

13 mars 2012

La méthode communautaire : évolutions historiques et défis politiques by António Vitorino, Président de Notre Europe

Remarques conclusives du séminaire sur la méthode communautaire* co-organisé par Notre Europe et le Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA) de la Commission européenne le 28 février 2012 à Bruxelles.

Je vous remercie pour toutes les discussions que nous avons eues au cours de cette longue journée, qui nous a permis de revenir en détail sur la « méthode communautaire ».

Le discours d'ouverture du Président Barroso et le dialogue qui s'en est suivi, le déjeuner-débat avec les Secrétaires généraux de la Commission, du Parlement européen et du Conseil, les interventions des contributeurs de nos deux panels et les questions et commentaires de l'ensemble d'entre vous : tout cela a été très utile pour nourrir et prolonger le débat¹ que *Notre Europe* a essayé d'alimenter à partir du printemps 2011, et dont ce séminaire est naturellement un temps fort.

Nous allons naturellement poursuivre un tel débat au cours des prochains mois, car son issue est déterminante pour l'avenir de la construction européenne. Comme vous le savez, *Notre Europe* a déjà produit de nombreuses publications sur le sujet, qui ont d'ailleurs été souvent citées aujourd'hui, ce dont je me réjouis. Vous pouvez être certain que d'autres publications et peut-être d'autres événements suivront à court et moyen terme.

Il m'est bien sûr difficile de résumer ici de manière globale et approfondie les enseignements de ce séminaire, qui fera prochainement l'objet d'une synthèse écrite que nous élaborerons en liaison étroite avec le BEPA. Je m'en tiendrai donc à ce stade à une série de remarques conclusives portant sur les points les plus essentiels qui me paraissent se dégager de cette journée, en ajoutant ça et là quelques observations plus personnelles.

1. Un large consensus conduit à souligner les avantages de la méthode communautaire en termes de flexibilité.

Comme nous l'avons vu, l'application de la méthode communautaire a évolué depuis la signature des traités créant la CECA et le marché commun. A chaque fois, la construction européenne a dû composer entre des impératifs d'efficacité, de légitimité et de nécessité, et c'est le plus souvent la méthode communautaire qui est apparue au centre de ce triangle.

L'exemple du référendum irlandais qui vient d'être annoncé nous rappelle d'ailleurs qu'un triangle demeure incontournable, même dans le cas d'un traité qui n'est pas communautaire à ce stade. La légitimité d'un tel référendum est certaine, son efficacité incertaine, et la nécessité sera centrale, dès lors que le « oui » irlandais n'est pas obligatoire pour que le traité entre en vigueur, mais qu'il l'est en revanche si les Irlandais veulent bénéficier de l'aide financière du « mécanisme européen de stabilité »...

* Les mots soulignés renvoient à des documents accessibles en ligne sur le site de Notre Europe (www.notre-europe.eu).

¹ Débat « L'Union européenne et ses méthodes » sur le site de *Notre Europe*.

2. Le Conseil européen fait désormais pleinement partie du système institutionnel communautaire.

Le Conseil européen a été créé dans les années 70, son rôle a été peu à peu formalisé et il a été consacré comme institution européenne par le [traité de Lisbonne](#)² : il fait donc désormais partie intégrante du système institutionnel communautaire, de sorte qu'il ne faut plus parler de « triangle institutionnel » mais plutôt de « trapèze institutionnel ».

L'autre conséquence est qu'il ne faut pas confondre intervention du Conseil européen et « méthode intergouvernementale », ce terme devant plutôt être réservé aux coopérations engagées hors du cadre communautaire (les accords de Schengen par exemple).

Le Conseil européen est désormais une institution faisant partie de la méthode communautaire : cette méthode est suffisamment souple et flexible pour reconnaître son rôle, principalement en termes d'impulsion politique : point n'est besoin d'inventer une nouvelle « méthode » pour cela !

3. Le renforcement constant du rôle du Parlement européen a eu un fort impact sur le fonctionnement de la méthode communautaire.

L'évolution du rôle du Parlement européen contraste singulièrement avec celle du rôle des parlements nationaux : au niveau national, les compétences de contrôle politique ont en effet remplacé progressivement la traditionnelle fonction législative pour ce qui relève des « Affaires européennes » ; la montée en puissance progressive du Parlement européen concerne surtout les compétences législatives (et budgétaires avec le traité de Lisbonne) et moins les compétences de contrôle politique.

