

Contribution de MM. Barnier et Vitorino à la Convention européenne
sur la méthode communautaire

LA METHODE COMMUNAUTAIRE

Très fréquemment les débats à la Convention se réfèrent à la '**méthode communautaire**'. Elle constitue en effet à la fois l'élément le plus original et la clé du succès du projet européen initié dans les années '50 par la déclaration de Robert Schuman et par les traités instituant les trois Communautés – CECA, CEE et EURATOM. En se fondant sur la nécessité de créer des relations nouvelles en rupture totale avec le passé, ces traités prévoient la création d'un ordre juridique autonome animé par des institutions indépendantes, qui sont appelées à agir – chacune en conformité de missions spécifiques – dans le cadre d'un système bien équilibré en vue d'atteindre un intérêt supérieur commun.

Après cinquante ans, la méthode communautaire reste **l'élément essentiel** pour le bon fonctionnement de l'Union européenne. Il est primordial, d'une part, de la renforcer et de l'appliquer correctement et, d'autre part, de l'étendre à certains domaines où elle n'est pas encore d'application, lorsqu'il s'agit de mettre en oeuvre de politiques et actions véritablement communes.

La Commission a exprimé ces convictions dans son *livre blanc sur la gouvernance européenne* du 25 juillet 2001, puis dans sa *communication sur l'avenir de l'Union européenne* du 5 décembre 2001 et récemment dans sa *communication sur le projet pour l'Union européenne* du 22 mai 2002.

Plusieurs Chefs d'Etat ou de Gouvernement, ainsi qu'un nombre important de membres de la Convention et d'autres personnalités de premier plan ont exprimé des opinions analogues.

Néanmoins, les débats en cours sur l'avenir de l'Union montrent qu'existent parfois des doutes, voire des malentendus quant à la portée et aux caractéristiques de cette méthode. Cela est dû principalement à l'absence d'une définition précise de la notion de 'méthode communautaire', ainsi qu'au fait que les traités prévoient plusieurs modes de fonctionnement de l'Union européenne, selon les domaines. Il s'ensuit que la simple référence à la méthode communautaire est insuffisante, car elle peut être comprise, selon les interlocuteurs, de manière assez différente.

C'est pourquoi nous estimons utile d'apporter des **clarifications** à ce sujet par cette contribution.

Dans une première partie seront identifiés les éléments constitutifs de la notion de 'méthode

communautaire'; ensuite en seront présentées certaines caractéristiques, notamment à la lumière d'expériences concrètes.

* * *

1. LA NOTION DE 'MÉTHODE COMMUNAUTAIRE'

1.1. La méthode communautaire "pure"

La notion de méthode communautaire désigne le **processus de prise de décision** dans le champ d'application du traité CE et notamment **l'interaction des institutions** dans le cadre de ce processus.

Aujourd'hui, compte tenu des diverses modifications apportées aux traités pour ce qui concerne les rôles des institutions dans le processus décisionnel, 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, à savoir présente les **propositions** des actes législatifs, et le **Conseil** – institution composée des représentants des gouvernements des **Etats membres** – et le **Parlement européen** – institution représentative des **peuples européens** – en **codécision** adoptent ces actes. En particulier, le Conseil vote à la **majorité qualifiée**, l'unanimité étant nécessaire lorsqu'il veut amender la proposition de la Commission.

Dans la mesure où **l'exécution** des actes ainsi adoptés devrait se faire au niveau communautaire, les compétences pertinentes sont normalement attribuées à la Commission, qui les exerce avec l'assistance de comités composés de représentants des Etats membres et sous le contrôle du Conseil et, dans une certaine mesure, du Parlement européen.

Le système est complété par la **Cour de justice**, pouvoir juridictionnel indépendant, qui assure de manière intégrale le respect de la **règle de droit** à travers les différentes procédures prévues à cet effet.

1.2. Les adaptations de la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale dans le système des traités

La méthode communautaire "pure" ne constitue pas la seule approche possible de fonctionnement de l'Union européenne, car les traités prévoient **d'autres modes** selon les domaines.

