art. 206 du Traité C.E.E.A.) et dans quelques autres cas. La solution majoritaire est donc la règle.

Cette majorité est une majorité pondérée et cette pondération l'exprime d'une manière parfaitement artificielle pour ne pas dire arbitraire.

Ce caractère artificiel qui apparaît à l'origine s'accroît par la suite dans les textes qui organisent l'élargissement.

a) LE SYSTÈME INITIAL

L'article 148 du Traité C.E.E., l'article 118 du Traité C.E.E.A. stipulent que pour les délibérations du Conseil qui requièrent une majorité qualifiée les voix des membres sont affectées d'une pondération.

Celle-ci consiste à attribuer 4 voix à la France, à l'Italie, à la République fédérale allemande, 2 voix à la Belgique et aux Pays-Bas, 1 voix au Luxembourg.

La délibération est juridiquement valable si elle a recueilli 12 voix lorsqu'elle a été prise, conformément au Traité sur proposition de la Commission et dans les autres cas 12 voix exprimant le vote favorable d'au moins 4 Etats.

Puis apparaît l'exigence d'une double majorité, en voix et en nombre d'Etats lorsque l'on ne se trouve pas en présence d'une proposition de la Commission. Cette exigence d'un nombre d'Etats, transposée de la technique de l'Etat fédéral est tout à fait naturelle et normale. On ne peut en dire autant de l'attribution à chaque Etat d'un coefficient de pondération aussi simpliste que 4 puis 2 puis 1.

S'il est normal d'attribuer le même poids aux trois plus grands Etats, puis le même poids entre eux à la Belgique et aux Pays-Bas on ne saurait raisonnablement exprimer l'idée que l'Italie vaut deux Belgique ou quatre Luxembourg.

Ces pondérations sont totalement artificielles et n'expriment aucunement un rapport réel d'importance au sein de la Communauté (3). Le déséquilibre des chiffres est encore plus symptomatique avec leur utilisation par l'art. 118 du Traité C.E.E.A. L'importance de certains Etats en matière nucléaire peut être zéro ou voisine de zéro et les trois coefficients 4, 2, 1 n'ont ici véritablement aucun sens. Pour les deux traités il est évident que les solutions retenues traduisent seulement l'incapacité des négociations à traduire les réalités économiques, démographiques ou techniques.

Ces formules sont une fiction, elles rappellent des solutions désuètes qui ont été celles de la Confédération germanique de 1815 qui n'est évidemment pas un bon modèle.

Les traités fournissent d'ailleurs eux-mêmes la démonstration de l'inconséquence de l'adoption de ces coefficients. Ainsi s'agissant des délégués nationaux, siégeant à l'Assemblée européenne les données numériques retenues sont 36 pour les plus grands Etats, 14 pour les deux moyens, 6 pour le Luxembourg. Les rapports sont, on le voit bien différents et l'art. 138 du Traité C.E.E. ou 108 du Traité C.E.E.A. ne retiennent pas les mêmes proportions que pour les votes au Conseil.

L'illogisme du choix des coefficients de pondération des votes apparaît d'une manière plus évidente encore si on compare ces coefficients simplistes avec les clefs de répartition des contributions financières des Etats membres telles qu'elles étaient prévues par les dépositions initiales des Traités de Rome, c'est-à-dire les articles 200 du Traité C.E.E. et 172 du Traité C.E.E.A.

Pour les recettes du budget C.E.E. et budget fonctionnement C.E.E.A. les clefs de répartition sont les mêmes, soit 28 % pour les trois plus grands Etats, 7,9 pour la Belgique et les Pays-Bas et 0,2 pour le Luxembourg. On se trouve loin des rapports simplistes 4, 2, 1. Pour le fonds social européen, le § 2 de l'art. 200 du Traité C.E.E. retient des données numériques plus compliquées soit 32 % pour la République fédérale et la France, 20 pour l'Italie, 8,8 pour la Belgique, 7 pour les Pays-Bas et 0,2 pour le Luxembourg. Le § 2 de l'article 172 du Traité C.E.E.A. retient une solution compli-

(3) Les pondérations de vote sont en général exprimées d'une manière plus complexe dans les organisations internationales. Voir R. Drago, « La pondération dans les organisations internationales », *A.F.D.I.*, 1956, pp. 529-547 et J. Kranz, « Le vote pondéré dans les organisations internationales », *R.G.D.I.J.*, 1981, pp. 313-346.

quée, 30 % pour la République fédérale et la France, 23 % pour l'Italie, 9,9 pour la Belgique, 6,9 pour les Pays-Bas et 0,2 pour le Luxembourg.

