

Mode de décision dans l'Union



Philippe de Schoutheete

Philippe de Schoutheete est un ancien diplomate belge, il a été ambassadeur à Madrid, directeur général au Ministère des Affaires Etrangères, et, de 1987 à 1997, Représentant Permanent de la Belgique auprès de l'Union européenne. Il a été conseiller spécial du commissaire européen Michel Barnier. Il a été professeur invité à l'Université Catholique de Louvain et au Collège d'Europe à Natolin (Pologne). Philippe de Schoutheete est membre du Conseil d'Administration de l'Institut Egmont (Institut Royal des Relations internationales) et du Conseil d'administration de *Notre Europe*.

Les premiers mois de mise en œuvre du traité de Lisbonne indiquent qu'une modification substantielle des méthodes de travail de l'Union est en cours. Elle

provoque des interrogations et des réticences. Pour en comprendre la portée il faut jeter un regard en arrière et suivre la genèse de ces changements.

La Communauté Economique européenne

Dans le bon vieux temps tout était beaucoup plus simple ! Les traités définissaient clairement les compétences de la Communauté européenne et, dans ce cadre, les décisions étaient prises par les institutions communes selon la méthode dite communautaire : initiative de la Commission, avis du Parlement, décision du Conseil. Toute coopération se déroulait en dehors du cadre juridique et institutionnel des traités, selon les procédures habituelles de la diplomatie multilatérale, qu'on a pris l'habitude d'appeler la méthode intergouvernementale.

De part et d'autre des gardiens jaloux veillaient à ce qu'aucune de ces deux « méthodes » ne soit polluée par contagion de l'autre. Pour la méthode communautaire ce gardien naturel était la Commission. Pour la méthode intergouvernementale on pouvait généralement compter sur la vigilance du gouvernement français.

Ce qu'il faut garder à l'esprit, parce que c'est important pour la suite, c'est que la différence de nature entre les deux approches tient à ce que dans un cas le processus décisionnel est confié à des institutions, parmi lesquelles la Commission joue un rôle essentiel mais pas exclusif, et que dans l'autre il est confié à des représentants des gouvernements. A cela s'ajoute qu'il peut arriver que l'on vote au sein des institutions, tandis que les représentants de gouvernement décident par consensus.

L'ambassadeur Van der Meulen qui fut pendant un quart de siècle le Représentant permanent de la Belgique et un des piliers du COREPER, expliquait qu'il ne fallait jamais parler de « Conseil des Ministres », ce qui décrivait une réunion intergouvernementale, mais bien d'un « Conseil de Ministres », c'est-à-dire une institution com-

munautaire composée de ministres. Cette distinction me paraissait à l'époque un peu artificielle puisque le Conseil, inhibé par le compromis de Luxembourg, n'osait pas utiliser les dispositions du traité qui lui auraient permis de voter à la majorité qualifiée. Avec le recul du temps elle me paraît fort importante.

Toujours est-il que cette vision binaire a déterminé le débat européen, pendant plusieurs décennies, en tous cas jusqu'à l'Acte Unique en 1986. En introduisant la coopération politique, c'est-à-dire l'intergouvernemental, dans le traité, cet Acte prenait, pour de bonnes raisons, le risque d'une certaine ambiguïté.

Mais même avant cela il faut signaler que la réalité politique du terrain ne correspondait pas toujours à la clarté des concepts. Il y avait des facteurs de confusion :

Beaucoup de ministres ont toujours considéré que les questions de formalisme juridique sont accessoires. Ils ne ressentaient pas tous avec la même rigueur la distinction entre leurs réunions intergouvernementales et les réunions du Conseil. Les exigences de Michel Jobert, qui voulait qu'ils se réunissent le matin à Copenhague sous un chapeau intergouvernemental et l'après midi à Bruxelles en Conseil, leur paraissaient excessives et fastidieuses. Ils ont graduellement convenu qu'ils se réunissaient pour prendre des décisions, et que leurs fonctionnaires n'avaient qu'à décider sous quel chapeau elles étaient prises. Ce choix n'était pas toujours clair.

