

De la méthode fonctionnaliste à la méthode démocratique

par Florence Chaltiel Terral, professeur de droit public

Notre Europe a ouvert le débat sur la méthode communautaire en publiant deux Brefs¹ portant sur la prise de décision dans l'UE. Florence Chaltiel Terral prend à son tour position dans un tel débat.

La méthode communautaire n'est-elle pas frappée d'obsolescence ne serait-ce que par sa dénomination ? L'Union européenne a remplacé les Communautés et l'adjectif communautaire n'a donc plus de signification qu'historique, nonobstant le principe de l'acquis communautaire. Doit-on considérer que la méthode communautaire, qui a fait le succès des Communautés, puis de l'Union, n'est plus utile ? Ou ne faut-il ne pas se fier uniquement aux termes mais réfléchir aussi à l'idée ?

1 – Le génie communautaire

La méthode communautaire est celle qui a été inventée par le génie des Pères fondateurs de l'Europe communautaire, celle de l'immédiat après-guerre, dont l'urgence n'avait d'égale que l'ambition fédérative des premiers pèlerins de la Communauté européenne. Cette méthode, c'est celle du fonctionnalisme et du *spill-over* que le doyen Vedel avait si bien résumé : il fallait selon lui prendre au piège les souverainetés ombrageuses. Pour les prendre au piège et pour le bien des peuples de l'Europe meurtrie par des guerres successives et fratricides, il fallait du pas à pas, du peu à peu. À force de mettre des compétences en commun, les États prendraient tant et si bien l'habitude de travailler ensemble qu'ils sentiraient la nécessité progressive de rajouter toujours davantage des compétences à exercer ensemble. Monet, Schuman, Adenauer, de Gasperi avaient cette fougue et cette foi européennes qui semblent faire défaut aujourd'hui.

C'est ainsi que s'est construite une Communauté de peuples, devenue si attractive, malgré les nécessaires et incontournables limitations de souveraineté, que les candidatures se sont multipliées, la Communauté passant de six États fondateurs à vingt-sept, au gré des demandes. Aujourd'hui l'acquis communautaire est fort d'un rapprochement inédit de nos lois, de nos valeurs et de nos économies. La méthode peut-elle encore être utile dans une Union dont les contours géographiques, dont les enjeux géopolitiques, sociaux et économiques, sont si profondément modifiés par rapport au temps du projet initial ?

Ainsi à la question de savoir si la méthode communautaire est obsolète il est possible de répondre « non mais » ou « oui mais ». Cette réflexion n'a pour objectif que de proposer des pistes d'amélioration de la gouvernance européenne.

2 – La méthode communautaire : « non mais » ou « oui mais » ?

Si l'on répond « non mais », c'est parce que, en premier lieu, les caractéristiques « communautaires » ne sont plus présentes. Le nombre d'États membres, en se démultipliant, change inévitablement la méthode. Le chemin parcouru, tout en étant la preuve de son bien-fondé, exclut que l'on utilise la même méthode face à des défis si différents de ceux des années 1950 ou 1960. Ainsi, le

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

fonctionnalisme développé par les artisans de la Communauté semble avoir épuisé ses effets et ses vertus.

Pourtant à l'heure d'une crise sans précédent, au cœur même de l'Union européenne, le retour aux fondamentaux qu'incarne indéniablement la méthode communautaire pourrait apparaître comme une valeur refuge. Retrouver les méthodes qui firent le succès du rapprochement des États et des peuples ne serait-il pas un des remèdes à l'euro-scepticisme ambiant ? L'idée en cours de développement d'une « Union bancaire », comme prémices d'un fédéralisme économique, n'est-elle pas d'inspiration directe de la fameuse méthode communautaire ?

Dans ce cas, le « oui » mais peut s'imposer. Oui, la méthode communautaire peut être pertinente mais adaptée à un monde qui a profondément changé en plus d'un demi-siècle de construction européenne. En premier lieu, force est d'admettre que la méthode consistant, par un effet d'engrenage, à mettre toujours davantage de compétences en commun pour parvenir à des solidarités de fait a déjà été largement utilisée. Tout au plus peut-on la convoquer dans le cadre du rapprochement nécessairement encore plus fort des économies nationales, comme nous l'évoquions plus haut à propos de « l'Union bancaire ». En deuxième lieu, si l'on doit utiliser la méthode communautaire, c'est sans doute plus que jamais dans sa dimension d'« union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». Cette formule, porteuse, dans le texte, de rapprochement des peuples, n'a pas pu faire naître de réel ou suffisant sentiment d'appartenance, malgré la création, en 1992 de la citoyenneté européenne. En troisième lieu, le défi est aujourd'hui d'adapter la méthode communautaire au fédéralisme européen qu'elle a fait naître.

3 – Le mot et l'idée

C'est ce dernier point qui est décisif. L'Union européenne est aujourd'hui à la recherche d'un mot et d'un concept pour exprimer le modèle que l'on cherche à atteindre. L'expression de « méthode communautaire » ne peut pas être le bon terme, pour les raisons évoquées d'emblée dans cette réflexion. Le concept l'est-il ? Nous ne le pensons pas car, ce dont nous avons besoin aujourd'hui, est d'une approche prospective. Or le fonctionnalisme est un acquis et ne suffit plus en lui-même. Il a fait la réussite du projet européen. Mais l'innovation, conceptuelle comme sémantique, manque aujourd'hui. On s'aventurera alors à quelques propositions en forme de syllogismes successifs.