L'identité n'est donc pas la même pour les clefs de répartition financière et la solution — qui n'a plus depuis les textes financiers de 1970 et 1975 qu'un intérêt historique — peut s'expliquer. L'important est de remarquer que les solutions financières initiales, soucieuses de vérité et de prise en compte des réalités comme il convient en matière de finances sont très nettement différentes des coefficients de pondération de vote.

Ces coefficients et leurs rapports entre eux ont été d'ailleurs modifiés postérieurement.

b) LES TRAITÉS D'ÉLARGISSEMENT

Avec le Traité d'élargissement du 22 janvier 1972, l'art. 148 pour la C.E.E. conserve le système des coefficients arbitraires.

Il accorde 10 voix à chacun des 4 plus grands Etats, 5 aux Pays-Bas et à la Belgique, 3 au Danemark et à l'Irlande, 2 au Luxembourg.

Ainsi se manifeste une transformation incompréhensible. Le rapport des voix des plus grands Etats qui était de 4 par rapport au Luxembourg s'établit maintenant à 5. Le rapport des voix de la Belgique et des Pays-Bas par rapport au Luxembourg qui était de 2 s'établit désormais à 2,5.

En revanche les rapports France, Italie, République fédérale par rapport à la Belgique et aux Pays-Bas demeuraient 2 à 1 avec 10 à 5.

De nouveau l'artifice se manifeste avec l'octroi au Danemark et à l'Irlande du coefficient 3. L'élargissement à la Grèce en 1979 conserve les coefficients de 1972 et attribue au nouveau membre le coefficient 5.

Si l'on compare l'art. 148 du Traité C.E.E. dans sa version 1972 à l'art 158 relatif à la représentation à l'Assemblée on constate que ce dernier article a maintenu pour les six Etats membres de la première Communauté les données numériques initiales attribuant en outre 36 sièges au Royaume-Uni et 10 au Danemark et à l'Irlande.

On sait par ailleurs que l'élection au suffrage universel réalisée en 1979 s'est accompagnée d'une nouvelle répartition des sièges et que l'écart s'est creusé entre les « représentations ».

Le Luxembourg a 6 représentants, les plus grands Etats 81, soit un rapport de l'ordre de 1 à 13, les Pays-Bas 25, la Belgique 24, le Danemark 16, l'Irlande 15 et il a été attribué 24 sièges à la Grèce.

On remarquera que les Traités d'élargissement du 22 janvier 1972 et du 24 mai 1979 ont maintenu le principe du vote majoritaire au sein du Conseil, alors qu'en réalité depuis février 1966 on appliquait en pratique le texte dit du compromis de Luxembourg.

B) Le système du compromis de Luxembourg

Point n'est besoin ici de retracer la crise de la C.E.E. telle qu'elle est apparue à la fin de juin 1965 et a continué pendant plusieurs mois.

Les Accords de Luxembourg des 29 et 30 janvier 1966 ont apporté une solution.

Il a été ainsi décidé que « 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 de 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 mutuels et de ceux de la Communauté... ».

On sait que la délégation française, ainsi qu'il est précisé dans le texte, a estimé « que lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce qu'on soit parvenu à un accord unanime ».

On sait également que les six délégations ont constaté « qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait au cas où la *conciliation* n'aboutirait pas complètement ». Après avoir constaté ces divergences les délégations ont estimé qu'elles n'empêchaient pas la reprise, selon la procédure normale des travaux de la Communauté. Et le texte se termine par la proposition acceptée d'adopter d'un *commun accord* diverses décisions portant sur des objets qui sont énumérés.