La Commission, pensant à juste titre qu'on ne peut pas séparer entièrement, dans les relations extérieures, le politique de l'économique, a conduit, avec l'appui

notamment de la Belgique, une campagne de longue haleine pour se faire, peu à peu, pleinement admettre dans les structures de la coopération politique. Celle-ci perdait dès lors quelque chose de sa pureté intergouvernementale.

Puis il y a eu, à partir de 1975, le Conseil Européen. Cet organe, dont la création avait été souhaitée par Jean Monnet, n'était pas une institution de la Communauté. Il était donc intergouvernemental. Mais le président

de la Commission y siégeait de droit. Et il a acquis très rapidement un pouvoir considérable sur le processus décisionnel de la Communauté. Et, comme chacun sait, le paradoxe est que cet organe intergouvernemental a joué un rôle éminent, indispensable, dans la réalisation du marché intérieur et de l'union monétaire, qui sont le cœur de l'Union européenne.

Peut-être faut-il conclure que la simplicité apparente des temps anciens cachait déjà de sourdes complexités.

De l'Acte Unique à Lisbonne

Un quart de siècle, et quatre traités, séparent la négociation de l'Acte Unique de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Le système institutionnel s'est profondément transformé et le moins qu'on puisse dire c'est que sa complexité s'est considérablement accrue. Du point de vue des méthodes de décision, qui nous intéresse ici, on peut faire plusieurs constats sur cette évolution :

- La montée en puissance continue du Parlement européen qui passe graduellement d'un rôle essentiellement consultatif à une procédure de coopération, puis de codécision, avec le Conseil.
- La montée en puissance continue du Conseil européen qui, sans être, avant Lisbonne, une institution de l'Union, est graduellement devenu la source principale, sinon exclusive, d'initiative politique et le décideur en dernier recours. C'est là qu'ont été prises les décisions clés dans la réalisation du marché intérieur et de la monnaie commune.
- L'acceptation, au sein de l'Union, de « sous-systèmes » importants (zone Euro, zone Schengen) ayant nécessairement un processus décisionnel distinct.
- Le choix de la cohérence des activités au détriment de l'uniformité des procédures. Ce choix était celui qui se posait entre les versions néerlandaise et luxembourgeoise du traité de Maastricht. Il a été tranché comme on sait, et constamment renouvelé depuis. Les Etats membres ont toujours souhaité inclure, autant que faire se peut, les activités nouvelles (coopération politique, PESC, PESD, justice, police, monnaie, questions socio-économiques etc.) dans un cadre institutionnel commun, quitte à accepter des procédures parfois radicalement différentes.

Le premier résultat de cette évolution a été évidemment de multiplier les procédures. A la veille de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et sans même parler des coopérations renforcées, on trouvait :

- La méthode communautaire traditionnelle
- Une version sensiblement différente de cette méthode pour la coopération en matière de police et de justice.
- La décision autonome de la Banque Centrale pour la politique monétaire.
- La méthode ouverte de coordination pour les politiques socio-économiques (innovation, emploi),
- Une méthode d'inspiration intergouvernementale, mais avec un droit d'initiative de la Commission,

pour la politique extérieure.

- Une variante plus intergouvernementale encore (utilisation de l'U.E.O., pas de financement communautaire) pour les questions de sécurité ayant des implications militaires.

Ces méthodes ont évidemment des niveaux d'efficacité variable, avec des résultats parfois surprenants. Ainsi on peut considérer que, dans le domaine de la sécurité, c'est-à-dire le plus intergouvernemental, 23 opérations civiles ou militaires depuis le début du siècle constituent un bilan positif, alors que pour la politique extérieure en général c'est moins clair.