En particulier, le **traité CE** prévoit différents processus décisionnels, qui constituent autant d'**adaptations** de la méthode communautaire. Ainsi, dans le titre relatif aux visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes du traité CE et cela, jusqu'au 1er mai 2004, **la Commission ne détient pas le monopole de l'initiative législative, mais partage ce droit avec les Etats membres**. En outre, de nombreuses bases juridiques limitent à la

simple consultation la participation du Parlement européen dans la procédure d'adoption des actes. Au demeurant, celui-ci est exclu du processus décisionnel pour ce qui concerne certaines actions pour lesquelles des actes de nature législative sont pourtant nécessaires, telles que, pour partie, la politique commerciale commune et la politique agricole commune. En outre, plus que cinquante bases juridiques du traité CE, par exemple dans les domaines de la fiscalité, de la politique sociale, de la libre circulation des personnes et du droit de vote, imposent le vote à l'unanimité au Conseil. Finalement, le rôle reconnu en général au Conseil européen est un élément nouveau par rapport à la dynamique institutionnelle propre à la méthode communautaire "pure".

Par ailleurs, certaines décisions, telles que la fixation des sièges des institutions ainsi que la nomination des membres de la Cour de justice ou du directoire de la Banque centrale européenne, rentrent dans un cadre clairement intergouvernemental, étant donné qu'elles sont prises par les gouvernements des Etats membres.

Dans les **deuxième et troisième piliers** du traité UE, consacrés respectivement à la politique étrangère et de sécurité commune et à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, le système et les processus décisionnels sont aussi à caractère substantiellement

intergouvernemental. Même si la mise en oeuvre des actions pertinentes dans ces domaines relève globalement des institutions communautaires, la Commission et le Parlement européen jouent des rôles assez marginaux par rapport aux missions qui sont confiées au Conseil, à ses organes (la Présidence, le Secrétaire général, Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune), voire directement aux Etats membres. Par ailleurs, la Cour de justice dispose de compétences réduites dans le troisième pilier et elle n'a pas compétence pour le deuxième pilier.

2. LES CARACTÉRISTIQUES

La méthode communautaire assure la **transparence** de la décision, grâce notamment à l'implication du Parlement européen, ainsi que la **cohérence** de chaque action avec les principes du système et les autres actions, en vertu du rôle joué par la Commission dès le début jusqu'à la conclusion du processus décisionnel. Elle permet la **synthèse des intérêts sectoriels** en présence, à travers les mécanismes de préparation et de consultation qui ont lieu à différents moments du processus de décision. Elle garantit l'**efficacité** dans la prise de décision grâce à l'application du principe du vote à la majorité au Parlement européen et à la majorité qualifiée au Conseil, tout en préservant le **traitement équitable** de tous les Etats membres et la prise en compte des positions des Etats qui pourraient être minorisés, notamment grâce à l'obligation du vote à l'unanimité au Conseil dans le cas où celui-ci entend s'écarter de la proposition de la Commission. Finalement, elle sauvegarde le **respect de l'Etat de droit**, à travers les pouvoirs juridictionnels de la Cour de justice.

2.1. La comparaison avec la méthode intergouvernementale

Certains mettent en avant l'intérêt que présenterait la **méthode intergouvernementale**, axée sur un processus de décision fondé principalement sur la négociation diplomatique entre Etats souverains. Cette méthode permettrait de sauvegarder pleinement la **souveraineté des Etats membres**. En outre, elle-ci offrirait la possibilité de mettre en œuvre des formes de collaboration plus souples et d'associer la protection des intérêts nationaux avec le développement d'initiatives coordonnées dans des domaines politiquement sensibles.

La méthode intergouvernementale présente un intérêt certain dans des domaines de coopération entre les Etats membres pour lesquels le niveau d'intégration reste, à l'heure actuelle, marginal. Il n'est pas question de concurrence, ni d'incompatibilité entre cette méthode et la méthode communautaire, chacune ayant ses mérites propres.

Par ailleurs, il est important de souligner que la méthode communautaire présente un caractère de légitimité incontestable et respecte les **principes démocratiques**, puisque les décisions sont prises par les représentants des gouvernements nationaux réunis au sein du Conseil des Ministres et par les élus des différents peuples européens. Le système de vote à la majorité qualifiée et, donc, la possibilité qu'une décision soit prise contre la volonté d'un Etat membre, loin d'affecter la légitimité de cette décision, constitue au contraire l'expression la plus élevée du principe de démocratie dans une communauté moderne.

Enfin, la méthode communautaire peut coexister avec des **formes d'action souples**. Si, d'une part, elle est utilisée pour l'adoption de décisions juridiquement contraignantes, d'autre part elle n'exclut pas de prendre des mesures à caractère flexible lorsque la situation l'exige : la possibilité des **coopérations renforcées**, la mise en œuvre de la **méthode ouverte de coordination**, le recours à certaines formes de **co-régulation** constituent autant d'exemples qui illustrent ce propos.

