

## De la méthode communautaire par Richard Corbett

*En publiant deux Brefs<sup>1</sup> consacrés à la méthode communautaire, Notre Europe a lancé le débat.*

*Richard Corbett<sup>2</sup> prend position : il rappelle que bien que l'UE dispose de tout un éventail de procédures décisionnelles, le recours aux procédures les plus supranationales se fait de plus en plus fréquent. La crainte d'une Union encore plus intergouvernementale, et plus particulièrement eu égard au rôle plus important qui est confié au Conseil européen, doit toutefois être nuancée. En effet, l'exemple du mécanisme européen de stabilisation financière montre qu'une structure intergouvernementale peut se révéler plus communautaire que prévu.*

Les pères fondateurs de l'Union européenne avaient un défi à relever. Si les États membres entendaient mener des politiques communes dans certains domaines, devaient-ils transférer des responsabilités entre les mains d'une institution commune, et laisser cette institution agir, posant ainsi la question de la responsabilité démocratique ? Ou, au contraire, les politiques devaient-elles être régies par un accord sur les moindres détails entre gouvernements nationaux, avec à la clé le risque de s'enliser dans des négociations intergouvernementales sans fin et d'aboutir à des accords reposant sur le plus petit dénominateur commun ?

En fin de compte, ils ont opté pour la voie du compromis : une institution commune – la Commission européenne – était chargée de faire des propositions législatives (puis de mettre en œuvre certaines politiques lorsqu'un accord avait été trouvé). Parallèlement, ils ont également créé une autre institution – le Conseil, composé des ministres issus des gouvernements nationaux – dont la mission était de prendre des décisions en se basant sur ces propositions, et uniquement sur ces propositions. Cette architecture reposait notamment sur un élément central : les propositions de la Commission pouvaient être adoptées à la majorité qualifiée, mais l'unanimité était requise pour les modifier.

Cette interaction entre une institution chargée d'identifier l'intérêt commun et une autre composée de représentants des gouvernements nationaux forme l'essence même de ce que l'on appellera plus tard la « méthode communautaire ».

### Un éventail de procédures décisionnelles

Cette méthode n'a jamais été utilisée pour tous les types de décision (certaines décisions essentielles restent du ressort des États membres agissant d'un commun accord, ou du Conseil statuant à l'unanimité). Elle a connu certaines variations (comme lorsque le Conseil agit sur recommandation de la Commission et qu'il est alors habilité à modifier une proposition par un vote à la majorité qualifiée), et elle n'a cessé d'évoluer, notamment par l'implication croissante de l'institution de représentation directe des citoyens (le Parlement européen).

---

<sup>1</sup> Paolo Ponzano, « [Méthode intergouvernementale ou méthode communautaire : une querelle sans intérêt ?](#) », Notre Europe, *Bref* n° 23, février 2011 et Philippe de Schoutheete, « [Mode de décision dans l'Union](#) », Notre Europe, *Bref* n° 24, mars 2011.

<sup>2</sup> Député au Parlement européen de 2004 à 2009, Richard Corbett occupe aujourd'hui une fonction de conseiller auprès du Président du Conseil européen Herman Van Rompuy.

L'Union disposait – et dispose toujours – d'un éventail de procédures décisionnelles adaptées au sujet traité et au niveau d'intégration, allant d'une nature quasi-fédérale à une autre essentiellement intergouvernementale. Quelques exemples :

- Dans le domaine de la politique de concurrence, la Commission bénéficie d'une vaste marge de manœuvre, en tant qu'instance exécutive au quotidien, pour surveiller le marché unique, sans avoir à soumettre chacune des décisions au Conseil.
- Pour la majeure partie de la législation de l'Union (en matière d'environnement, de protection des consommateurs, de fonctionnement des marchés financiers, d'échanges commerciaux, etc.), la Commission doit soumettre une proposition au Conseil, qui peut alors l'adopter à la majorité qualifiée (désormais – normalement – en codécision avec le Parlement).
- Dans d'autres domaines, tels que l'harmonisation fiscale, la Commission propose, mais le Conseil doit se prononcer à l'unanimité pour approuver sa proposition.
- Pour ce qui est de la politique étrangère et de sécurité, le Conseil agit à l'unanimité, sans proposition de la Commission.

