

Extrait de :

Yves Bertoncini, Valentin Kreilinger : "Séminaire sur la méthode communautaire. Eléments de synthèse",
Notre Europe/BEPA, mai 2012.

Introduction

Le séminaire de travail sur la méthode communautaire co-organisé par le Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA) de la Commission européenne et *Notre Europe* (*voir Annexe 1*) s'est ouvert sur un discours du président de la Commission européenne José Manuel Barroso et s'est achevé sur des conclusions du président de *Notre Europe* António Vitorino (*voir Annexes 2 et 3*).

Ce séminaire s'est articulé autour de deux volets, dans lesquels six intervenants de marque ont exposé leurs points de vue et répondu aux questions posées. À l'occasion d'un déjeuner de travail, les Secrétaires généraux de la Commission, du Conseil et du Parlement européen ont également fait part de leurs réflexions.

Les contributions successives des animateurs et participants sont présentées ci-après conformément à la règle de Chatham House. Elles ont permis de définir cinq problématiques principales et de nombreux éléments d'analyse et orientations pour l'avenir¹ :

1. La définition des composantes de la méthode communautaire ;
2. L'évolution pragmatique de la méthode communautaire comme élément central du processus d'intégration européenne ;
3. Entre la crise et le nouveau traité, la méthode communautaire a été mise à l'épreuve ;
4. La représentativité politique des institutions influence leur mode d'implication dans la mise en œuvre de la méthode communautaire ;
5. La méthode communautaire est confrontée à des défis en termes de contrôle démocratique aux niveaux européen comme national.

1. Les opinions exprimées ici ne sont pas nécessairement celles de *Notre Europe* ou du BEPA.

1. La définition des composantes de la méthode communautaire

La méthode communautaire a été définie sur la base de plusieurs éléments d'analyse tenant compte de ses dimensions philosophique, juridique et institutionnelle.

1.1. Les fondements philosophiques, juridiques et institutionnels de la méthode communautaire

Fondements philosophiques : une méthode reposant sur le principe de non-domination

- Une méthode adaptée au pluralisme radical de l'UE et fondée sur un équilibre des pouvoirs établi de manière à intégrer tous les intérêts en jeu et à promouvoir « l'unité dans la diversité » ;
- Une méthode qui, malgré les difficultés, garantit le traitement juste et équitable des États membres ;

- Une troisième voie qui rejette les méthodes purement intergouvernementales et supranationales.

Fondements juridiques : un processus décisionnel normatif

- Une méthode reposant sur la primauté du droit (*Rechtsgemeinschaft*) ;
- Une approche originale de l'élaboration des lois, même si elle se retrouve parfois dans d'autres cadres internationaux (OMC) ;
- Primauté et effet direct du droit européen sont les clés de voûte de la méthode communautaire.

Fondements institutionnels : trois caractéristiques principales

- Monopole de l'initiative législative détenu par la Commission européenne ;
- Vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres ;
- Obligation de mettre en œuvre les décisions au niveau national, notamment par des mécanismes d'exécution de type judiciaire.

1.2. Le droit d'initiative et son monopole entre les mains de la Commission européenne

Ce monopole de la Commission couvre pratiquement tous les domaines politiques

- Il couvre presque toutes les initiatives de nature législative ;
- Il ne s'applique ni à la politique étrangère et de sécurité commune, ni à la justice et aux affaires intérieures, domaines dans lesquels un groupe d'États membres peut proposer un texte, même si c'est extrêmement rare ;
- Ce droit exclusif d'initiative législative sert à protéger les petits États membres contre une éventuelle coalition d'États plus grands et à éviter les propositions peu orthodoxes.

La sélection des propositions législatives est largement partagée par les différentes institutions

- Le fait que la Commission détienne le droit d'initiative ne signifie pas que toutes les initiatives doivent intellectuellement venir d'elle : l'essentiel reste l'élaboration des textes ;
- Comme indiqué dans une récente étude² publiée par *Notre Europe*, le Conseil européen et le Parlement européen pèsent positivement sur l'exercice du droit d'initiative par la Commission – au reste, l'influence politique de ces deux institutions est légitime.

Le monopole de l'initiative permet à la Commission de rédiger le texte des propositions

- La Commission peut donc définir la portée et le contenu de ces propositions ;
- Cette prérogative, qui est extrêmement importante pour définir les termes du débat et de la décision finale, doit être conservée ;
- Si l'élaboration des textes devait être réalisée par ou avec d'autres institutions, l'équilibre des pouvoirs au sein du système institutionnel pourrait s'en trouver profondément bouleversé.

1.3. Vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres

Prévu dans les traités depuis l'origine, le vote à la majorité qualifiée n'a vu le jour qu'avec l'Acte unique européen.

