

LA DILUTION DE LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE ET LA DIVERSIFICATION DES PRATIQUES INTERGOUVERNEMENTALES

Delphine Dero-Bugny

Université Paris Descartes

Le renforcement du Conseil européen et la multiplication d'accords internationaux entre les États membres semblent porter atteinte à la méthode communautaire. Cette diversification des pratiques intergouvernementales au sein de l'Union européenne ne conduit cependant pas nécessairement à une remise en cause de cette méthode. Le recours aux méthodes intergouvernementales est souvent temporaire et les domaines concernés ont généralement vocation à intégrer par la suite la méthode communautaire. L'intergouvernemental ne doit donc pas nécessairement être opposé au communautaire. Il peut même renforcer la méthode communautaire. Le développement et la diversification des méthodes intergouvernementales révèlent cependant la nécessité de renouveler cette méthode. Il faut repenser le rôle du Conseil européen et intégrer des procédures d'urgence permettant de réagir rapidement en cas de crise.

Depuis l'origine de la construction européenne, la méthode communautaire a su démontrer son efficacité et sa capacité d'adaptation à l'évolution des Communautés puis de l'Union européenne. Le contexte actuel, qui s'est traduit notamment par un renforcement du rôle du Conseil européen et de son président et par la conclusion d'accords internationaux entre les États membres en dehors de l'Union et dans le cadre de l'Union, semble remettre en cause cette méthode qui a pu apparaître inapte à répondre rapidement aux problèmes posés par la crise actuelle.

Un débat existe aujourd'hui sur la nécessité de substituer à cette méthode une nouvelle méthode qui ferait une place plus importante aux pratiques intergouvernementales. La Chancelière fédérale, Angela Merkel, dans le cadre d'un discours prononcé le 2 novembre 2010, a ainsi défendu la mise en place d'une nouvelle méthode, la méthode de l'Union, qui dépasserait l'opposition traditionnelle entre méthode communautaire et méthode intergouvernementale. Cette nouvelle méthode impliquerait, selon elle, « *une action coordonnée dans un esprit de solidarité, chacun de nous (c'est-à-dire institutions et États membres) dans le domaine qui relève de ses responsabilités, mais tout en nous fixant le même but* »¹.

Les avantages de la méthode communautaire et son importance pour la construction européenne militent, selon nous, plutôt en faveur d'une réflexion sur une méthode communautaire renouvelée. En effet, comme nous le démontrerons, si, ces dernières années, la diversification des pratiques intergouvernementales a permis de mettre en avant certaines limites affectant la méthode communautaire, elle ne conduit cependant pas à une remise en cause de cette méthode dans la mesure où le renforcement de l'intergouvernementalisme semble étroitement lié au contexte actuel et n'illustre pas nécessairement une méfiance des États membres à l'égard de la méthode communautaire.

1. Méthode communautaire et méthode intergouvernementale

La méthode communautaire a été définie par la Commission européenne dans son livre blanc sur la gouvernance européenne. Selon la Commission européenne, « *la méthode communautaire garantit à la fois la diversité et l'efficacité de l'Union. Elle assure le traitement équitable de tous les États membres, des plus grands aux plus petits. Elle fournit un moyen d'arbitrer entre divers intérêts au travers de deux filtres successifs : le filtre de l'intérêt général, au niveau de la Commission et le filtre de la représentation démocratique, européenne et nationale, au niveau du Conseil et du Parlement, qui constituent ensemble le pouvoir législatif de l'Union* »². La méthode communau-

1. Discours prononcé à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la 61^e année académique du Collège d'Europe à Bruges le 2 novembre 2010.

