

Le nouveau discours de la méthode par Jean-Paul Jacqué

En publiant deux Brefs¹ sur la méthode communautaire, Notre Europe a lancé le débat.

Jean-Paul Jacqué² prend position³ : après avoir distingué la méthode communautaire de la méthode intergouvernementale, il explique pourquoi celle-ci est devenue nécessaire, notamment du fait de l'affaiblissement de la Commission européenne.

Les débats sur la méthode à suivre pour réaliser l'union de l'Europe sont aussi anciens que la construction européenne elle-même. L'opposition entre la méthode intergouvernementale et ce qui est devenu la méthode communautaire ne se marque-t-elle pas dans la création successive du Conseil de l'Europe, organisation intergouvernementale, et la Communauté européenne du charbon et de l'acier, première organisation d'intégration ? Mais le débat s'est poursuivi au sein de l'Europe intégrée. On se souvient du plan Fouchet ou du Traité de Maastricht avec sa structure comprenant un pilier intégré et deux piliers intergouvernementaux. Le Traité de Lisbonne, malgré la suppression des piliers a relancé la discussion.

La consécration du Conseil européen en tant qu'institution de l'Union n'est certes qu'un changement en très grande partie symbolique, mais l'innovation que constitue la présidence permanente du Conseil européen semble avoir modifié la donne au détriment de la Commission. Les Etats membres manifestent une plus grande confiance au président du Conseil européen qu'au président de la Commission et l'ont chargé de tâches d'études et de proposition qui, au temps de la Commission Delors, auraient été confiées au président de la Commission. Dans un article⁴ publié dans le journal *Le Monde*, le 10 mars 2011, le président du groupe libéral au Parlement européen, et ancien Premier ministre belge, Monsieur Guy Verhofstadt, estime que « la montée en puissance du Conseil européen nuit aux institutions de l'Union ». Il souligne que cette situation a abouti à « confier les rênes de l'Europe à la seule Allemagne » au détriment des petits Etats membres et appelle à un retour à la « méthode communautaire », c'est-à-dire à un réveil de la Commission. C'est une réaction au discours de Madame Merkel au Collège d'Europe de Bruges qui renvoyait dos à dos les partisans d'une opposition entre les deux méthodes et définissait une troisième voie « la méthode de l'Union ». Elle rejoignait l'observation de Monsieur Van Rompuy selon lequel le choix n'est parfois pas entre les deux méthodes, mais entre la coordination intergouvernementale ou rien.

En bref, on est en présence d'un nouvel épisode du vieux débat sur la meilleure manière de progresser vers l'unité européenne. Mais, jeter l'anathème sur l'une ou l'autre méthode est-il la meilleure façon de rendre compte de la réalité actuelle de la construction européenne ?

Méthode communautaire et méthode intergouvernementale : de quoi parle-t-on ?

Il conviendrait dans un premier temps de définir ce que l'on entend exactement par méthode communautaire et méthode intergouvernementale. Voudrait-on opposer intégration et coopération, que ce serait oublier que depuis les premiers pas de la construction européenne, la coopération constitue une méthode classique d'intervention de la Communauté et que le Traité de Lisbonne l'a consacrée dans sa classification des

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

² Jean-Paul Jacqué est professeur des universités au Collège d'Europe de Bruges et directeur au service juridique du Conseil de l'Union européenne.

³ Cette contribution a été publiée sous la forme d'un éditorial dans la *Revue trimestrielle du droit européen* (n°2, avril-juin 2011). Elle est reproduite ici avec l'accord de l'auteur.