Le texte de Luxembourg a fait l'objet, on le sait, d'appréciations passionnées.

On se bornera ici à en rappeler l'utilisation et à en présenter une analyse.

a) L'UTILISATION DU TEXTE DE LUXEMBOURG

Depuis 1966, le texte de Luxembourg a été utilisé pour la tenue des séances du Conseil.

En fait donc on n'a plus guère eu recours à la procédure de vote.

Pour toute une série de points elle a toujours été inutile lorsque l'intervention préalable du COREPER marquait sur des points mineurs, certes, ou de routine, l'accord des Etats entre eux et avec la Commission.

Pour les autres points on n'a plus utilisé le vote.

En mai 1982, un député au Parlement européen a posé une question écrite dont le sujet était « utilisation par les Etats membres du compromis de Luxembourg (droit de veto) ». Il demandait au Conseil de lui indiquer, pour les dernières années, « dans combien de cas les Etats membres avaient opposé leur veto au nom d'intérêts *"vitaux"* sur un projet de directive ou de règlement sur la base du compromis de Luxembourg de janvier 1966 ».

Le Conseil n'a pas répondu, se retranchant derrière le « secret professionnel » et relevant que, de toute manière il appartient aux membres du Conseil de poursuivre leurs efforts pour rapprocher leurs vues avant que le Conseil ne se prononce (4).

Il est certain que les formules de Luxembourg ont été, depuis 1966, très généralement appliquées.

Cette pratique apparaît à l'évidence dans le communiqué final publié à l'issue de la réunion des chefs d'Etats et de gouvernements tenue à Paris le 10 décembre 1974. On lit, en effet au point 6 du communiqué : « Pour améliorer le fonctionnement du Conseil de la Communauté ils (les chefs de gouvernement) estiment qu'il convient de renoncer à la pratique qui consiste à subordonner au consentement unanime des Etats 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 ».

Ainsi apparaît-il que le texte de Luxembourg a été appliqué depuis 1966 jusqu'à la fin de l'année 1974. Il a continué à l'être ensuite car aucun changement n'a été signalé jusqu'en 1982.

(4) J.O.C.E. C 210, 12 août 1982, question écrite 482/82 du 14 mai, réponse 6 juillet, p. 22.

On a cité plus haut la question écrite posée par Madame Darry le 14 mai 1982.

Il est piquant de constater que quelques jours après la formulation de la question et bien évidemment tout à fait indépendamment d'elle le Conseil réunissant les ministres de l'Agriculture adopte le 18 mai 1982, à la *majorité* les règlements agricoles.

Au cours du Conseil, le ministre britannique affirme son opposition aux règlements proposés et la présente sous la forme d'un « veto ».

Monsieur de Kerrsmaker, le ministre belge qui présidait, met aux voix les règlements agricoles qui sont adoptés à la majorité, le Royaume-Uni votant contre, le Danemark et la Grèce s'abstenant, les 7 autres Etats votant pour.

On relève donc cette adoption majoritaire des règlements agricoles, le 18 mai 1982 (5).

Bien des commentateurs ont pris acte de cette décision. A les lire ou à les entendre, on revenait enfin à l'orthodoxie après une longue période d'hérésie. Plus de seize ans après, le compromis de Luxembourg était effacé.

C'était là une erreur et des affirmations partisans qui ne se fondaient pas sur une exacte analyse. Dès le 24 mai 1982, c'est d'un commun accord et non selon une procédure majoritaire qu'est établie la compensation budgétaire au profit du Royaume-Uni et en juillet 1983 les négociations sur la pêche portant sur la mise en place de « l'Europe bleue » échouent devant l'attitude danoise et il n'est pas question de contraindre le Danemark par une décision majoritaire, la solution sera obtenue plus tard, à partir de négociations.

La décision majoritaire du 18 mai 1982 ne signifie pas la fin de « l'ère de Luxembourg » et le début d'un retour à la stricte orthodoxie des Traités, mais elle est importante par la contribution qu'elle a apportée à l'interprétation même du texte de Luxembourg (6).