taire se caractérise ainsi par plusieurs éléments : un monopole de l'initiative qui appartient à la Commission (qui représente l'intérêt général européen), une adoption des actes par le Conseil de l'Union qui décide le plus souvent à la majorité qualifiée (qui représente l'intérêt des États membres) et par le Parlement (qui représente l'intérêt des citoyens) et un contrôle de la Cour de justice. Elle constitue la méthode de droit commun du droit de l'Union européenne³, même si elle a toujours coexisté avec d'autres procédures d'adoption d'actes au sein des Communautés puis de l'Union européenne qui sont parfois aussi assimilées à la méthode communautaire, mais entendue ici dans un sens large, dans la mesure où elles nécessitent l'intervention des institutions de l'Union mais n'associent pas nécessairement la Commission, le Conseil et le Parlement européen et ne reconnaissent pas forcément un rôle prépondérant à la Commission.

La méthode communautaire a souvent été opposée à la méthode intergouvernementale qui constitue un processus décisionnel fondé sur la volonté souveraine des États membres aboutissant à un consensus entre ces derniers sur des questions d'intérêt commun. À la différence de la méthode communautaire, la méthode intergouvernementale vise à concilier les seuls intérêts des États membres et n'oblige pas ces derniers à envisager les conséquences de leur décision sur l'intérêt général européen.

Pendant longtemps la distinction entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale était facile à établir puisque la méthode communautaire pouvait être considérée comme celle qui s'applique dans le cadre des traités communautaires et que la méthode intergouvernementale n'avait vocation à intervenir qu'en dehors des traités. L'Acte unique européen, qui a consacré juridiquement l'existence du Conseil européen dans le traité instituant la Communauté économique européenne, et surtout le traité de Maastricht, qui a créé une Union européenne en piliers et prévu l'application d'une méthode intergouvernementale

2. *Gouvernance européenne - Un livre blanc* /* COM/2001/0428 final */ / Journal officiel n° 287 du 12/10/2001 p. 0001 – 0029. Sur la méthode communautaire : R. Dehousse, *The Community Method. Obstinate or Obsolete?*, Londres, Palgrave Macmillan, juin 2011 ; *Séminaire sur la méthode communautaire* organisé par Notre Europe et le Bureau des conseillers de politique européenne (BEPa), Bruxelles, 28 février 2012.

3. Elle s'illustre aujourd'hui à travers la procédure législative ordinaire.

pour les deuxième et troisième piliers, ont conduit à brouiller la distinction entre les deux méthodes en intégrant des pratiques intergouvernementales au sein de l'Union européenne. La construction d'une Union européenne en piliers s'explique ainsi par la méfiance des États membres à l'égard de la méthode communautaire puisqu'elle traduit la volonté des États membres de ne pas soumettre à cette méthode certains domaines sensibles.

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne aurait dû conduire à un renforcement de la méthode communautaire puisque ce traité opère une fusion des piliers⁴ qui implique en principe une généralisation de la méthode communautaire à tous les domaines couverts par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et par le traité sur l'Union européenne. Mais le contexte de crise a conduit au contraire à un développement et une diversification des pratiques intergouvernementales qui semblent remettre en cause la méthode communautaire.

2. Le développement et la diversification des pratiques intergouvernementales

La diversification des pratiques intergouvernementales depuis le début de la crise se traduit essentiellement de deux manières. Elle se manifeste tout d'abord par une montée en puissance des institutions représentatives des États membres et notamment du Conseil européen et de son président. Elle s'illustre ensuite par la multiplication de la conclusion d'accords internationaux entre les États membres sur le fondement du droit de l'Union ou en dehors de celui-ci.