Sa mise en place a un effet positif concret

- La transition vers un vote à la majorité qualifiée a un effet positif sur la culture largement partagée du compromis³ ;

2. Daniela Corona, Costanza Hermanin and Paolo Ponzano, « [Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : une érosion progressive ?](#) », *Étude n° 89, Notre Europe*, janvier 2012.

3. Voir Stéphanie Novak, « [Usages du vote à la majorité qualifiée de l'Acte unique européen à nos jours : une permanence inattendue](#) », *Étude n° 88, Notre Europe*, novembre 2011.

- La possibilité de voter à la majorité qualifiée confère une plus grande efficacité au Conseil des ministres ;
- La majorité qualifiée inversée permet en outre de limiter davantage la capacité des États membres à s'opposer à une proposition de la Commission.

Le vote à la majorité qualifiée a également une forte portée symbolique

- La possibilité de recourir individuellement au droit de veto est supprimée ;
- Au niveau national, certains discours avancent que l'abandon de l'unanimité s'est fait au détriment de la souveraineté ;
- Cette dimension symbolique est importante dans l'UE, où la moitié des États membres ont retrouvé leur souveraineté à la fin des années 1990.

1.4. L'obligation d'appliquer les décisions au niveau national

Des institutions supranationales ont été instaurées pour garantir la crédibilité des engagements des États membres

- Les engagements que prennent les États membres doivent être contrôlés par un tiers ;
- La Commission aide la Cour de justice à assurer le suivi de la bonne application des décisions prises ;
- L'élaboration du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) montre que les pouvoirs d'application de la Commission et de la Cour de justice ont toujours été perçus comme des mécanismes utiles, même si leur rôle est sujet à critique.

Le rôle clé de la Cour de justice de l'UE

- La Cour de justice exerce une influence constante dont l'importance n'avait pas été prévue lors de sa création ;
- Certains arrêts de référence (sur l'effet direct et la primauté du droit communautaire) ont donné naissance à une communauté de droit originale ;
- À ce titre, la décision récente d'un tribunal tchèque refusant d'appliquer un arrêt de la Cour européenne de justice pourrait constituer une remise en cause directe de la méthode communautaire.

2. L'évolution pragmatique de la méthode communautaire comme élément central du processus d'intégration européenne

Le fonctionnement originel de la méthode communautaire remonte à la Communauté européenne du charbon et de l'acier et a été, en partie, repris dans la Communauté économique européenne. Cependant, son application a nettement évolué depuis lors. Les débats sur la méthode communautaire tournent parfois à la discussion idéologique sur la défense de différents dogmes mais une évaluation prudente de ses évolutions permet d'éviter cet écueil.

2.1. Les avantages de la méthode communautaire en termes de flexibilité

Une flexibilité prouvée à de nombreuses occasions (crise, nouveau traité)

- La « crise de la chaise vide » a empêché la transition vers un vote à la majorité qualifiée mais cette transition a pu être instaurée grâce à l'Acte unique européen, même si certains secteurs sont toujours soumis à une décision unanime ;

- Le traité de Maastricht a mis en place une « structure à trois piliers » qui a finalement été abandonnée avec le traité de Lisbonne ;
- La construction européenne a toujours dû arbitrer entre les impératifs d'efficacité, de légitimité et de nécessité et, dans la plupart des cas, c'est la méthode communautaire qui a émergé au centre de ce triangle.

Le besoin naturel d'adaptation

- Toute méthode qui fonctionne doit pouvoir s'adapter à une évolution du contexte, comme c'est le cas pour la méthode communautaire et l'intégration européenne, sans que son originalité et sa force en tant que référence ne s'en trouvent affectées ;
- L'adaptation du processus décisionnel à un nouvel équilibre des forces ne doit pas être considérée comme une trahison des valeurs et procédures traditionnelles mais comme un signe de flexibilité nécessaire dans un système institutionnel complexe (l'émergence du Parlement européen en est un exemple emblématique) ;
- Toutes les adaptations de la méthode communautaire ont été possibles car elles ne sont pas le produit d'un « jeu à somme nulle » entre les institutions européennes : le rôle de l'UE dans son ensemble a crû en parallèle.

2.2. L'émergence du Conseil européen comme institution européenne, depuis le traité de Lisbonne, a eu une influence importante sur le fonctionnement de la méthode communautaire

Une confusion certaine influe sur la perception du Conseil européen et, de manière plus générale, de la méthode intergouvernementale

- Il serait faux de considérer que les rencontres des chefs d'États et de gouvernements constituent une « méthode intergouvernementale »,

- expression qui désigne en général une coopération s'inscrivant hors du cadre communautaire (les accords de Schengen jusqu'en 1999 par exemple) ; il y a 30 ans, les décisions prises au sein et hors des institutions ne se chevauchaient pas mais une confusion est apparue avec la « structure en piliers » établie par le traité de Maastricht. Aujourd'hui, seules les coopérations entreprises hors du cadre de l'UE doivent être considérées comme « intergouvernementales » ;
- L'apparition d'un président permanent du Conseil européen a également influé sur les procédures et la perception du système institutionnel dans la mesure où elle impose la redéfinition d'un équilibre des pouvoirs avec le président de la Commission ;
 - Le fait que le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance soit parfois qualifié de « traité intergouvernemental » introduit une certaine confusion (car tout traité est conclu entre plusieurs États) ; cette confusion est d'autant plus paradoxale que ce traité a pour effet de renforcer le rôle de la Commission.