Par ailleurs, chacune de ces procédures connaît des variantes qui lui sont propres. Il convient également de les analyser en les replaçant dans leur contexte : dans certains domaines politiques, le vote à la majorité au Conseil est, bien que possible, extrêmement rare (sa possibilité même incite toutefois fortement un État récalcitrant à rechercher le compromis au lieu d'être mis en minorité lors du vote). Dans d'autres, l'unanimité est de mise, mais la forte pression en faveur d'une décision a permis (à tout le moins à certaines occasions) d'éviter la paralysie. Par dessus tout, les relations entre les différents domaines politiques sont telles que les États membres ont un intérêt commun à voir le système fonctionner.

### **Une évolution constante en faveur des procédures davantage supranationales**

Au fil du temps et des traités, nous avons pu observer une évolution constante en faveur de procédures de nature plus supranationale. Les cinq révisions de traité intervenues en vingt-cinq ans (l'Acte unique européen, le Traité de Maastricht, le Traité d'Amsterdam, le Traité de Nice et le Traité de Lisbonne) ont eu un impact considérable :

- Les compétences de l'Union (son domaine de responsabilité) ont été élargies à des domaines qui n'avaient pas été explicitement envisagés dans les traités originels, comme la coopération policière et judiciaire, la politique étrangère et de sécurité, la monnaie unique ou encore l'environnement.
- Les domaines relevant du vote à la majorité qualifiée n'ont cessé de s'étendre à chaque nouveau traité.
- Le Parlement européen a obtenu des pouvoirs législatifs et est désormais co-législateur avec le Conseil.
- La responsabilité de la Commission devant le Parlement a été renforcée, tout comme – dans une certaine mesure – ses pouvoirs exécutifs.

Il est frappant de constater que dans certains domaines politiques pour lesquels l'UE n'avait au départ aucune compétence, les premières avancées se sont basées sur des procédures nécessitant l'unanimité au Conseil, ne dotant la Commission et le Parlement que d'un rôle mineur et évitant le recours à une législation contraignante. Par la suite, les procédures ont progressivement évolué pour aboutir à celles considérées comme les plus intégrées. Toutefois, cette évolution a varié d'un domaine à l'autre : spectaculaire pour certains aspects liés à la justice et aux affaires intérieures, elle a été plus limitée dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, où les États membres n'ont pu dégager un accord sur les modifications à apporter aux traités afin de faire du vote à la majorité la norme et pour donner des pouvoirs à la Commission.

En dépit de cette tendance de long terme, certains craignent que l'Union européenne soit devenue plus intergouvernementale, certains États membres affirmant ou réaffirmant leur prééminence. Cela vaut particulièrement dans le domaine du budget communautaire. La définition et le plafond global des ressources communautaires ont toujours nécessité l'approbation unanime de tous les États membres, à

laquelle s'ajoute une ratification à l'échelon national. Aujourd'hui, même les budgets annuels doivent être intégrés dans un cadre financier pluriannuel, soumis lui aussi à un accord à l'unanimité.

### **Le rôle du Conseil européen**

D'autres mettent en exergue le rôle du Conseil européen. Selon eux, cet organe, chargé par le traité de définir « les orientations et les priorités politiques générales », joue aujourd'hui un rôle prépondérant. De par sa composition, incluant les principales personnalités politiques de chaque État membre, son *modus operandi* est de nature intergouvernementale, en particulier dans la mesure où ses décisions requièrent généralement le consensus.

Cependant, il convient de nuancer quelque peu cette vision, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, parce que sa capacité à dominer l'ensemble du système est limitée. Ses membres ne se rencontrent que brièvement, à intervalle régulier, et doivent dégager un consensus pour prendre des décisions. Plus encore que les autres institutions, le Conseil européen a été mis au défi par l'élargissement : les réunions du Conseil européen ne sont plus les « causeries au coin du feu » envisagées par Giscard d'Estaing, mais bien un événement bien plus large et, partant, plus officiel. Des changements étaient nécessaires pour que le Conseil puisse tout simplement continuer à fonctionner, sans même parler d'améliorer sa capacité d'action.

Ensuite, parce qu'il ne s'agit pas d'un « sommet » intergouvernemental à l'image du G8 ou du G20, où des représentants d'États souverains se mettent autour d'une table en plaçant le drapeau national devant eux. Non, il s'agit d'une institution communautaire, œuvrant dans le cadre fixé par les traités, avec son équilibre des pouvoirs, et composé non seulement des chefs d'État ou de gouvernement, mais aussi du président de la Commission et, désormais, de son propre président.