Un deuxième résultat évident a été de brouiller les démarcations anciennes :

- La méthode communautaire a été renforcée par l'accroissement du rôle du Parlement, et des possibilités de vote à la majorité qualifiée au Conseil. Elle a été étendue à de nouveaux domaines comme l'asile et l'immigration (traité d'Amsterdam). L'impact politique du compromis de Luxembourg s'est manifestement affaibli. Mais d'un autre côté l'implication croissante du Conseil européen dans des questions communautaires (les paquets financiers, par exemple) est visible. Dans certains cas (le paquet énergie-climat en 2008) le Conseil européen a décidé de traiter à son niveau, c'est-à-dire par consensus, des questions qui auraient pu être décidées au niveau du Conseil par majorité qualifiée. Les conclusions du Conseil européen constituent, comme le constatait déjà Jacques Delors, une forme de soft law qui ne peut être ignorée par les autres institutions, certainement pas par la Commission dont le Président y siège. La méthode communautaire n'est donc plus tout à fait ce qu'elle était il y a trente ans.
- La méthode intergouvernementale non plus. Pratiquement plus aucune décision de portée européenne n'est prise selon les modalités qu'on qualifiait d'intergouvernementales dans les années 1970, c'est-à-dire en dehors du cadre juridique et institutionnel des traités. L'élément intergouvernemental a été introduit dans les traités à partir de l'Acte Unique et, dès lors, cette « méthode » a été progressivement « contaminée », comme le craignait Michel Jobert, par le communautaire : une présence croissante de la Commission, une référence au Parlement, une dépendance du budget commu-

nautaire, le rôle du Haut Représentant. Par là on a occulté la distinction entre une réunion ministérielle (intergouvernementale) et une réunion du Conseil (institution de la Communauté). Trop souvent, dans l'analyse courante, toute décision ministérielle est perçue comme intergouvernementale. C'est évidemment faux : la méthode communautaire implique en fin de parcours une décision du Conseil, qui est composé de ministres. Et les praticiens savent que le fait de siéger dans une institution, ou au contraire dans une simple réunion

occasionnelle, influence le débat et les positions des interlocuteurs.

On peut conclure que, avant même que le traité de Lisbonne entre en vigueur, la distinction entre les deux méthodes n'était plus vraiment une question de nature, mais de degré. La méthode communautaire a été contaminée par l'intergouvernemental, la méthode intergouvernementale a été contaminée par le communautaire, des méthodes intermédiaires penchent un peu d'un côté, un peu de l'autre. On peut regretter la clarté des temps anciens, mais on ne peut pas ignorer le changement.

Le traité de Lisbonne

L'entrée en vigueur du nouveau traité, et les tribulations qui ont entouré sa naissance, ont évidemment accru la confusion des genres et des procédures.

- Le Conseil européen n'est plus une simple réunion de chefs de gouvernement. C'est une institution qui détermine les orientations générales de l'Union, sous la direction d'un président, qui n'est plus lui-même un chef de gouvernement, mais qui convoque les réunions, fixe l'agenda, assure le suivi. Le rôle et les compétences de cette institution sont définis par traité. Au moins du point de vue procédural, elle est soumise au contrôle de la Cour de Justice. Le Conseil européen n'est donc plus intergouvernemental.
- L'affaiblissement considérable du rôle et de la visibilité de la présidence rotative affaiblit aussi « l'intergouvernementalité » du système. La permanence donne à la présidence une autonomie certaine, qui varie selon l'autorité morale que le titulaire parviendra à acquérir. La maîtrise de l'agenda, la conduite des discussions, le contrôle de l'exécution, surtout la présence durable sur le terrain consolident l'autonomie d'une présidence. Elle peut raisonner sur le moyen terme. Elle n'est pas une institution distincte, comme la Commission, mais elle n'est pas non plus le simple reflet de la position momentanée d'une majorité de gouvernements. De même quand une réunion du Conseil est présidée par une vice-présidente de la Commission, on peut se demander si le mot intergouvernemental est encore applicable.
- Toute la dimension extérieure, avec le triple chapeau de Lady Ashton (Commission, Conseil, Haut Représentant) et la triple origine du service extérieur, n'entre plus dans les catégories anciennes. Les délégations de la Commission ne sont pas brusquement devenues intergouvernementales en changeant de nom. Mais elles ne sont plus exclusivement « communautaires ». Elles sont des délégations

de l'Union.