(5) *Communauté européenne informations*, n° 138 du 15 juin 1982, p. 2.

(6) Ont été adoptées à la majorité qualifiée en juin 1982 une résolution sur l'état de crise dans la sidérurgie malgré l'hostilité de l'Italie et en juillet 1982 une résolution sur la réglementation viti-vinicole malgré l'hostilité de la R.F.A.

b) INTERPRÉTATION DU TEXTE DE LUXEMBOURG

Le texte ne signifie pas d'une manière absolue que le vote soit abandonné.

Le § 1 précise que si des intérêts très importants sont en jeu, les membres doivent s'efforcer dans un délai raisonnable d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées. Il demeure sous-entendu que si les efforts n'aboutissent pas, dans un délai raisonnable, on passera au vote.

Ce point de vue n'est pas celui du gouvernement français qui soutient que la discussion doit se poursuivre jusqu'à ce qu'on arrive à un accord unanime.

Cette expression constitue une exigence supplémentaire, car accord unanime fait songer à unanimité et on notera que le Conseil a décidé, en janvier 1966 d'adopter des décisions sur cinq points particuliers d'un *commun accord*, ce qui n'est pas exactement identique à accord unanime.

On remarquera également qu'à cette époque de la crise européenne 1965-66, on a volontiers recours dans le cadre de l'O.N.U. à la pratique du *consensus*.

Le consensus n'est pas l'accord unanime ni même le commun accord il s'analyse en une « non-opposition » à l'égard d'une décision considérée comme « acceptable ».

Le texte par ailleurs n'a pas défini les *intérêts très importants* qu'un ou plusieurs membres peuvent invoquer pour qu'il ne soit pas, au moins immédiatement procédé au vote.

Dans la question écrite qu'elle a posée le 14 mai 1982, Madame Darry ne mentionne pas les intérêts très importants, mais les intérêts « *vitaux* » notion évidemment plus restrictive.

Au procès verbal de la réunion du 18 mai 1982, les délégations française et italienne ont fait inscrire une observation dans laquelle on relève : « le compromis de Luxembourg n'a jamais eu et ne peut avoir pour objet de permettre à un Etat membre de paralyser le fonctionnement normal de la Communauté avec la conséquence d'en altérer fondamentalement l'esprit et les règles » (7). Ainsi se dessine la notion de « fonctionnement normal » à propos duquel

(7) *Communauté européenne informations*, n° 138, 15 juin 1982, p. 2.

jouent les règles du Traité et à propos duquel, les dispositions de Luxembourg ne peuvent être invoquées.

Cette dualité est précisée le 19 mai par le Président de la République française qui déclare lors de sa visite à Alger : « La France quant à elle ne renonce ni à la règle de l'unanimité, quand il s'agit d'un intérêt véritablement vital ni au Traité de Rome car c'était bien le Traité de Rome, c'est-à-dire l'existence de la Communauté qui était en jeu à Bruxelles... » (8).

Les deux règles sont bien ici exposées et il est souligné le caractère exceptionnel des formules de Luxembourg. On notera que dans la déclaration du Président français il est question d'un « *intérêt véritablement vital* » et non pas d'un « *intérêt très important* » comme l'indique l'Accord.

Ainsi se trouvent précisées d'une part l'interprétation véritable de l'Accord de 1966, d'autre part la portée du vote du 18 mai qui ne signifie aucunement l'abandon général du mécanisme de Luxembourg comme les questions de pêche allaient par la suite le démontrer nettement.

Au lendemain immédiat du 18 mai et à l'appui du maintien du système de Luxembourg on doit relever les travaux du Conseil des ministres des Affaires étrangères tenu le 24 mai.

A l'ordre du jour de ce Conseil figurait l'examen du « *Projet d'Acte européen* », document élaboré à partir des principes dégagés par les ministres allemand et italien dans le plan dit « *Plan Genscher-Colombo* » du 6 novembre 1981.