Il faut cependant souligner la forte asymétrie du contrôle exercé vis-à-vis du Conseil et de la Commission, et les effets pervers liés à la tentation du Parlement européen de mettre en difficulté la Commission sur des enjeux de « micro-management », qui ne constitue pas un renforcement de la légitimité européenne. Cette situation découle notamment de « l'accord-cadre » conclu entre Commission et Parlement européen au moment de la chute de la Commission Santer, alors que la Commission était dans une situation de grande faiblesse, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

La conclusion de plus en plus fréquente « d'[accords précoce](#)s³ » entre le Parlement européen et le Conseil a eu une autre conséquence importante du point de vue des équilibres institutionnels : si l'extension de la procédure de codécision est très positive en termes de légitimité, elle conduit de fait le Parlement européen et le Conseil à négocier directement entre eux et à rendre la Commission beaucoup plus timide dans l'exercice de son droit de retirer ses propositions. C'est une réalité pratique qui doit être soulignée, sans jugement moral d'aucune sorte.

4. La montée en puissance conjointe du Parlement européen et du Conseil européen a eu une influence importante sur l'exercice du droit d'initiative de la Commission.

Comme le souligne une [récente étude](#)⁴ de *Notre Europe*, la Commission est de plus en plus influencée par ces deux acteurs dans l'exercice du monopole qu'elle détient en matière d'initiative législative.

Cette situation peut se comprendre, à condition de bien distinguer deux aspects : celui relatif à la mise sur agenda des initiatives à promouvoir au niveau européen, registre sur lequel le Conseil européen et le Parlement européen jouent un rôle non négligeable et pleinement légitime ; celui de la définition du périmètre et du contenu des initiatives proposées, qui est très important pour encadrer le débat et la décision finale, et sur lequel la Commission joue toujours un rôle essentiel, qu'elle doit conserver.

² Alain Dauvergne, « Le traité de Lisbonne : bilan et perspectives », *Etude n° 87, Notre Europe*, octobre 2011.

³ Olivier Costa, Renaud Dehouze et Aneta Trakalová, « La codécision et les « accords précoce » : progrès ou détournement de la procédure législative ? », *Etude n° 84, Notre Europe*, mars 2011.

⁴ Daniela Corona, Costanza Hermanin et Paolo Ponzano, « Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : une érosion progressive ? », *Etude n° 89, Notre Europe*, janvier 2012.

Dans ce contexte, la proposition visant à confier un droit d'initiative législative au Parlement européen doit être examinée avec attention. Une telle proposition pourrait contribuer au renforcement de la légitimité démocratique de l'Union européenne. Mais elle aurait des conséquences fondamentales sur l'équilibre des pouvoirs entre institutions européennes et sur l'influence de la Commission – je me dois de le souligner, au risque de paraître impopulaire. Ce qui est certain est qu'une telle innovation ne pourrait intervenir sans qu'il y ait un « prix à payer », et donc un arbitrage à faire entre légitimité et efficacité de la méthode communautaire.

5. L'organisation de la « différenciation » au sein de l'UE constitue un test majeur pour la méthode communautaire, comme le rappelle l'adoption du « [traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance](#)⁵ » (« TSCG »).

La réforme en cours de la gouvernance de l'Union économique et monétaire invite à clarifier la question cruciale d'une différenciation compatible avec l'application de la méthode communautaire.

Je rappellerai sur ce registre que les « coopérations renforcées » instituées par le traité d'Amsterdam constituent en théorie une formule idéale, puisqu'elles permettent aux Etats volontaires d'avancer tout en laissant la porte ouverte à ceux qui veulent les rejoindre. Mais je ne peux que constater que seules deux de ces coopérations ont pu être lancées à ce stade, en matière de droit du divorce et de brevet européen – même si dans l'esprit, les accords de Schengen s'inspiraient d'une telle démarche, mais hors traité.

La réforme de la gouvernance de l'UEM – qui n'est pas, soulignons-le, une « coopération renforcée » – renouvelle les termes du débat, notamment s'agissant de l'implication des institutions communautaires. Du côté des Etats, il paraît logique que l'UEM ne concerne que les membres de « l'euro-groupe », même si nous avons pu constater que la plupart des Etats non-membres de la zone euro ont souhaité signer le TSCG. Mais il paraît difficile d'envisager qu'une même logique soit retenue pour la Commission et le Parlement européen : on ne voit guère en effet pourquoi et comment seuls leurs membres issus des pays de la zone euro devraient participer aux débats et décisions relatifs à la zone euro, puisque ces deux institutions représentent l'intérêt général européen et les citoyens européens au sens large.

C'est un choix qui me paraît décisif pour le futur et qui aura des conséquences lourdes. Il s'agit à la fois de préserver les fondements de la légitimité politique de la Commission et du Parlement européen et l'unité institutionnelle de l'UE. En même temps, il faut envisager l'hypothèse d'une coopération renforcée engagée par 9 Etats seulement et qui, compte tenu du thème retenu, pourrait impliquer des membres de la Commission et du Parlement européen qui pourraient être largement voire exclusivement issus des 18 autres pays de l'UE. Il y a là un défi politique qu'il nous faudra traiter bien en amont.