2.2. Des expériences concrètes

Ces derniers temps, l'Union européenne a fait l'objet de **critiques** visant notamment l'absence de résultats concrets dans certains domaines d'action. Force est de constater que ces critiques se concentrent dans les secteurs où l'Union ne peut **pas agir conformément à la méthode communautaire** "pure" et où des éléments à caractère intergouvernemental prévalent, par exemple dans la politique extérieure ou encore dans la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Ces critiques conduisent à recommander un recours plus large à la méthode communautaire afin d'obtenir des résultats efficaces dans un cadre ouvert et démocratique. Et cela est encore plus vrai

dans la perspective de l'Union élargie.

Il faut en effet prendre en compte l'expérience de cinquante ans d'intégration européenne. En fait, les exemples mentionnés ci-après démontrent que la méthode communautaire est susceptible de produire des **résultats efficaces et durables**, tout en préservant les **impératifs de démocratie et légitimité**.

2.2.1. Action communautaire et coopération inter-étatique

En prémisses, il convient de noter que si on analyse toute forme de coopération internationale entre Etats, on constate aisément que les coopérations bâties sur un système réglementaire indépendant, avec des organes autonomes chargés d'en assurer le bon fonctionnement de manière permanente, réussissent normalement à avoir sur les comportements des parties contractantes une **incidence réelle** beaucoup plus importante que les coopérations internationales classiques. A ce propos, il suffit de comparer les difficultés que connaissent certains traités internationaux même assez récents, dont la mise en œuvre est substantiellement laissée à la bonne volonté des parties contractantes (voir par exemple le Protocole de Kyoto), avec les succès incontestables du traité CE, dans la mesure où celui-ci s'appuie sur des institutions fortes et dotées de pouvoirs effectifs. Des cas plus ponctuels permettent d'illustrer encore mieux ce propos. Ainsi, l'organisation des **activités transfrontières de diffusion télévisuelle** a fait l'objet, pratiquement en même temps, d'une convention de droit international classique dans le cadre du Conseil de l'Europe et d'une directive communautaire¹ : or, la directive est d'application dans tous les Etats membres depuis le 3 octobre 1991, alors que la convention n'est applicable que dans sept Etats membres – et, dans certains d'entre eux, seulement à partir de 1998 – à cause des retards ou de l'absence des ratifications nécessaires.

Il est encore plus important de constater que l'action commune fondée sur la méthode communautaire est **beaucoup plus efficace** que la simple coopération entre les Etats membres dans les mêmes matières par le biais d'autres méthodes prévues par les traités. A l'appui de cette affirmation on peut rappeler l'exemple de la **coopération judiciaire dans la matière civile**. Une telle coopération était déjà possible dans un cadre intergouvernemental dès l'origine du traité CE (article 220 du traité CE devenu article 293 CE). Cette possibilité a été étendue par le traité de Maastricht, dans le cadre du troisième pilier (article K.3 du traité UE devenu article 31 UE). Malgré cela, deux seules conventions étaient entrées en vigueur, vu les difficultés de négociation, puis de

¹ Convention européenne sur la télévision transfrontière, Strasbourg, du 5 mai 1989 ; directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle.

ratification des actes de ce type et des actes qui les modifient ¹. En revanche, depuis la communautarisation de cette matière suite au traité d'Amsterdam, à savoir depuis le premier mai 1999, cinq règlements spécifiques ont déjà été adoptés et sont entrés (ou vont bientôt entrer) en vigueur, comme le souhaitent les milieux intéressés qui attendaient depuis longtemps une réglementation commune de ces questions².

¹ Les deux actes en question sont la Convention de Bruxelles de 1968, sur la compétence judiciaire et sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, et la Convention de Rome de 1980 sur la loi applicable aux obligations commerciales. Il convient de noter que trois autres actes de ce type ont été adoptés parfois après des longues négociations, mais ils ne sont pas entrés en vigueur en l'absence de toutes les ratifications nationales nécessaires : la Convention relative aux procédures d'insolvabilité de 1995, la Convention relative à la signification et à la notification dans les États membres de l'Union européenne des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale de 1997, et la Convention concernant la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale de 1998.

Il convient également de tenir compte du fait qu'à chaque adhésion les conventions fondées sur l'article 200 CE devaient être modifiées par une nouvelle convention, ce qui résultait dans de nouveaux délais très importants (souvent plusieurs années) avant que le même texte était applicable dans toute la Communauté.

² Règlement (CE) n° 1346/2000 du Conseil du 29 mai 2000 relatif aux procédures d'insolvabilité. Règlement (CE) n° 1347/2000 du Conseil du 29 mai 2000 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale des enfants communs. Règlement (CE) n° 1348/2000 du Conseil du 29 mai 2000 relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale. Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. Règlement (CE) n° 1206/2001 du Conseil du 28 mai 2001 relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale.