Le Conseil européen fait désormais partie intégrante du « trapèze » institutionnel communautaire

- Instauré dans les années 1970, le Conseil européen a vu son rôle formalisé progressivement jusqu'à ce qu'il soit reconnu comme institution européenne par le traité de Lisbonne – même si son influence institutionnelle a crû bien avant ce traité, pour la définition du cadre financier pluriannuel par exemple ;
- Le Conseil européen s'inscrit dans la méthode communautaire par sa composition : le président de la Commission en est de fait un membre à part entière ;
- Le Conseil européen participe également à la méthode communautaire en termes de production : il contribue de manière fondamentale à la construction européenne (l'UEM a été établie sur la base d'un comité dirigé par Jacques Delors) ;

- Le Conseil européen peut en outre fixer les priorités et l'ordre du jour car il a la légitimité et le poids nécessaires pour ce faire ; en parallèle, l'article 15 du traité sur l'Union européenne dispose explicitement que le Conseil européen ne peut pas légiférer, protégeant ainsi la méthode communautaire originelle.

2.3. Le renforcement constant du rôle du Parlement européen a également eu une influence majeure sur le fonctionnement de la méthode communautaire

Tous les traités récents ont renforcé l'influence du Parlement européen

- en termes de compétences législatives (tous les traités européens importants depuis l'Acte unique européen) ;
- en termes de compétences budgétaires (traité de Lisbonne).

L'augmentation de la fréquence des « accords précoce^s » conclus entre le Parlement européen et le Conseil a eu une conséquence de taille sur les équilibres institutionnels

- Si la généralisation de la procédure de codécision est très positive du point de vue de la légitimité, en termes pratiques elle conduit le Parlement européen et le Conseil à négocier directement en tenant la Commission à l'écart ;
- Cette dernière se montre donc beaucoup plus hésitante à exercer son droit à retirer ses propositions, ce qui la prive de ce qui était l'une de ses principales armes.

4. Voir Olivier Costa, Renaud Dehoussé et Aneta Trakalová, « [La codécision et les ‘accords précoce^s’ : progrès ou détournement de la procédure législative ?](#) », *Étude n° 84, Notre Europe*, mars 2011.

Une « micro-gestion » de la Commission européenne a été mise en place

- Elle apparaît dans « l'accord-cadre » que la Commission et le Parlement européen ont négocié après la démission de la Commission Santer;
- Cet accord a été conclu alors que la Commission était très affaiblie, ce qui n'est plus le cas;
- Les effets de cette micro-gestion sur le dynamisme de la Commission et, de manière générale, sur la méthode communautaire sont discutables.

2.4. Même le rôle du Conseil des ministres a considérablement évolué depuis sa création

Le Conseil des ministres agit de plus en plus sous la direction du Conseil européen

- Le Conseil européen a « pris les commandes » dans de nombreux domaines (notamment la PESC);
- Par ailleurs, le Conseil Affaires générales a renoncé à trancher des questions majeures au profit du Conseil européen, notamment dans le cas du cadre financier pluriannuel.

Le Conseil des ministres est devenu de fait la seconde branche du pouvoir législatif

- Il a renoncé à une part importante de son activité exécutive avec l'établissement du Conseil européen et la création du poste de Haut représentant pour la PESC;
- La fin de la présidence tournante dans de nombreuses formations majeures du Conseil (PESC, défense, Eurogroupe) a joué un rôle non négligeable;
- En fin de compte, malgré des différences dans son organisation, le Conseil des ministres est devenu une sorte d'équivalent du

Parlement européen ; des rencontres régulières sont même organisées, notamment entre leurs Secrétaires généraux, pour intensifier la coopération entre les institutions.

3. Entre la crise et le nouveau traité, la méthode communautaire a été mise à l'épreuve

Les récentes tentatives de théoriser une nouvelle méthode européenne (la « méthode de l'Union » évoquée par Angela Merkel dans son discours de Bruges) ou de promouvoir activement la méthode intergouvernementale (comme Nicolas Sarkozy) ont donné lieu à un débat plus large sur les avantages et les limites relatives de la méthode communautaire face à certains défis. Ce débat a également été alimenté par de nombreuses références à l'impact de la crise et, plus précisément, aux conséquences de la réforme en cours de la « gouvernance de l'UEM ».