- Les progrès de l'intégration, notamment la monnaie commune, entraînent un besoin accru de coordination sur des questions de politique économique et sociale qui n'ont pas fait l'objet d'un transfert de compétences à l'Union. C'est bien ce qui a conduit à la méthode ouverte de coordination. Le fait que celle-ci ne fonctionne pas de manière satisfaisante ne change pas la position juridique : la méthode communautaire n'est pas applicable.
- Le Parlement voit son autorité accrue dans la procédure législative, la fixation du budget, le contrôle politique. Tout le monde, à commencer par les députés européens, reconnaît là un progrès de l'intégration. Mais l'octroi aux parlements nationaux d'un contrôle de subsidiarité ex ante introduit dans la procédure législative de l'Union un élément qu'on peut difficilement appeler « intergouvernemental », puisqu'il s'agit d'assemblées parlementaires, mais qui n'est évidemment pas « communautaire ».
- La Commission non plus n'est plus tout à fait ce qu'elle était. La collégialité, qui caractérisait l'institution, souffre clairement de l'accroissement du nombre de membres. L'insistance extrême, dans la négociation du traité de Lisbonne, sur l'absolue nécessité pour chaque Etat d'avoir un Commissaire a accru dans l'opinion (peut-être aussi chez certains titulaires) l'idée qu'ils étaient en fait les représentants des Etats membres. La suppression du deuxième commissaire pour les grands Etats a créé un tel déséquilibre qu'un vote à la majorité simple, sur une question de substance, paraîtrait manquer de légitimité. Aussi le collège ne vote-t-il plus. Il décide par consensus. Dans les débuts de la construction européenne, le fait de décider à la majorité était présenté comme la caractéristique essentielle d'une institution communautaire, ce qui précisément la séparait des procédures diplomatiques traditionnelles fonctionnant par consensus.

Conclusion

Ce que cette analyse démontre une fois de plus c'est qu'il faut se méfier des mots anciens dans le contexte européen. Leur sens se modifie avec le temps : « intergouvernemental » visait de 1950 à 1985 toute décision prise en dehors du cadre institutionnel ; jusqu'au traité d'Amster-

dam il a été appliqué aux activités découlant des accords de Schengen ; de 1985 à 2010 il concernait notamment les décisions du Conseil européen, et aujourd'hui ? Leur sens est différent aussi selon les interlocuteurs : il a fallu pratiquement abandonner le mot « fédéral » parce qu'il



évoque des concepts différents à Londres et à Berlin, sans parler des crises d'adrénaline qu'il provoque chez certains. Finalement il est assez normal que le sens des mots changent avec le changement du système politique qu'ils servent à décrire : la démocratie de Tocqueville n'est pas tout à fait la même que la nôtre. Or le système politique européen s'est fondamentalement transformé en cinquante ans, en ce qui concerne les matières couvertes, les structures institutionnelles, les participants actifs, l'esprit que les anime. Ce système est aujourd'hui le fruit d'une série de traités dont l'ambivalence et l'ambiguïté sont des caractéristiques communes et reconnues. Comment s'étonner que les termes ne soient plus univoques ?