Montée en puissance du rôle du Conseil européen et de son président : Le Conseil européen, en tant qu'organe d'impulsion, joue depuis longtemps un rôle important dans la construction européenne. Mais le Traité de Lisbonne, qui lui a reconnu la qualité d'institution et qui l'a doté d'un président permanent, et le contexte particulier lié à la crise de l'euro ont contribué à renforcer considérablement le rôle de cette institution au détriment des autres institutions et particulièrement de la Commission européenne. De nombreuses

4. La fusion n'est en réalité que partielle puisque le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune reste régi par un mode de fonctionnement intergouvernemental.

décisions ont été prises directement au niveau des chefs d'États et de gouvernements et le Conseil européen est très vite apparu comme l'institution de référence pour le règlement de la crise européenne⁵. Cette importance prise par le Conseil européen semble avoir relégué la Commission européenne à un rôle secondaire et révèle un manque de confiance dans celle-ci. Certaines des tâches d'études et de propositions qui relevaient antérieurement de la Commission ont ainsi été transférées au Conseil européen⁶. Le rôle détenu aujourd'hui par le Conseil européen est venu altérer la fonction de la Commission en matière d'initiative. Celle-ci a aujourd'hui tendance à suivre les conclusions du Conseil européen puisqu'elle accepte de donner suite aux demandes de propositions législatives formulées par celui-ci⁷. Ce constat d'affaiblissement de la Commission européenne semble aussi renforcé par l'importance prise par le Parlement européen qui, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, doit être considéré comme une véritable autorité législative et budgétaire. La conclusion d'accords précoces entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne nuit ainsi aux prérogatives que la Commission européenne détient au titre de son pouvoir d'initiative.

Conclusion d'accords internationaux entre les États membres : le contexte actuel révèle aussi une dérive consistant dans la multiplication du recours aux accords internationaux entre les États membres, parfois en lieu et place d'actes qui auraient du être adoptés au sein de l'Union selon la méthode communautaire.

La crise de la zone euro, qui a débuté en 2009, a en effet conduit à l'adoption de nombreux actes de natures juridiques très diverses et relevant tantôt du droit de l'Union européenne, tantôt du droit international. Plusieurs accords ont ainsi été conclus par les États membres, soit sur le fondement du droit de l'Union européenne soit en dehors du droit de l'Union européenne.

La nécessité de mettre en place des mécanismes d'urgence de solidarité financière a ainsi amené les États membres à agir dans un premier temps en dehors du cadre des traités sur l'Union euro-

5. Voir sur cet aspect P. de Schoutheete, « Conseil européen et méthode communautaire », *Policy Paper*, n° 56, Notre Europe, juillet 2012.

6. J.-P. Jacqué, « Le nouveau discours de la méthode », *Tribune*, Notre Europe 2011.

7. P. de Schoutheete, « Conseil européen et méthode communautaire », précité, p. 8 et 42.

péenne. Ils ont créé, lors d'un sommet exceptionnel des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro à Bruxelles le 9 mai 2010, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) qui est devenu opérationnel le 4 août 2010, après la ratification de ses statuts par l'ensemble des pays de la zone euro. La propagation de la crise à de nouveaux États membres a conduit rapidement les États de la zone euro à conclure entre eux un autre accord international mais cette fois-ci sur le fondement du droit de l'Union européenne. Les États membres, agissant au sein du Conseil européen, ont ainsi utilisé la procédure de révision simplifiée prévue à l'article 48, paragraphe 6, TUE pour modifier l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui prévoit que le Conseil peut adopter des mesures spécifiques à l'égard des États membres dont la monnaie est l'euro. Ils ont ajouté un paragraphe à cette disposition en vertu duquel *« les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité »*. Sur le fondement de cette disposition, les dix-sept États membres de la zone euro ont ensuite conclu le traité instituant le mécanisme européen de stabilité qui a été signé le 2 février 2012 et est entré en vigueur le 27 septembre 2012. Ce mécanisme s'est substitué au Fonds européen de solidarité financière.

Un autre traité international a été conclu entre les États membres de l'Union européenne, mais cette fois-ci en dehors du cadre de l'Union, afin de renforcer la gouvernance économique. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a ainsi été signé le 2 mars 2012 entre 25 États membres, le Royaume-Uni et la République tchèque ayant refusé d'y participer.

Un nouvel accord intergouvernemental devrait être conclu en 2014 dans le domaine de l'Union bancaire⁸.