⁴ Guy Verhofstadt, « [Quand les grands pays européens s'entendent pour imposer leur loi aux petits](#) », *Le Monde*, 10 mars 2011.

compétences au titre des compétences dites « complémentaires »⁵. Voudrait-on partir du mode de prise de décision en opposant unanimité et majorité qualifiée, ce serait oublier que dans les deux cas, on est en présence de décisions prises par les institutions de l'Union et dont la mise en œuvre est contrôlée par la Commission. Pour Paolo Ponzano, « la méthode communautaire "pure" correspond à un système où la Commission – institution représentative de l'intérêt général européen – détient le monopole de l'initiative législative [...] alors que le Conseil [...] et le Parlement [...] adoptent en codécision les lois européennes. Par ailleurs, le Conseil vote en règle générale à la majorité qualifiée, l'unanimité étant nécessaire pour amender la proposition de la Commission »⁶. Il n'est pas sans intérêt de noter qu'il existerait une méthode communautaire « impure » qui couvrirait toutes les hypothèses dans lesquelles le Conseil seul s'est vu attribuer le pouvoir de décision et que le doute est jeté sur l'orthodoxie des cas dans lequel le Conseil, même en codécision, statue à l'unanimité. Enfin, l'auteur garde le silence sur ce qui semble un aspect essentiel à savoir le contrôle exercé tant par la Commission que par la Cour de justice.

Comme souvent en la matière, la vision présentée est avant tout de nature idéologique. Le bien résiderait tout entier dans la transposition à la construction européenne d'un fédéralisme parlementaire, le mal dans la coopération entre les Etats membres. Le fédéralisme envisagé est souvent d'un simplisme qui ne correspond guère à la nature bien plus subtile de nombreux régimes fédéraux contemporains qui, eux aussi, font une large place à la coordination des politiques menées par leurs composantes. L'analyse méconnaît également le fait qu'appliqué de la sorte un système parlementaire pourrait, dans la mesure où il impliquerait une prise de décision en fonction de critères idéologiques au détriment des particularismes nationaux, se révéler extrêmement centralisateur. Cependant l'intérêt n'est pas de contester les mérites éprouvés de la méthode communautaire, mais d'en mesurer les limites en se plaçant dans une perspective chronologique.

La méthode intergouvernementale, une alternative nécessaire à la méthode communautaire

En effet, le recours à la méthode intergouvernementale s'est imposé dans des domaines où la nature des problèmes rencontrés par les Etats imposait une action commune, mais où la sensibilité politique des questions abordées interdisait toute intégration. L'expérience montre qu'après un certain temps, la coopération entre Etats fait naître une confiance réciproque laquelle autorise une transition vers une méthode plus intégrée. Cette démarche est facilitée par le fait que les Etats mesurent les limites qu'apporte le recours au consensus ou à l'unanimité. Si ce recours permet à un Etat d'empêcher l'adoption de mesures qui lui déplaisent, il autorise aussi ses partenaires à s'opposer aux mesures qui lui plaisent. L'exigence d'efficacité des politiques favorise le passage à la méthode communautaire. Tel est le chemin qui a été suivi pour la justice et les affaires intérieures de Maastricht à Lisbonne.

Dans d'autres cas, le recours à la méthode intergouvernementale vient des limites imposées par les traités. La répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres ne permet pas toujours de répondre aux exigences du moment. Ceci est particulièrement vrai en matière économique et sociale. Ni l'Union à elle seule, ni les Etats membres pris individuellement ne peuvent agir de manière efficace. Seule une action coordonnée est à la mesure des défis. Dans ces conditions, la coordination permet de définir des objectifs globaux que chacun mettra en œuvre dans le cadre de ses compétences. La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination sont des illustrations de ce phénomène et témoignent également des faiblesses d'un système qui repose largement sur l'absence de contrainte juridique à l'égard des Etats membres.