3.1. Les avantages comparatifs de la méthode communautaire par rapport à d'autres approches

La méthode communautaire est louée pour son efficience

- La Commission peut formuler des propositions législatives de qualité car elles sont en bonne partie définies en lien avec les

autres institutions et des acteurs non communautaires, à l'issue de nombreux examens et contre-examens ;

- La Commission peut également compter sur des services hautement compétents, ce qui n'est pas le cas du Conseil européen (le fameux groupe de travail d'Herman Van Rompuy s'est largement inspiré des apports de la Commission et du Parlement européen) ;
- Plus de 80 % des textes qu'a proposés la Commission en 2011 ont été adoptés en première lecture, ce qui donne une idée de sa productivité.

L'efficacité de la méthode communautaire est également soulignée

- La valeur ajoutée de la méthode communautaire réside notamment dans sa capacité d'application, la Commission assurant la fonction essentielle de contrôler la mise en œuvre des décisions prises et d'instaurer la confiance entre les États membres et les parties prenantes ;
- En revanche, si le Conseil européen peut être considéré comme le moteur politique de l'UE, il ne joue pas de rôle clé dans l'exécution des mesures ; à titre d'exemple, l'entrée en vigueur des décisions annoncées le 21 juillet 2011 a été extrêmement lente.

Des méthodes alternatives peuvent s'avérer utiles dans certains cas

- Les processus gouvernementaux peuvent servir pour innover car quand l'UE n'est pas compétente, le choix se fait entre des positions européennes par le biais de méthodes intergouvernementales ou l'inaction ; l'approche intergouvernementale a par exemple été privilégiée pour allouer les fonds nécessaires au FESF ou pour définir une position européenne au G20. Dans ces cas, il est alors primordial de trouver comment réintégrer ces initiatives dans le cadre communautaire ;
- La « méthode ouverte de coopération » peut aussi introduire de nouveaux sujets à l'ordre du jour européen, même si son influence concrète est très limitée ;

- Le Conseil européen dispose de mécanismes efficaces pour intervenir en temps de crise : il peut agir comme un *Deus ex machina* par le biais de procédures plus ou moins formelles. Au contraire, la méthode communautaire est globalement mal adaptée pour la gestion des crises en raison, entre autres, de ses arbitrages et garde-fous très coûteux en temps et des trois lectures qu'elle peut nécessiter.

3.2. La crise en cours est un « test grandeur nature » pour la méthode communautaire

Ces trois dernières années, les impératifs de gestion de crise ont, en bonne logique, renforcé le rôle des autorités nationales

- Les opinions nationales ont besoin de voir leurs chefs d'État et de gouvernement prendre les décisions car ils sont détenteurs du plus haut degré de légitimité et sont reconnus comme tels par les citoyens en temps de crise : la question se pose avant tout en termes de légitimité, pas de compétence ni d'efficacité ;
- L'engagement des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen était également normal : il leur fallait s'entendre sur l'utilisation des financements nationaux ainsi que sur la ratification de changements dans les traités. Par ailleurs, le Parlement européen n'était pas directement impliqué car la plupart des décisions européennes était de nature exécutive ;
- Les décisions des chefs d'État et de gouvernement ont été prises et exécutées lentement mais les historiens estimeront sans doute que les institutions européennes dans leur ensemble ont réalisé des avancées substantielles en peu de temps (interventions de la BCE, sommets de la zone euro, FESF, MESF, trains de mesures des « Six-Pack » et « Two-Pack », etc.) ;
- Il convient à présent de mieux coordonner l'implication des dirigeants nationaux et le fonctionnement de la méthode communautaire : quand

la maison est en feu, les pompiers peuvent passer par les fenêtres mais les fenêtres ne doivent pas ensuite devenir les nouvelles portes.

Le renforcement du contrôle européen sur les politiques nationales doit être consolidé

- De manière générale, il est nécessaire de convaincre que ce contrôle renforcé participe d'un choix fait par ceux qui assurent le contrôle (comparable à une police d'assurance) et ceux qui en bénéficient (qui pourraient refuser et bénéficier d'une dérogation) et qu'il pourra avoir une influence positive sur les politiques nationales (l'objectif principal n'est pas de réduire le champ de ces politiques nationales) ;
- L'important degré d'ingérence de la troïka dans les trois pays faisant l'objet d'un programme a été présenté comme une contre-partie logique de la solidarité de l'UE, en particulier vis-à-vis des pays gros contributeurs ; la nature des interventions de la troïka et de la Commission devrait également être étroitement définie (le rôle de la Commission est avant tout de rétablir la confiance) ;
- La méthode communautaire doit confirmer qu'elle peut permettre l'exécution de toutes les mesures prises récemment pour renforcer le contrôle de la réduction des déficits excessifs (celles du « *Six-Pack* »)⁵. Il est désormais primordial d'éviter l'instauration de relations bilatérales entre la Commission et chaque pays membre et de conduire tous les États de l'UE à s'engager dans le suivi des mesures nationales (système d'examen par les pairs).