Troisièmement, parce que ce nouveau président ne représente pas un État membre, mais doit au contraire agir dans l'intérêt européen. Sur le papier, il n'a pas plus de pouvoirs que n'importe lequel de ses prédécesseurs (dans le cadre du précédent système de rotation entre Premiers ministres/Présidents), mais si l'on additionne les trois changements mineurs apportés – une fonction à plein temps, un horizon à plus long terme et une élection parmi ses pairs – la différence est significative. Ce président est mieux armé que les présidents qui officiaient dans le cadre de la présidence tournante pour parvenir au consensus nécessaire autour de la table (quelque peu élargie).

Quatrièmement, la perception d'un transfert de pouvoirs en faveur du Conseil européen tient au simple fait que la principale préoccupation de l'UE au cours des derniers mois était la gouvernance macroéconomique. Celle-ci est inévitablement une question de coordination des politiques nationales dans la mesure où 98 % des dépenses publiques consenties dans l'UE relèvent de l'échelon national ou infranational, contre seulement 2 % via le budget européen. Bien entendu, comme le budget de l'Union doit, d'après les traités, être équilibré, 100 % des déficits et des dettes sont donc de nature nationale et non européenne. Le Conseil européen joue donc naturellement un rôle important.

Toutefois, en cherchant à s'attaquer au problème, il a par la force des choses été amené à adopter des réformes et des procédures qui renforcent les caractéristiques supranationales de l'Union. Les modifications apportées à ce que l'on appelle désormais la « gouvernance économique » (en soi, un pas en avant en termes de perception), qui sont le fruit d'une *task-force* créée par le Conseil et présidée par son président Herman Van Rompuy, élargiront le nombre de décisions économiques prises conjointement (couvrant non seulement la dette et les déficits, mais aussi les déséquilibres macroéconomiques), consolideront certaines des règles communes (notamment le Pacte de stabilité et de croissance) et renforceront le rôle de la Commission (dont les propositions seront, dans certains cas, désormais réputées adoptées sauf en cas de vote à la majorité qualifiée contre ces propositions au Conseil – le principe du vote à la majorité qualifiée inversée).

### **L'exemple du Mécanisme européen de stabilisation financière**

Le Mécanisme européen de stabilisation financière (MES) illustre parfaitement comment un élément d'apparence purement intergouvernementale peut au final s'avérer bien plus communautaire que prévu.

Sa structure de base est intergouvernementale car ce sont les États membres qui le dotent en capital (le budget de l'UE étant trop restreint pour garantir de tels montants). En tant qu'actionnaires, les États membres en constituent le conseil d'administration. Pourtant, c'est vers la Commission que le MES doit se tourner pour toute évaluation des besoins de soutien financier, pour la définition des conditions de prêts et la négociation d'un programme d'ajustement macroéconomique avec l'État membre concerné. Tout programme nécessite une décision du Conseil basée sur une proposition de la Commission. Une fois le programme adopté par le Conseil, la Commission signe le protocole d'accord au nom des pays membres de la zone euro, et c'est la Commission qui est chargée de superviser le respect des conditions stipulées dans l'accord. En cas de litige, c'est la Cour de justice de l'UE qui est compétente.

Dès lors, dans la pratique, même un cadre intergouvernemental peut au final avoir besoin de reposer sur des méthodes plus communautaires. Certes, nombre de ses principaux traits de caractère, comme l'obligation d'unanimité, demeurent – mais il ne faut pas oublier que nous parlons d'un domaine où l'intergouvernemental remplace un vide, et non un instrument jadis communautaire. En termes politiques, il ne s'agissait pas au départ de choisir entre la méthode communautaire et une méthode intergouvernementale, mais entre une méthode intergouvernementale et rien du tout. Et dans la pratique, on observe une évolution.

D'une manière générale, l'on peut conclure que la dynamique initiale du processus d'intégration européenne reste de mise. L'interdépendance suppose de trouver des solutions communes à des problèmes communs, ce qui implique de pouvoir disposer d'institutions et de procédures adaptées pour régler ces problèmes. Lorsque ces procédures et ces institutions s'avèrent inefficaces pour la simple et bonne raison qu'elles ne disposent pas des capacités requises, la pression des événements impose la réforme. Et ce processus a presque toujours suivi une orientation communautaire. Il a bien souvent été lent et lourd, marqué par des couacs pouvant s'avérer dangereux. Il a été émaillé de disputes et de désaccords. Il est dangereusement vulnérable vis-à-vis des États membres les plus réticents ayant un penchant naturel pour le plus petit dénominateur commun. Mais pendant plus de cinquante ans, cette dynamique l'a malgré tout emporté.