Que disait d'autre la Chancelière allemande lorsqu'elle définissait ce qu'elle qualifiait de méthode de l'Union. Il ne s'agissait pas de renier la « méthode communautaire », mais de montrer comment elle pouvait aller de pair avec la méthode intergouvernementale : « Si tous les acteurs importants – soit les institutions de l'Union, les Etats membres et leurs Parlements respectifs – se complètent de manière coordonnée dans les domaines qui relèvent de leur responsabilité, les défis gigantesques que l'Europe doit affronter pourront être relevés avec succès. Car les responsabilités de chacun sont clairement définies. Nous souhaitons un Parlement européen fort et c'est chose faite grâce au Traité de Lisbonne qui lui permet dorénavant de légiférer en codécision avec le Conseil. Nous souhaitons une Commission européenne qui soit une source fertile d'idées et qui conserve en

⁵ Article 2, paragraphe 5, TFUE.

⁶ Paolo Ponzano, « [Méthode intergouvernementale ou méthode communautaire : une querelle sans intérêt ?](#) », Notre Europe, *Les Brefs*, n°23, février 2011.

même temps son monopole d'initiative législative. Cette Commission restant, comme il se doit, la gardienne des traités. Et enfin, nous souhaitons que le Conseil européen soit doté d'une présidence permanente, ce qui signifie que les chefs d'Etat et les gouvernements des 27 Etats membres ainsi que le président de la Commission européenne établissent en concertation avec le président du Conseil européen la feuille de route pour le développement de l'Europe [...]. Peut-être pourrions-nous nous mettre d'accord sur la description suivante de cette approche : 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. Ce serait en ce qui me concerne ce que j'irais jusqu'à qualifier de nouvelle *méthode de l'Union* »⁷.

Les lignes directrices de l'action sont définies par le Conseil européen conformément à la mission qui lui est attribuée par le Traité sur l'Union européenne. La mise en œuvre concrète intervient selon le cas, et parfois simultanément, selon la méthode communautaire par la législation de l'Union et selon la méthode intergouvernementale par la coordination des politiques nationales. Il convient d'ailleurs de remarquer que jusqu'à présent cette méthode s'est appliquée dans des domaines pour lesquels le traité prévoit la seule coopération, la politique économique et la politique étrangère et de sécurité commune. On aurait donc mauvaise grâce à reprocher au Conseil européen d'avoir rempli la tâche qui lui est assignée par les traités.

La faiblesse de la Commission européenne

A vrai dire, ce n'est pas là où le bât blesse puisqu'il s'agit d'une simple application des traités. Le véritable problème est politique et réside dans la faiblesse insigne de la Commission. Lorsque, au temps de la Commission Delors, la voie intergouvernementale était empruntée, le président de la Commission conservait un rôle primordial. Il lui appartenait de formuler des initiatives et de les mettre en œuvre lorsqu'il avait recueilli l'approbation des Etats membres. Aujourd'hui, cette tâche est impartie au président du Conseil européen qui est chargé des études préalables, des rapports et de la fabrication des compromis, toutes tâches dont certaines pourraient être assumées par la Commission qui dispose d'une administration nombreuse et compétente.

Certes, les conclusions du Conseil attribuent des missions au président du Conseil européen en collaboration avec le président de la Commission, mais il s'agit le plus souvent d'une clause de style. Le véritable problème de l'Union n'est pas vraiment celui de la méthode, mais celui de l'absence de confiance des Etats membres en la Commission. L'intergouvernementalisation de la Commission, sa dépendance croissante à l'égard du seul Parlement aussi bien que sa timidité à l'égard des Etats membres ont contribué à la perte de confiance qui la frappe aujourd'hui alors qu'il est indispensable que se fasse entendre une voix qui exprime l'intérêt général de l'Union, libre ensuite au Parlement et au Conseil de choisir une autre voie si telle est leur volonté. Si la Commission conserve un rôle important en sa qualité de gardienne des traités, elle n'occupe plus qu'une place technique secondaire en ce qui concerne l'initiative. Mais c'est une autre histoire...

⁷ Discours de la Chancelière allemande Angela Merkel lors de l'ouverture de la 61^{ème} année académique au campus de Bruges du Collège d'Europe, le 2 novembre 2010 : <http://www.coleurope.eu/events/2186?language=fr>