L'échec de la tentative de contourner la méthode communautaire a renforcé cette méthode

- L'adoption du « *Six-Pack* » a affranchi la position de la Commission : sa capacité à contrôler et influencer les politiques budgétaires nationales a considérablement augmenté ;

5. Voir Renaud Dehouze, « Le ‘pacte budgétaire’ : incertitudes juridiques et ambiguïté politique », *Bref* n° 33, *Notre Europe*, février 2012.

- Les négociations ayant conduit à l'adoption du « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire »⁶ ont montré que la méthode communautaire était un moyen unique pour obtenir des décisions contraintes au niveau européen ; ses institutions (Commission et Cour de justice) ont finalement bénéficié du soutien des pays souhaitant se pourvoir de mécanismes plus efficaces, dont l'Allemagne ;
- La crise a conduit certains pays à exprimer des besoins divers et à exercer différents niveaux de responsabilité ; or, la méthode communautaire est le seul moyen de corriger ces inévitables déséquilibres politiques.

3.3. La mise en place de la « différenciation » au sein de l'UE, pierre de touche de la méthode communautaire

La réforme de la gouvernance de l'UEM nécessite de parvenir à instaurer une différenciation compatible avec la méthode communautaire

- Dans une optique pessimiste, le TSCG peut être perçu comme un élément de la stratégie d'Angela Merkel pour promouvoir une nouvelle « méthode de l'Union » ainsi que la première étape vers une marginalisation progressive du Royaume-Uni ;
- Selon un point de vue plus optimiste, de nombreuses dispositions du TSCG reposent sur le rôle des institutions européennes, en particulier de la Commission, et la clause dite « de rapatriement » de l'article 16 prévoit que tous les mécanismes puissent être réintégrés dans le cadre de l'UE ;
- Le TSCG peut être considéré comme un moyen de promouvoir une Europe toujours plus homogène, au moins en matière de politiques budgétaires, tout en conservant une importante diversité en termes économiques et sociaux ; toutefois, un certain délai est nécessaire

6. Voir Valentin Kreilinger, « [Le ‘making-of’ d’un nouveau traité : six étapes de négociations politiques](#) », *Bref n° 32, Notre Europe*, février 2012.

pour voir comment il peut aboutir à l'instauration de « l'unité dans la diversité ».

La différenciation pourrait être mise en place par le biais de « coopérations renforcées »

- En théorie, la coopération renforcée est une solution idéale car elle permet à tout État membre volontaire d'aller de l'avant tout en laissant la porte ouverte à ceux qui pourraient souhaiter le rejoindre plus tard ;
- Cependant, à ce jour, seules deux de ces coopérations ont été mises en place, respectivement en matière de droit au divorce et de brevet européen ; même si l'accord de Schengen illustre une telle démarche, il a, de fait, été conclu hors du cadre des traités ;
- Il convient de noter que l'UEM n'est pas un exemple de coopération renforcée car, exception faite de ceux qui ont obtenu une dérogation, tous les États membres sont censés y prendre part.

Les conditions de l'engagement des institutions communautaires et des États membres dans un processus de différenciation doivent être clarifiées

- Il serait logique que l'UEM ne concerne que les membres de l'Eurogroupe même si une majorité d'États n'ayant pas l'euro pour monnaie ont souhaité signer le TSCG ;
- Pour autant, il est difficile de concevoir pourquoi et comment seuls les membres de la Commission ou du Parlement européens originaires de pays de la zone euro pourraient participer à des débats et des décisions portant sur cette zone, alors que ces deux institutions représentent l'intérêt général de l'Europe et de ses citoyens au sens large ; la pérennité des fondements de la légitimité politique de la Commission et du Parlement européen ainsi que l'unité institutionnelle de l'UE sont donc en question ;
- En parallèle, il est nécessaire d'envisager la perspective d'une coopération renforcée à laquelle ne participent que neuf États

membres mais qui, compte tenu des enjeux, pourrait bien concerner la majorité ou la totalité des membres de la Commission et du Parlement européen originaires des 18 autres États de l'UE ; il convient d'anticiper ce défi politique.

4. Rapport entre la représentativité politique des institutions et leur niveau d'implication dans la mise en œuvre de la méthode communautaire

La représentativité politique des institutions européennes et la manière dont elle est perçue ont une influence majeure sur le fonctionnement de la méthode communautaire. Si le Parlement européen a été mentionné (*voir § 5.3.*), les discussions se sont majoritairement concentrées autour de la représentativité du Conseil européen et de la Commission européenne.