L'ennui c'est qu'il faut se méfier aussi des mots nouveaux, parce qu'on n'est pas sûr de leur portée soit comprise par tous de la même manière. Lorsque le Professeur Helen Wallace décrit la méthode ouverte de coordination comme étant une forme d'« intensive trans-governmentalism », certains ont sans doute du mal à la suivre. De même la « méthode de l'Union » évoquée par la Chancelière Merkel dans son discours inaugural de l'année académique au Collège d'Europe à Bruges, laisse un peu perplexe. D'une part parce que, comme indiqué ci-dessus, l'Union connaît déjà, en son sein, non pas une, mais plusieurs méthodes décisionnelles différentes. D'autre part en raison de la description qui en est faite, qui se prête à de nombreuses interprétations : « une combinaison effective de la méthode communautaire et de l'action coordonnée des Etats membres » ou encore « une action coordonnée dans un esprit de solidarité, chacun de nous dans le domaine qui relève de ses responsabilités, mais tous en nous fixant le même but ».

Sans doute serait-il sage de revenir non pas aux noms anciens mais au concept initial qui faisait une distinction nette entre ce qui se traitait dans le cadre des institutions, en ce compris évidemment le Conseil, et ce qui se traitait dans des conférences intergouvernementales. Le cadre institutionnel était perçu comme fournissant des garanties d'efficacité (par le vote majoritaire au Conseil), d'équilibre (par le poids différent des Etats), de recherche de l'intérêt collectif (par la Commission), de respect du droit (par la Cour), de contrôle démocratique (par le Parlement). Toutes choses qu'une conférence intergouvernementale ne peut pas fournir. Pour l'essentiel cette distinction là reste valable. Parlons donc du « mode institutionnel » lorsque la décision est prise, selon des modalités qui peuvent varier, au sein des institutions.

Et parlons de « mode intergouvernemental » quand la décision est prise en dehors du système institutionnel. Parce que la distinction est claire, et relativement facile à établir, elle apporte de la clarté dans un débat qui s'est progressivement obscurci.

Trois réflexions complémentaires :

- Il peut arriver, et en fait il est parfois arrivé, qu'une institution (on pense au Conseil, mais pas à lui seulement) s'écarte de son rôle institutionnel : tout système politique est imparfait. Mais il reste évident que, pris globalement le système a bien fonctionné, sinon nous ne serions pas en train d'en discuter aujourd'hui. Comme Monnet l'avait prévu, il a rendu durable l'impulsion née, au départ, des horreurs de la guerre.
- Dans le « mode institutionnel » il existe des méthodes différentes. On peut légitimement considérer que la méthode communautaire, avec ses variantes, est plus productive que d'autres : l'histoire le démontre. Mais on aurait tort de prétendre que la méthode de coopération, avec ses variantes, ne fonctionne jamais : l'histoire prouve le contraire.
- Enfin on ne peut pas ignorer que le cadre institutionnel a changé. Qu'il doit s'adapter à la transformation du Conseil européen en une institution de l'Union, mutation qui ne peut pas rester sans conséquence. Qu'il doit s'adapter à l'existence d'une zone monétaire, dans laquelle les participants sont soumis à de contraintes particulières qui peuvent déboucher sur des solutions spécifiques : qui pourrait s'en étonner ?

Chacun sait bien que le climat politique du jour favorise l'intergouvernemental. On comprend que les partisans du communautaire restent vigilants. Par exemple quand on propose une juridiction sur le brevet qui, selon l'avis de la Cour, de Justice « se situe en dehors du cadre institutionnel et juridictionnel de l'Union » et « dénaturerait les compétences conférées aux institutions de l'Union et aux Etats membres qui sont essentielles à la préservation de la nature même du droit de l'Union ». De même on peut se demander s'il est bien sage d'établir le futur « Mécanisme de stabilité » monétaire par un traité international séparé, sans rapport avec le droit communautaire. Mais dans le cadre qui nous a bien servi, évitons les querelles de doctrine fondées souvent sur des mots dont le sens a changé. Utilisons la diversité des méthodes qui répondent à la diversité des situations et, surtout : tâchons de faire avancer la décision ■