6. La représentativité politique des différentes institutions pèse sur leur participation à l'application de la méthode communautaire.

Pour évoquer ce défi de la représentativité politique, je pourrais citer le Conseil ou le Parlement européens, mais je focaliserai ici mon propos sur la Commission et son statut, car ils ont été largement évoqués aujourd'hui.

La Commission est actuellement formée d'un national issu de chaque Etat membre, et elle est en même temps investie par la majorité politique constituée au Parlement européen. Faut-il à l'avenir que la désignation du Président de la Commission soit effectuée directement par le Parlement européen, et non plus par le Conseil européen, de manière à affirmer clairement la légitimité parlementaire du collège bruxellois ? Ou faut-il à l'inverse continuer à combiner une double légitimité, en maintenant une connexion avec le Conseil européen, sans privilégier une connexion unique avec le Parlement européen, qui contribuerait à politiser fortement la Commission ?

⁵ Valentin Kreilinger, « Le “making-of” d'un nouveau traité : six étapes de négociations politiques », *Bref* n° 32, *Notre Europe*, février 2012.

Je me souviens que, lors de la Convention ayant élaboré le traité constitutionnel européen, John Bruton a proposé de fusionner les postes de présidents de la Commission et de Président du Conseil européen, puis de procéder à une élection directe de ce nouveau Président. Michel Barnier a quant à lui proposé la mise en place de listes à la fois nationales et transnationales pour les élections européennes, en précisant que ce sont les numéros 1 de ces listes qui auraient vocation à être candidats à la présidence de la Commission.

En tout état de cause, il me faut préciser que la Commission devrait continuer à demeurer soutenue par une large coalition politique, et qu'il serait périlleux que son fonctionnement interne soit basé sur la co-existence d'une majorité et d'une opposition. Il convient par ailleurs de ne pas perdre de vue l'objectif d'une réduction de la taille de la Commission, qui permettrait de renforcer à la fois sa collégialité et l'exercice de sa responsabilité vis-à-vis du Parlement européen et des citoyens.

7. Le fonctionnement de la méthode communautaire est enfin confronté à un défi en termes de contrôle démocratique⁶.

Sur ce registre, le couple Commission-Parlement européen me semble désormais bien installé, mais le contrôle démocratique exercé vis-à-vis du Conseil est moins abouti, notamment en raison de l'hétérogénéité des pratiques nationales qu'on peut relever en matière de contrôle parlementaire des gouvernements nationaux.

Il y a là un enjeu clé sur lequel je voudrais insister : celui d'un renforcement conjoint de la légitimité démocratique⁷ et parlementaire aux niveaux national et européen ; le renforcement de la démocratie européenne ne doit en effet pas être synonyme d'affaiblissement de la démocratie nationale, car ces deux niveaux doivent interagir.

L'un des problèmes majeurs que nous rencontrons est que les élections nationales ne se focalisent que très rarement sur des enjeux européens ; mais cela ne doit pas nous décourager de rechercher des moyens d'impliquer davantage les parlements nationaux, non pas seulement vis-à-vis de leurs gouvernements, mais aussi au niveau communautaire.

Cette implication accrue est prévue par le traité de Lisbonne ; elle a été rendue nécessaire par l'adoption des plans de sauvetage liés à la crise des dettes souveraines ; mais l'on voit bien que les modalités précises de cette implication restent encore à définir, de même que celles de l'articulation entre rôle des parlements nationaux et rôle du Parlement européen – le « TSCG » n'ayant pas dissipé les ambiguïtés sur ce point.

Dans cette perspective, je voudrais simplement préciser que la création d'une 3^{ème} chambre, parfois envisagée, ne me paraît pas nécessairement praticable. Il me semble qu'elle contribuerait en effet à alourdir et à complexifier le système institutionnel, sans nécessairement le rendre beaucoup plus démocratique, notamment compte tenu du caractère fragmenté et hétérogène des pouvoirs de contrôle exercés par les parlements nationaux.

Voilà pour ces quelques « remarques conclusives », qui ont naturellement vocation à être davantage développées à l'avenir. Je vous remercie encore pour votre attention, de même que je remercie le BEPA et la Commission européenne pour leur contribution à la réussite de cette journée.

⁶ Renaud Dehousse, « Le “pacte budgétaire” : incertitudes juridiques et ambiguïté politique », *Bref* n° 33, *Notre Europe*, février 2012.

⁷ Yves Bertoncini, « UE, une légitimité encore en devenir », *Tribune, Notre Europe*, novembre 2011.