4.1. Le fonctionnement et l'influence ambiguës du Conseil européen pourraient être clarifiés

Le statut du Conseil européen et de ses membres

- Les rencontres très fréquentes de dirigeants élus favorisent sa visibilité mais nourrissent aussi les attentes du public vis-à-vis des résultats de ces réunions, qui ne sont pas toujours décisives;
- Aucun des participants au Conseil européen n'a été élu spécialement pour travailler dans un contexte européen, ce qui peut faciliter l'apparition de tensions liées à l'intégration de conceptions

purement nationales dans le processus décisionnel, avec l'aide du Coreper et du Conseil Affaires générales ;

- La création d'un poste stable de président du Conseil européen a contribué à améliorer son efficacité mais a aussi provoqué des dissensions avec la Commission autour de la division du pouvoir.

L'importance de respecter l'équilibre des pouvoirs entre les États membres

- L'inquiétude de voir apparaître un « directoire » composé des grands États membres progresse, notamment en raison de l'activité récente du tandem franco-allemand, même si ces États membres ne partagent pas de vision commune ;
- Une hégémonie semble même établie : la prépondérance de l'influence allemande n'est pas négligeable mais ne doit pas mettre en péril l'équilibre global du système institutionnel ;
- Le concept de « responsabilité » pourrait s'avérer utile pour rendre compte de la réalité politique européenne car il englobe la volonté et la capacité de répondre et de décider : la différence de niveau de responsabilité entre les États membres pourrait être exprimée ainsi, sans exclure la possibilité d'une responsabilité collective.

4.2. Les rôles, la composition et les règles de vote de la Commission européenne ne devraient être modifiés que conjointement

La Commission, défenseur de l'intérêt public européen ou médiateur ?

- En tant que défenseur de l'intérêt général européen, la Commission est un acteur politique essentiel qui doit sa légitimité à sa grande expertise et à sa neutralité au regard des clivages politiques ; elle a donc une image « technocratique » à préserver ;
- La Commission est également un médiateur qui tâche de prendre en compte les intérêts des États membres et ceux que défend le Parlement

- européen afin de faire reculer la défiance entre les différents acteurs;
- Au-delà de cette ambiguïté plus ou moins inévitable, l'essentiel est que la Commission utilise tous les outils dont elle dispose pour influencer les autres institutions; la possibilité de retirer une proposition si le Conseil et le Parlement européen concluent un accord qu'elle juge insatisfaisant est l'un de ces outils; en parallèle, le code de conduite qui régit ses relations avec le Parlement diminue la marge de manœuvre de la Commission prévue par le traité;
 - Le recours aux pouvoirs contraignants de la Commission, notamment en matière de règles concurrentielles, nécessite un haut degré d'indépendance et de neutralité, ce qui serait incompatible avec une Commission plus politisée, dont les membres agiraient en fonction de considérations politiques (un organisme indépendant devrait alors être créé pour exécuter ces tâches).

La composition de la Commission semble être, pour certains, un enjeu de taille

- La Commission, qui est actuellement composée d'un ressortissant de chaque État membre, est investie de son autorité par la majorité politique au Parlement européen. Cette situation lui confère sa double légitimité mais ne reflète nécessairement son rôle de défenseur de l'intérêt général européen;
- La réduction de l'effectif de la Commission peut être justifiée par trois raisons : d'abord, elle améliorerait la cohésion et le fonctionnement collégial de la Commission; ensuite, elle ferait reculer l'idée selon laquelle la Commission est une sorte de « Coreper 3 », avec un représentant par État membre (il n'est pas nécessaire d'avoir un commissaire par pays pour que les positions de chaque membre soient prises en compte); enfin, elle permettrait un rééquilibrage de sa composition au regard de l'influence des États membres, c'est-à-dire une meilleure représentation des grands États par rapport aux autres (la Commission est décrite comme le défenseur des petits et moyens pays);

- Pour autant, le statut actuel de la Commission n'est pas forcément un handicap ; elle pourrait même jouer un rôle plus affirmé si le collège était amené à prendre ses décisions par la voie du vote et à enrichir son capital politique par de nouvelles initiatives.