Le développement de ces accords internationaux conclus entre les États membres dans le cadre de l'Union européenne ou en dehors de l'Union européenne révèle les limites de la méthode

8. Cet accord gouvernemental concernera le fonctionnement du fonds de résolution unique.

communautaire et plus généralement du système décisionnel de l'Union européenne. La création du Fonds européen de stabilité financière en dehors du droit de l'Union européenne s'explique ainsi par la lenteur du mécanisme décisionnel européen qui n'est pas toujours apte à répondre à des situations de crise. La conclusion du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance se justifie, quant à elle, par l'impossibilité de recourir aux mécanismes prévus par les traités sur l'Union européenne. Les États membres souhaitaient au départ intégrer le contenu de cet accord dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Mais le refus du Royaume-Uni et de la République tchèque d'y participer a empêché une telle intégration puisque celle-ci impliquait une révision du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui conformément à l'article 48 du traité sur l'Union européenne suppose l'accord unanime de tous les États membres.

Le développement des pratiques intergouvernementales qui a pu être constaté ces dernières années, s'il peut inquiéter, ne semble pourtant pas traduire une défiance des États membres à l'égard de la méthode communautaire mais invite plutôt à réfléchir à la mise en place d'une méthode communautaire renouvelée.

3. Une remise en cause de la méthode communautaire ?

Contrairement à ce que l'on pourrait penser au premier abord, la multiplication des accords internationaux conclus entre les États membres, et plus généralement la diversification des pratiques intergouvernementales qui a pu être constatée ces dernières années, ne conduit pas nécessairement à une remise en cause de la méthode communautaire.

Tout d'abord, le recours aux méthodes intergouvernementales est souvent temporaire et les domaines concernés par ces méthodes ont généralement vocation à intégrer par la suite la méthode communautaire. La construction de l'Union européenne en piliers constitue une bonne illustration de ce phénomène. Les matières initialement contenues dans le troisième pilier consacré à l'origine à la coopération dans le domaine des affaires intérieures et de la justice ont été ainsi progressivement transférées dans le pilier communautaire et sont aujourd'hui intégrées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui est régi par la méthode communautaire. Ici l'utilisation de la

méthode intergouvernementale a permis *in fine* l'application de la méthode communautaire. Avec le Traité de Maastricht, les États membres ont accepté de transférer à l'Union leurs compétences dans les domaines des affaires intérieures et de la justice, mais selon une méthode intergouvernementale. Puis ils ont pris conscience de la nécessité d'appliquer à ces domaines la méthode communautaire. Cette prise de conscience a été progressive. Le Traité d'Amsterdam a procédé à une communautarisation partielle du troisième pilier. Il a fallu attendre le Traité de Lisbonne pour que l'intégralité du troisième pilier soit transférée dans le titre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sur l'espace de liberté de sécurité et de justice. Le même constat peut être fait à propos des mécanismes d'urgence de solidarité financière mis en place depuis 2010. Les États membres de la zone euro ont tout d'abord agi en dehors du cadre institutionnel de l'Union européenne pour mettre en place le Fonds européen de stabilité financière. Mais la généralisation de la crise les a conduits à régler le problème au sein de l'Union européenne en créant le Mécanisme européen de stabilité, ce qui montre bien que dans l'esprit des États membres les mécanismes de l'Union européenne étaient plus adaptés. Dans la même logique, la conclusion par les États membres du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ne s'explique pas par une volonté des États membres d'agir en dehors du cadre de l'Union européenne, mais par l'impossibilité, en raison du refus du Royaume-Uni et de la République tchèque de participer à ce projet, de recourir aux dispositifs prévus par le droit de l'Union et notamment à la procédure de révision prévue par l'article 48 TUE qui suppose l'unanimité des États membres. Le contenu de cet accord a d'ailleurs vocation à être intégré dans l'ordre juridique de l'Union européenne puisque son article 16 prévoit que « *dans un délai de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité, sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre, les mesures nécessaires sont prises conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin d'intégrer le contenu du présent traité dans le cadre juridique de l'Union européenne* ».