Ce projet préparé par un *Comité ad hoc* présidé par l'ambassadeur Philippe de Schoutheete est un document relatif à une réforme des Communautés européennes. Il est réaliste, distinguant le plan communautaire proprement dit et celui de la coopération politique.

S'agissant de la procédure décisionnelle au sein du Conseil le document envisage une solution dualiste.

D'une part il suggère que la présidence ait « *normalement recours au vote lorsque le traité le prévoit* ». D'autre part il estime que compte doit être tenu de « *l'intérêt national* » dans certains cas.

Trois solutions légèrement différentes entre elles sont à ce sujet, proposées au Conseil, elles présentent des modalités pour différer le vote (9).

(8) *Eod. loc.*, p. 2.

(9) *Eod. loc.*, p. 3.

Selon la première formule, « *le vote pourrait être différé si un ou plusieurs Etats membres le demandait au nom de la défense d'un intérêt national essentiel* ».

Selon la seconde « *le vote sera différé (exceptionnellement) si un ou plusieurs Etats membres le demandent, au nom de la défense d'un intérêt national essentiel* ».

Selon la troisième enfin serait « *admise la faculté pour un Etat membre de faire différer la prise de décision du Conseil en invoquant la défense d'un intérêt national essentiel* ».

Le texte proposé ajoute que ces demandes de report devraient être présentées par écrit, motivées et être examinées à une réunion ultérieure du Conseil.

L'expression « *intérêt national essentiel* » est plus faible évidemment qu'« *intérêt vital* » et n'est pas identique à celle « *intérêt très important* » du texte de Luxembourg.

On remarquera par ailleurs que les deux premières formules sont relatives à un report de *vote* alors que la troisième concerne un report de la prise de décision qui pourrait être ainsi adoptée sans vote.

L'intérêt essentiel du projet sur ces points est qu'à l'évidence, le texte de Luxembourg n'est pas abandonné et que l'on n'envisage pas de recourir à un mécanisme *automatique* de vote.

Au cours du Conseil européen tenu à Stuttgart fut adoptée le 19 juin 1983 une « *Déclaration solennelle sur l'Union européenne* » en laquelle on a voulu voir une sorte de « *relance européenne* ». En ce qui concerne le processus décisionnel la Déclaration n'apporte qu'un progrès très limité sur l'ensemble des dix Etats, cinq seulement, les membres de la première Communauté sauf la France déclarent accepter les règles majoritaires établies par le Traité.

A l'opposé le Royaume-Uni, le Danemark et la Grèce, affirment leur attachement à la règle de l'unanimité. La France et l'Irlande se montrent favorables à la formule du vote différé qui demeure ambiguë.

On relèvera un accord relatif à l'utilisation de l'abstention, considérée comme ne faisant pas obstacle à l'unanimité quand celle-ci est requise. Mais on ne manquera pas de noter que cette analyse de l'abstention correspond à une solution adoptée le 4 janvier 1960 par la Convention créant l'Association européenne de libre échange

(art. 32, § 5) et aussi à une solution adoptée le 14 décembre 1960 par la Convention relative à l'O.C.D.E. (art. 6).

Les développements précédents ont montré la réapparition de la « négociation » à l'intérieur de processus décisionnels orientés vers des votes majoritaires, mais la négociation apparaît aussi, et parfois plus naturellement dans d'autres hypothèses.

II

LES VERTUS DE LA NÉGOCIATION

Par delà les solutions proprement « communautaires » le recours en quelque sorte parallèle à des solutions diplomatiques est utilisé.

Ces négociations se situent au-delà des mécanismes communautaires proprement dits, elles en permettent dans certains cas le dépassement, dans d'autres le déblocage.

A) Les vertus de dépassement

Les traités communautaires ont établi des compétences et défini un domaine d'exercice de celles-ci pour les instances communautaires.

Au-delà du cadre du traité, seule peut se manifester la coopération et se développer la négociation diplomatique proprement dite.

Deux séries d'exemples peuvent être citées à cet égard.

a) LES DISPOSITIONS FORMELLES DU TRAITÉ C.E.E.

Deux articles du Traité C.E.E. permettent l'élargissement du champ d'action de la Communauté.