Le mode de désignation du président de la Commission semble essentiel pour clarifier la représentativité et le fonctionnement de cette institution

- La première option évoquée consiste à préserver sa double légitimité en conservant le lien avec le Conseil européen et en évitant l'instauration d'une relation exclusive avec le Parlement européen, une solution qui contribue à limiter la coloration politique de la Commission ;
- La seconde option consiste en un président de la Commission directement désigné par le Parlement européen plutôt que par le Conseil européen, comme c'est actuellement le cas, afin de réaffirmer la légitimité parlementaire du collège des commissaires ; pendant la « Convention sur l'avenir de l'Europe », Michel Barnier a suggéré d'établir des listes nationales et transnationales dont les meneurs seraient candidats au poste de président de la Commission ; les États membres pourraient également révéler pendant la campagne pour les élections européennes quel candidat ils soutiendraient pour la présidence de la Commission ainsi que le nom du commissaire qu'ils proposeraient ;
- La troisième option consisterait en une élection directe du président de la Commission, qui pourrait avoir lieu après la fusion de cette fonction avec celle de président du Conseil européen, comme l'a suggéré John Bruton pendant la Convention. Cette désignation au suffrage direct devrait rompre le lien entre le président et son pays d'origine, dont il ne doit pas être perçu comme un représentant ;
- Si la seconde option peut être considérée comme favorable à l'autorité politique de la Commission, l'importance que cette institution reste soutenue par une large coalition politique a aussi été soulignée, étant donné qu'il serait dangereux que son fonctionnement interne repose sur la coexistence d'une majorité et d'une opposition.

5. Le fonctionnement de la méthode communautaire et ses défis en termes de contrôle démocratique aux niveaux européen comme national

La capacité de la méthode communautaire à générer de la légitimité et de la démocratie a été l'objet d'intenses discussions. D'aucuns ont avancé que la légitimité par les résultats (*output*) n'était désormais plus évidente (en termes de paix et de prospérité) et que sa légitimation *ex ante* (*input*) devait être davantage affirmée. L'affermissement simultané de la légitimité démocratique et parlementaire aux niveaux national et européen a donc été considéré comme une priorité, à mettre en œuvre autour de plusieurs orientations complémentaires.

5.1. Le nécessaire renforcement de la composante politique du système décisionnel de l'UE

La nature limitée de l'espace politique européen est l'une des sources du déficit démocratique

- Le système européen est un exemple de « démocratie composite » (*compound democracy*⁷) reposant sur un éclatement des pouvoirs qui garantit que toute partie prenante a voix au chapitre dans le processus décisionnel et qu'aucune majorité ne peut contrôler tous les niveaux des institutions; cette situation est à l'origine de limites structurelles en termes de capacité décisionnelle et de responsabilité;
- Le fonctionnement du système décisionnel européen est prévu pour favoriser le « consensus sur le consensus » au Conseil, au Parlement européen et entre les trois institutions; il en résulte un manque manifeste de pluralisme, sans distinction claire entre un gouvernement et une opposition, comme l'a souligné le tribunal de Karlsruhe, et une tendance à favoriser les accords reposant sur le « plus petit dénominateur commun »;
- De nombreuses décisions peuvent être prises par le Conseil sans discussion au niveau ministériel, à la suite d'un accord conclu entre le président du Coreper, les rapporteurs du Parlement européen et un directeur de la Commission; ce manque de visibilité n'est compensé que dans certains cas très particuliers comme par exemple pour la directive sur les services;
- De nombreux textes législatifs élaborés au niveau européen sont techniques, parfois hermétiques, et sont adoptés à l'issue de processus décisionnels très longs; la difficulté est donc de faire valoir les principaux aspects politiques et humains en jeu, ce qui est une question de politique, pas de campagne de communication.

7. Sergio Fabbrini, *Compound democracies – Why the United states and Europe are becoming similar*, Oxford University Press, 2010.

La nécessaire amélioration de l'interaction politique entre les parlements nationaux et européen

- La cohérence entre les programmes de travail européen et nationaux est insuffisante car les autorités nationales ne s'approprient guère l'agenda européen ; les autorités nationales ont tendance à privilégier la satisfaction du parlement et de l'opinion publique de leur pays au lieu de prendre en compte le fait que « Bruxelles, c'est chacun d'entre nous » ;
- L'UE est perçue comme une contrainte croissante sur l'espace public et la vie politique des pays, ce qui impose de clarifier son influence sur les choix nationaux ;
- La Commission devrait mieux connaître les États membres afin de tenir compte davantage de leurs spécificités et préoccupations ; pour ce faire, des postes de responsables de pays, comme ceux instaurés dans certaines directions générales, notamment la DG Regio, devraient être créés dans d'autres directions ;
- L'épanouissement d'une vie politique européenne sera difficile compte tenu de l'absence de sensibilité, de culture et de langue communes, contrairement aux États-Unis ; la priorité est donc d'accroître l'importance de la composante européenne dans les vies politiques nationales, par la promotion du dialogue sur les principales problématiques européennes, à l'occasion des élections législatives par exemple.