- Si l'Union européenne ne peut plus être fondée sur la méthode communautaire et qu'il faut rendre compte du mouvement fédéraliste qu'elle a promu, alors l'idée d'une « République fédérale » a un sens ;
- Si le poids des États est une caractéristique des plus contemporaines de la construction européenne et si l'on ne saurait passer sous silence la dimension supranationale du Conseil européen par le consensus qu'il engendre, alors l'idée de « présidentialisme » européen ou communautaire mérite d'être approfondie ;
- Si le fonctionnalisme européen a épuisé ses vertus mais que, dans le même temps, il retrouve des éléments d'application, notamment avec « l'Union bancaire », alors l'idée d'un « fonctionnalisme fédéral » mérite aussi d'être étudiée.

La difficulté est renforcée par le fait que la méthode à chercher n'est pas une, mais plurielle. À côté d'une intégration affirmée et affermie, le poids et le regain des États sont à prendre en considération. Les mois qui viennent de s'écouler ont vu une part belle, voire trop belle, accordée au Conseil européen. Dans le même temps, la coordination des actions, qui est un des éléments de la méthode d'aujourd'hui, passe par des rencontres au plus haut niveau, surtout en situation de crise dans laquelle se trouve l'Union européenne. Le mécanisme institutionnel qui a fait le succès de la méthode communautaire a, lui aussi, profondément évolué et, à ce titre, exige un « discours de la méthode » renouvelé.

Le triangle institutionnel s'est transformé à la fois dans son équilibre interne et dans son équilibre externe. Dans son équilibre interne, la variable dont le poids a proportionnellement le moins bougé est sans doute le Conseil. Par contre, le pouvoir d'initiative de la Commission, autorité supranationale, s'est largement érodé, tout comme son pouvoir d'exécution, dont la comitologie, même dénommée

autrement depuis le traité de Lisbonne, modifie la donne. Le Parlement européen est, à l'opposé du Conseil, celui dont les pouvoirs ont le plus évolué, à la faveur de ses propres revendications et audaces et de la révision des traités. Le « triangle » s'est ouvert à d'autres acteurs, qu'il s'agisse du Conseil européen, organe sui generis, peu à peu consacré par les traités jusque devenir une institution à part entière et être doté d'un président durable, ou encore des agences, des groupes d'intérêts que le traité de Lisbonne consacre derrière le vocable de société civile, et même les citoyens, dont le « droit d'initiative » est consacré par le même traité de Lisbonne. La méthode communautaire des débuts ne peut se retrouver dans ce schéma qui a tant évolué.

Le défi est en somme de rendre compte d'un indéniable fédéralisme sans passer sous silence les spécificités de l'Union inhérentes aux histoires de ses États et à la prégnance de ses peuples, qui ne se pensent pas encore comme un peuple, fût-il un peuple composé d'identités variées qui en font la richesse. C'est en termes de démocratie européenne qu'il nous semble pourtant falloir désormais avancer. Car les pouvoirs européens existent, selon un mécanisme institutionnel assimilable à aucun autre, mais la base démocratique, si elle existe aussi, demeure insuffisamment développée et, en tout cas, insuffisamment ressentie par les peuples. La légitimation démocratique de l'Union européenne nous semble être la méthode désormais à promouvoir.

4 – Discours de la méthode démocratique européenne

La méthode démocratique européenne passe nécessairement par une construction d'un espace public européen encore défaillant. Le Parlement européen, qui est la seule assemblée supranationale élue directement au suffrage universel direct, n'est pas assez perçu comme tel par les peuples de l'Union européenne. Peu de citoyens connaissent les députés européens, mis à part quelques figures médiatiques, dont la célébrité est moins due à une illustration européenne qu'à une expérience nationale reconnue. Les élections européennes ne mobilisent que très peu, celles-ci étant d'ailleurs davantage perçues comme des tests politiques internes que comme ayant un enjeu politique européen et supranational.

Un des problèmes majeurs est que la démocratie européenne est une inconnue. Le paradigme démocratique est inhérent à la construction des identités des peuples et des nations. Or la construction de l'Europe par l'économie et par le droit n'a pas donné naissance à une politique européenne au sens premier de « cité » et de « citoyenneté ». Dès lors, les avancées démocratiques des traités, tels l'inscription d'un titre entier consacré au principe démocratique dans le traité de Lisbonne, ou encore les principes et droits de citoyenneté européenne, ne sont pas saisis par les peuples. Que faire alors pour penser la « translation » d'une partie du contenu des démocraties nationales vers un niveau supranational européen ?

La voie médiatique est sans doute incontournable, et, dans le même temps, les presses télévisuelles, écrites, radiophoniques ou encore électroniques ne s'avancent pas assez sur le terrain européen, réputé peu « vendeur ». La ratification en cours du traité sur la coordination budgétaire n'est que faiblement explicitée, ou alors elle est instrumentalisée à des fins de jeu politique. Le rôle des hommes et femmes politiques, ayant des mandats au niveau local, national et européen est dès lors décisif. Expliquer, expliciter les enjeux européens de chaque politique, relayer dans les médias les actions européennes, pour en montrer les bienfaits ou encore pour les critiquer lorsque la critique a lieu d'être, sont les passages *sine qua non* d'une démocratie exclusivement nationale vers une démocratie européenne. Les ingrédients juridiques sont présents. Certes, le Parlement pourrait être davantage associé, surtout en matière économique et budgétaire, mais il va de soi que l'utilisation du droit en présence et la médiatisation de l'action européenne est la base d'une méthode démocratie européenne.

Ainsi, à la méthode fonctionnaliste qui a fait ses preuves, mais qui a sans doute épuisé une partie de ses vertus, il faut adjoindre désormais la méthode démocratique européenne au nom des peuples européens.