L'art. 220 prévoit que les Etats membres doivent engager entre eux des négociations en vue d'assurer à leurs ressortissants certains avantages et une égalité de traitement.

Ces négociations qui ont un caractère complémentaire doivent porter, on le sait, sur la protection des personnels, l'élimination

de la double imposition, la reconnaissance mutuelle des sociétés, la simplification des formalités permettant l'exécution réciproque des décisions judiciaires et des sentences arbitrales.

L'art. 235 revêt lui aussi un caractère complémentaire mais dans un sens différent.

Il est relatif à l'hypothèse dans laquelle « l'action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser dans le fonctionnement du Marché commun l'un des objets de la Communauté », sans que le Traité ait prévu les pouvoirs d'action propres à cet effet.

Il s'agit donc de combler une lacune. C'est l'œuvre du Conseil statuant à l'unanimité.

Cette exigence correspond évidemment à la notion de négociation, mais celle-ci est conduite dans le cadre communautaire formel, dans une procédure qui comporte la proposition de la Commission et la consultation de l'Assemblée.

b) L'ACCORD DES REPRÉSENTANTS DES ETATS MEMBRES

Le Conseil est un organe communautaire collégial composé des ministres compétents représentant chacun l'Etat dont ils sont ressortissants.

Normalement la représentation nationale s'efface, se dilue, se dissout dans la décision collective communautaire.

Le Conseil est une entité communautaire unique par delà les pluralités nationales et cette entité est seule considérée, masquant les composantes.

On rencontre toutefois des actes juridiques qui se présentent d'une manière différente et qui font apparaître dans leur intitulé, comme dans leur contenu, qu'ils constituent un *accord intergouvernemental intervenu* entre les représentants des Etats membres.

De tels accords peuvent être importants. Ce sont de tels textes qui sont par exemple à l'origine de la politique de la Communauté en matière d'environnement.

La terminologie mérite d'être notée. On relève par exemple, pour le premier texte « *Accord des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil* », du 5 mars 1973 (10), et cette formule avait déjà été utilisée le 28 mai 1969 pour un accord

(10) J.O.C.E. C 9, 15 mars 1973, p. 1.

qui ne concernait pas les questions de protection de l'environnement. Cette terminologie est la plus caractéristique, elle souligne le caractère d'accord intergouvernemental du texte dont il s'agit.

Mais cette terminologie n'est pas la seule qui soit utilisée et l'on en trouve une autre qui caractérise une sorte de texte hybride, à la fois intergouvernemental et communautaire.

Ce n'est pas un texte communautaire ordinaire, c'est un texte mixte. Le titre marque ce caractère. On relève par exemple « *Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres* » du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté. La même formule est reprise pour un texte du 21 mars 1972 sur le même sujet (11).

C'est une formule tout à fait analogue que l'on trouve à nouveau en matière d'environnement, le 22 novembre 1973 « *Déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil* » (12).

On peut relever entre les intitulés que ces textes parfois comportent des visas et que ces visas sont « communautaires », on trouve ainsi la mention « vu l'avis de l'Assemblée » par exemple dans la Déclaration du 22 novembre 1973 ou encore « vu la proposition de la Commission », par exemple dans la Résolution du 21 mars 1972.

Ces divers accords marquent le caractère pragmatique des actions entreprises et l'interdépendance des procédures communautaires et des procédures diplomatiques.

Il est d'autres exemples où la négociation diplomatique vient en quelque sorte au secours de la procédure communautaire.

B) La négociation diplomatique, solution de déblocage

Une idée maîtresse de la construction européenne a été l'idée sectorielle. Elle apparaît dès la Déclaration Schuman du 9 mai 1950, et la formule est bien connue : « *L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait* ».

(11) J.O.C.E. C 38, 18 avril 1972, p. 3.

(12) J.O.C.E. C 112, 20 décembre 1973, p. 1.

On a longtemps salué cette méthode sectorielle comme une manifestation de sagesse et de pragmatisme bénéfique.