La « politique de proximité » devrait être étendue afin d'impliquer davantage les citoyens dans le processus décisionnel

- Force est de constater que la construction européenne a été un projet des élites dès ses origines et que dans certains cas, les dirigeants politiques prennent des décisions que l'opinion publique ne soutient pas (voir par exemple le cas d'Helmut Kohl et l'UEM) ; pourtant, il est nécessaire pour asseoir la légitimité de l'UE d'accorder plus d'importance aux citoyens ;

- Un équilibre est établi au niveau européen entre l'absence d'échappatoire et l'écoute des opinions formulées⁸, ce qui inclut chacun dans le processus de négociation; pour mieux tenir compte de l'opinion des citoyens, il convient de promouvoir des politiques européennes articulées autour de lignes d'action liées aux attentes des populations plutôt que de lignes d'action à long terme (ce qui ne nécessite pas forcément de réformes institutionnelles);
- Les partis politiques ont un rôle essentiel, qui est de mieux structurer les choix de l'opinion : il leur faut exploiter le potentiel du traité de Lisbonne de manière à présenter des alternatives claires en termes de programmes et de candidat pour la présidence de la Commission de 2014 et donner tout son sens à l'expression « élections européennes »;
- Étant donné qu'il est structurellement impossible de changer le gouvernement européen, la réintroduction des citoyens et de la contestation dans le système nécessitera un recours accru aux mécanismes de « gouvernance participative ».

5.2. Un rôle plus important des parlements nationaux aux niveaux européen et national

La nécessité d'un renforcement du contrôle parlementaire au niveau national

- La supervision exercée respectivement sur la Commission et sur le Conseil présente d'importantes disparités : le contrôle démocratique exercé sur les membres de ce dernier est hétérogène et globalement limité en raison de la diversité des pratiques nationales en matière de contrôle parlementaire sur les gouvernements ;
- Les décisions du tribunal de Karlsruhe ont abouti à un renforcement du contrôle du *Bundestag* sur l'action du gouvernement allemand :

8. Joseph Weiler, “The European Community in change: exit, voice and loyalty”, Royal Irish Academy, *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 3, No. 2, 1990.

même si elles ne sont pas vraiment favorables à la méthode communautaire, ces décisions contribuent à améliorer la dimension démocratique du processus décisionnel européen.

Des parlements nationaux plus actifs au niveau européen

- L'implication croissante des parlements nationaux, prévue dans le traité de Lisbonne, est devenue nécessaire avec l'adoption de plans de sauvetage dans le cadre de la crise des dettes souveraines ;
- Cependant, les modalités concrètes de cette implication doivent encore être définies, tout comme les modes d'interaction des parlements nationaux avec le Parlement européen, car le TSCG n'a pas dissipé les ambiguïtés dans ce domaine ;
- Le bien-fondé de la création d'une troisième chambre semble sujet à caution car elle risquerait de mettre l'accent sur les échelons supérieurs du système institutionnel et de compliquer son fonctionnement, sans pour autant le rendre plus démocratique, d'autant que les parlements nationaux exercent des pouvoirs de contrôle de nature diverse.

5.3. Avec un Parlement européen plus « politique », l'UE gagnerait en légitimité

La légitimité du Parlement européen devrait être accrue

- Le déclin de la participation aux élections européennes est politiquement néfaste, même s'il n'est pas si bas comparé à celui qui affecte les élections législatives américaines ;
- Par ailleurs, le Parlement européen fonctionne bien mais beaucoup l'ignorent, d'où la nécessité d'un important travail d'information ;
- En général, les députés du Parlement européen ne sont pas des acteurs à part entière de la vie politique de leur pays, ce qui nuit à la visibilité et au rôle politiques de cette institution.

Les partis devraient mieux souligner la dimension conflictuelle des choix politiques européens

- Le fait que les députés européens ne soient pas contraints à soutenir systématiquement « un gouvernement » constitue une faiblesse en termes de visibilité mais peut favoriser l'apparition de lignes de clivages plus substantielles ;
- Il n'est pas certain que la tentative du Parlement européen de compliquer la tâche de la Commission sur les questions de « micro-gestion » ait profité à la légitimité européenne ;
- La priorité est désormais d'utiliser la discipline de partis au Parlement européen pour limiter les ententes entre partis sur les votes importants, ce qui peut exiger une modification des procédures mais est avant tout une question d'attitude politique.

La proposition d'attribuer au Parlement européen le droit d'initiative législative mérite d'être soigneusement étudiée

- Cette proposition pourrait favoriser le renforcement de la légitimité démocratique de l'UE : du point de vue d'un citoyen, il est difficile de comprendre que les députés européens soient privés de ce droit parlementaire élémentaire même s'il n'est pas certain que la majorité de ces députés travaillerait pour l'intérêt général ;
- L'attribution du droit d'initiative législative au Parlement européen aurait cependant une influence majeure sur l'équilibre des pouvoirs entre les institutions européennes ainsi que sur l'influence de la Commission ;
- La mise en œuvre d'une innovation de cette ampleur serait impossible sans que soit prise en compte la nécessité de concilier les impératifs de légitimité et d'efficacité de la méthode communautaire.