Ensuite le recours aux méthodes intergouvernementales peut conduire à renforcer la méthode communautaire en consolidant le rôle des institutions de l'Union qui jouent un rôle fondamental dans le

cadre de cette méthode. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité contiennent ainsi plusieurs dispositions qui conduisent à renforcer le rôle de la Commission et de la Cour de justice. L'intergouvernemental ne doit donc pas nécessairement être opposé au communautaire et il peut même renforcer la méthode communautaire. Le développement et la diversification des méthodes intergouvernementales révèlent cependant la nécessité de renouveler cette méthode.

4. Pour une méthode communautaire renouvelée

Depuis sa mise en place par le traité CECA en 1951, la méthode communautaire a montré ses capacités d'adaptation à l'évolution de la construction européenne. Elle a ainsi survécu au renforcement progressif des pouvoirs du Parlement européen, à l'élargissement de l'Union européenne et à la mise en place d'une différenciation au sein de l'Union européenne. Le Traité de Lisbonne, en reconnaissant la qualité d'institution au Conseil européen, en renforçant le rôle du Parlement européen mais aussi des parlements nationaux et en créant une initiative citoyenne rend nécessaire une nouvelle évolution de la méthode communautaire. La diversification des méthodes intergouvernementales constatées ces dernières années démontre que la méthode communautaire doit notamment s'adapter au nouveau rôle reconnu au Conseil européen et qu'elle doit aussi intégrer la gestion de l'urgence.

Le renforcement du rôle du Conseil européen et de son président, qui semble conduire à reléguer la Commission à un rôle de second plan, révèle un problème de confiance dans la Commission et dans son président auquel il faudra remédier. Mais il démontre aussi la nécessité d'intégrer cette nouvelle institution, qui est composée des chefs d'État et de gouvernement, mais aussi du président de la Commission, dans le cadre d'une méthode communautaire renouvelée. L'importance prise par le Conseil européen ces dernières années semble étroitement liée à la nature économique de la crise qui a conduit à mettre au premier plan les chefs d'États et de gouvernement et l'institution qui les représente, la politique économique au niveau de l'Union européenne reposant essentiellement sur une coordination des politiques nationales. La question se pose de savoir

quelle devra être la place reconnue au Conseil européen dans le cadre de la méthode communautaire une fois la crise terminée. Le Traité de Lisbonne encadre le rôle que le Conseil européen devrait être amené à jouer dans le cadre de la méthode communautaire puisqu'en vertu de l'article 15 du traité sur l'Union européenne, le Conseil européen « *n'exerce pas de fonction législative* ».

Le traitement de l'urgence semble aussi devoir être intégré à la méthode communautaire. L'exemple du traité instituant le Mécanisme européen de solidarité montre l'intérêt de prévoir au sein de l'Union européenne des procédures accélérées puisque c'est en mettant en œuvre la procédure de révision simplifiée prévue par l'article 48, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne introduite par le Traité de Lisbonne que les États de la zone euro ont pu instituer rapidement ce mécanisme.

La méthode communautaire doit donc être maintenue mais elle doit encore une fois s'adapter à l'évolution du droit de l'Union européenne.

5. Conclusions

- La diversification des pratiques intergouvernementales au sein de l'Union européenne ne conduit pas nécessairement à une remise en cause de la méthode communautaire. Le recours aux méthodes intergouvernementales est souvent temporaire et il peut, dans certains cas, conduire à renforcer la méthode communautaire ;
- Cette diversification révèle cependant la nécessité de renouveler cette méthode ;
- La méthode communautaire a toujours montré ses capacités d'adaptation à l'évolution de la construction européenne. Elle doit aujourd'hui s'adapter au nouveau rôle reconnu au Conseil européen et intégrer la gestion de l'urgence.