Au plan institutionnel le Conseil se présente comme un cadre réunissant les ministres en charge de tels ou tels problèmes, de tels ou tels « départements » ainsi Agriculture, Energie, Industrie, etc.

Le Traité du 9 avril 1965 marque dans son intitulé même qu'il crée « un Conseil unique » mais, comme certains n'ont pas manqué de le relever, « la réalité est tout autre... » (13).

On doit citer, à cet égard l'opinion exprimée dans son rapport en mars 1975 par le Groupe de réflexion institué par la Commission sur le sujet de l'Union économique et monétaire et que présidait M. Marjolin. On lit en effet : « Ce qui est remis en question c'est l'idée qui a servi de fondement pendant 20 ans aux réflexions de beaucoup d'Européens, à savoir qu'une Union politique et monétaire se construisait de façon presque insensible. C'était l'Europe des « petits pas ». Il est clair que l'expérience jusqu'à présent ne montre rien qui pourrait soutenir la validité de cette idée... » (14).

Ces observations relatives à l'Union économique et monétaire doivent être généralisées car rien ne se construit de façon insensible.

La méthode sectorielle est excellente pour l'analyse, pour l'étude scientifique de problèmes. Elle met en œuvre des spécialistes, elle est affaire de techniciens, mais elle ne convient pas pour la décision, elle empêche normalement la prise de celle-ci car elle ne permet pas le recul, l'appréciation des degrés de valeur. Elle conduit soit à la solution technocratique qui est rarement valable, soit à l'absence de décision par l'impossibilité de la prendre.

En système international elle signifie impuissance et immobilisme car elle est contraire à la notion même de politique c'est-à-dire de vision générale, de compréhension des équilibres, de concessions.

Les grandes négociations sont toujours globales, c'est la théorie du « *package deal* » de la III^e Conférence sur le droit de la mer, la théorie de la « globalité » des conférences Nord-Sud.

Cette exigence, condition nécessaire, sinon toujours suffisante, du succès, apparaît aussi dans le Marché Commun.

(13) Rapport du Groupe de travail sur l'Europe du Commissariat général au Plan, avril 1983 : « Quelle stratégie européenne pour la France dans les années 1980 », p. 82, n° 3212.

(14) Recueil des documents institutionnels de 1950 à 1982, Document XVI, Rapport Marjolin, p. 22.

Les Conseils spécialisés ne permettent pas la négociation car les points de vue sont rigides et les concessions difficiles, c'est donc le blocage.

Pour débloquer le système on a recours aux négociations politiques. Elles sont conduites au niveau gouvernemental le plus élevé où peuvent se compenser des concessions intervenant dans des secteurs différents.

Ainsi apparaissent les « Sommets » de La Haye en 1969, de Paris en 1972 et 1974.

Ainsi apparaît le Conseil européen. On doit relever le point 2 du communiqué du Sommet de Paris selon lequel : « reconnaissant la nécessité d'une approche globale des problèmes internes que pose la construction européenne et de ceux avec lesquels l'Europe est confrontée à l'extérieur, les chefs de gouvernement estiment qu'il y a lieu d'assurer le développement et la cohésion d'ensemble des activités des Communautés et des travaux de la coopération politique. Ainsi est-il décidé que les chefs de gouvernement se réuniront, accompagnés de leurs ministres des Affaires étrangères trois fois par an au moins et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique.

On sait que l'expression « Conseil de la Communauté » n'a pas été utilisée en pratique et que l'on dit « Conseil européen ».

Certains ont tenté de considérer ce Conseil suprême comme un organe communautaire en disant que la réunion des ministres peut se faire au plus haut niveau. L'observation est mineure. On doit reconnaître, à l'évidence, que ce Conseil qui siège dans les diverses capitales des Etats membres et dont le secrétariat administratif est assuré « de manière appropriée » sans stricte utilisation des procédures communautaires est un organe politique intervenant comme une sorte de moteur de secours par delà le cadre strict des Communautés.

Ainsi se retrouve une méthode politique de négociations globales qui crée de meilleures conditions sans assurer d'ailleurs nécessairement le succès.