Le cas du régime applicable à la faillite et aux autres procédures d'insolvabilité

- = Deux projets de convention avaient été négociés entre les Etats membres, respectivement en 1970 et 1980, mais le Conseil en avait suspendu l'examen en raison d'un désaccord politique en 1985.
- = Une convention avait été conclue au sein du Conseil de l'Europe en 1990, mais n'était pas entrée en vigueur en l'absence des ratifications nécessaires.
- = Une convention avait été négociée et conclue sur base de l'article 220 du traité CE entre les Etats membres en 1995, mais elle n'était non plus entrée en vigueur à cause de l'absence de signature d'un Etat membre.
- = Suite à la communautarisation de la coopération judiciaire en matière civile, le règlement (CE) n° 1346/2000 a été adopté par le Conseil le 29 mai 2000 ; la procédure d'adoption a duré moins qu'une année ; le règlement est entré en vigueur le 31 mai 2002.

Un autre exemple frappant est celui de la **protection des intérêts financiers** de la Communauté. Dans le cadre du traité CE a été mis en place un système d'échange d'informations, de coopération et d'enquêtes antifraude assez cohérent et effectif¹, alors que dans le troisième pilier, la coopération organisée au niveau intergouvernemental dans le domaine pénal présente toujours des carences faute de ratification des conventions conclues entre les Etats membres².

Au-delà de sa plus grande efficacité, la méthode communautaire se démontre également **transparente et ouverte**. L'action de la **lutte contre la fraude**, qui s'articule tant dans le cadre du traité CE que dans le contexte du troisième pilier, le démontre bien. En particulier, dans ce dernier contexte l'action en question est caractérisée non seulement par une très faible implication du Parlement européen dans le processus normatif, mais aussi par des mécanismes de contrôle assez incomplets. A titre d'exemple, tandis que les activités d'EUROPOL ne sont contrôlées que par son

¹ Voir notamment le règlement (CE) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes ; le règlement (CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996, relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités ; le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil, relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole ; le règlement (CE) n° 1073/99 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

² La Convention du 26 juillet 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et ses protocoles additionnels du 27 septembre 1996, du 29 novembre 1996 et du 19 juin 1997.

propre conseil d'administration, composé de représentants des gouvernements des Etats membres, celles de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), qui opère dans le cadre du traité CE, sont soumises notamment au contrôle du Parlement européen, de la Cour des comptes, de la Cour de justice et du Comité de surveillance de l'OLAF.

2.2.2. *Le droit d'initiative de la Commission*

Une composante fondamentale de la méthode communautaire est le monopole de l'initiative de la Commission. Comme il a été déjà souligné, cet élément constitue un gage de **cohérence**, dans la mesure où la Commission assure l'harmonie de chaque proposition avec le contexte politico-juridique de référence. De plus, et surtout, il garantit la prise en compte et la **composition de tous les intérêts** en présence, notamment des Etats qui auraient davantage de difficultés à faire entendre leur voix dans un contexte intergouvernemental ou qui risquent d'être minorisés dans la prise de décisions à la majorité qualifiée, eu égard au fait que le Conseil est obligé de voter à l'unanimité s'il entend s'écarter de la proposition de la Commission.

Des exemples peuvent illustrer ces propos. S'agissant du risque d'incohérence, on peut évoquer le domaine de **l'espace de liberté, sécurité et justice**, où les Etats membres utilisent largement leur pouvoir partagé d'initiative législative. En particulier, on peut mentionner le foisonnement de réseaux et autres formes peu structurées de coopération qui sont le fruit de ces initiatives nationales et dont la structure institutionnelle, les modes de fonctionnement et de financement et parfois l'utilité même sont assez discutables¹.

2.2.3. *Vote à la majorité qualifiée et à l'unanimité*

L'autre clé du succès de la méthode communautaire "pure" est le vote à la majorité qualifiée du Conseil, qui permet d'éviter le risque de blocage dérivant du système de vote à l'unanimité, d'approfondir l'intégration et d'obtenir des résultats plus précis, tout en garantissant que les décisions prises expriment la volonté politique des représentants d'une large majorité des citoyens européens.

Ainsi, le passage du vote à l'unanimité à celui à la majorité qualifiée a marqué, dans des domaines importants, le **véritable tournant** de l'action communautaire. L'exemple le plus frappant est certainement celui de l'action de rapprochement des législations nationales en vue de la réalisation

¹ Collège européen de police (JOCE L 336 du 30.12.00) ; réseau européen de prévention de la criminalité (JOCE L 153 du 8.6.01) ; réseau de formation des magistrats (JOCE C 18 du 19.1.01) ; projet pour un réseau pour la protection des personnalités (doc. Conseil 5361/02 ENFOPOL 9) ; projet pour un réseau d'autorités compétentes pour les services de sécurité privée (doc. Conseil 5135/02 ENFOPOL 5) ; projet d'un institut d'études de police sous forme de réseau (doc. Conseil 5133/02 ENFOPOL 4) ; projet pour un réseau pour la justice réparatrice.

du **marché intérieur**. Dans les premiers trente ans d'existence de la Communauté européenne, le projet visant à la réalisation du marché intérieur restait inachevé, car la législation, qui était adoptée sur la base juridique de l'article 100 du traité CE qui prévoit le vote à l'unanimité¹, n'arrivait pas toujours à supprimer efficacement les barrières réglementaires et techniques qui entravaient les échanges et à rapprocher les lois nationales pertinentes. Après l'introduction par l'Acte unique européen de la base juridique de l'article 100 A du traité CE, devenu l'article 95 CE, qui prévoit le vote à la majorité qualifiée, et sur la base du nouvel élan donné par le *livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur* de 1985, l'action législative a permis d'atteindre le niveau d'intégration actuel, une des plus grandes réussites sur le plan économique de la construction européenne². Mais on peut mentionner également d'autres exemples, tels que **l'environnement** : le passage du vote à l'unanimité à la majorité qualifiée dans la base juridique du paragraphe 1 de l'article 130 S du traité CE devenu l'article 175 CE, consacré par le traité de Maastricht, a coïncidé avec la relance et l'approfondissement de l'action commune dans ce secteur, à la satisfaction des citoyens et de la société civile.

En revanche, dans les domaines où les bases juridiques continuent à prévoir le vote à **l'unanimité** au Conseil on constate parfois une certaine **stagnation** de l'action communautaire, voire un **repli** sur des formes de coopération inter-étatique, qui, d'une part, ne produisent pas de résultats concrets et durables et, d'autre part, n'assurent pas de transparence, ni de cohérence de l'action. A ce propos, on peut évoquer le domaine de la **fiscalité**, dont la base juridique est l'article 99 du traité CE devenu l'article 93 CE. Dans ce domaine, exception faite pour la taxe sur la valeur ajoutée et les accises, la Communauté européenne n'a pas réussi à développer des réglementations organiques et cohérentes, malgré les demandes insistantes des milieux économiques intéressés. Une telle situation a même engendré la prolifération de formes de coopération politique des Etats membres en dehors du cadre communautaire, qui font accroître la complexité et l'opacité du système, certainement pas son efficacité³. Or, la raison fondamentale à l'origine de cette impasse est la nécessité du vote à l'unanimité, comme le prouve le fait que certaines propositions normatives soient bloquées au Conseil à cause de l'opposition d'un seul Etat membre.

Dans son avis rendu en janvier 2000, en vue de la CIG achevée par le traité de Nice, la Commission

¹ Quelques 560 directives ont été adoptées sur la base de cet article, mais un nombre substantiel ne concernait que des aspects très techniques ou la simple mise à jour des directives précédentes.

² En particulier, en l'espace de 7 ans, jusqu'à l'échéance de 1992, ont été adoptés 280 actes (règlements, directives et décisions) qui ont permis de mettre en oeuvre la plus grande partie du marché intérieur. Bien entendu, l'action législative se poursuit en vue de compléter et assurer le bon fonctionnement du système d'ensemble.

³ Le code de conduite pour la fiscalité des entreprises ; le groupe de politique fiscale ; le groupe

avait préconisé que le vote à la majorité qualifiée au Conseil devienne la **règle générale** dans les traités, et que le vote à l'unanimité soit réservé à certaines catégories de décisions spécifiques, qu'elle avait identifiées¹. Les raisonnements sur lesquels se fonde cette demande restent pleinement valables, à la lumière des exemples concrets exposés ci-dessus.

de travail de haut niveau dans le cadre du paquet fiscal.

¹ Il s'agit de cinq catégories d'actes : décisions à « ratifier » par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles ; décisions institutionnelles essentielles et décisions affectant l'équilibre institutionnel ; décisions dans les domaines de la fiscalité et de la sécurité sociale non liées au bon fonctionnement du marché intérieur ; parallélisme entre les décisions internes et externes ; décisions qui dérogent aux règles communes du traité.