

**LA DISTINCTION ENTRE
ORGANISATION DE COOPERATION
ET ORGANISATION D'INTEGRATION :
L'UNION EUROPEENNE
AU CARREFOUR DES « METHODES »**

ELSA BERNARD,

*Professeur à l'Université de Paris 8,
Professeur invité à l'Université de Liège*

Depuis toujours, les observateurs cherchent à analyser et à qualifier la construction communautaire ainsi que ce à quoi elle a abouti : l'Union européenne. Cette analyse se fait à travers différentes grilles qui, au fond, se recourent.

Il s'agit parfois de déterminer si l'Union doit être classée dans la catégorie des organisations de coopération ou d'intégration. Il peut également s'agir d'identifier les particularités de la méthode¹ qui a guidé, guide et guidera la construction de cette organisation, et d'examiner si la fameuse « méthode communautaire » censée faire toute l'originalité des Communautés puis de l'Union est toujours pertinente malgré les évolutions du système, les transferts de compétences, les élargissements, les différentes révisions des traités et bien sûr, les variations des circonstances économiques et politiques.

Les deux grilles de lecture sont liées dans la mesure où le type de méthode conditionne la nature de l'organisation. Ainsi, la méthode intergouvernementale caractérise les organisations de coopération que sont la plupart des organisations internationales. Ces dernières visent à la simple coordination de certaines politiques des Etats membres, la règle de l'unanimité prévalant pour l'adoption des décisions prises en leur sein. Les Etats restent pleinement souverains et peuvent mettre fin à cette coopération à tout moment². La méthode communautaire en revanche, qui, comme son nom l'indique, a guidé la mise en place des Communautés avant celle de l'Union, en fait des organisations dites d'intégration, si originales que beaucoup préfèrent les qualifier d'organisations supranationales plutôt que d'organisations internationales. Les organisations d'intégration « ont pour mission de rapprocher les Etats qui les composent, en reprenant à leur compte

¹ La notion de « méthode » évoque à la fois un ensemble ordonné de manière logique de principes, de règles, d'étapes qui constitue un moyen pour parvenir à un résultat et une manière de mener une action, selon une démarche raisonnée.

² En respectant tout de même les règles conventionnelles prévues à cet effet.

ELSA BERNARD

certaines de leurs fonctions, jusqu'à les fondre en une unité englobante dans le secteur où se développe leur activité, c'est-à-dire dans le domaine de leur compétence »³. L'intégration, conçue à la fois comme une méthode et comme un objectif⁴, implique ainsi des transferts de compétences plus larges et plus profonds à des institutions communes, certaines de ces compétences ne pouvant plus être librement exercées par les Etats membres de l'organisation bien qu'ils conservent leur qualité d'Etat souverain.

Deux problèmes doivent être évoqués avant d'étudier en quoi l'Union européenne est aujourd'hui au carrefour de ces méthodes. D'une part, celui de l'ambiguïté qui prévaut quant à leur définition et à leur contenu. D'autre part, celui des limites de cette double dichotomie qui oppose à la fois les organisations et les méthodes et qui semble bien peu adaptée aux particularités et à la complexité du phénomène européen⁵.

Le problème de la définition tout d'abord, résulte de l'absence d'accord unanime quant aux caractéristiques des méthodes communautaire et intergouvernementale. La méthode intergouvernementale, qui semble la plus simple à appréhender, est généralement conçue comme celle qui repose, on l'a dit, sur une coopération entre Etats. Dès lors, la dimension intergouvernementale de l'Union résulte tout d'abord du fait que l'élaboration des traités est le fruit d'une négociation entre représentants d'Etats membres pleinement souverains et que leur mise en œuvre n'est possible qu'après ratifications par ces mêmes Etats. Pour de nombreux observateurs, cette dimension résulte également des prérogatives du Conseil européen qui rassemble les chefs d'Etats et de gouvernements et dont les décisions sont aujourd'hui déterminantes. Pourtant, ce point de vue n'est pas partagé par tous. Ainsi peut-on lire dans la synthèse d'un séminaire sur la méthode communautaire qu'« il serait faux de considérer que les rencontres entre chefs d'Etats 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) »⁶. Selon les auteurs de ce séminaire « aujourd'hui, seule les coopérations entreprises hors du cadre de l'UE doivent être considérées comme "intergouvernementales" ».

³ M. VIRALLY, « Définition et classification des organisations internationales : approche juridique », G. ABI-SAAB (dir.) *Le concept d'organisation internationale*, UNESCO, 1980, pp. 52 et s., spéc. p. 55.

⁴ J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 10^e édition, 2012, p. 710.

⁵ Comme le constate L. VAAN MIDDELAAR, « A Bruxelles et dans certains cercles universitaires, chaque évolution institutionnelle apparue en Europe a été évaluée à l'aune du supranational par opposition à l'intergouvernemental. A de nombreux points de vue, il s'agit là d'une opposition qui ne correspond plus du tout au fonctionnement européen », *Le passage à l'Europe – Histoire d'un commencement*, Paris, Gallimard, traduction 2012 (version originale 2009), pp. 26-27.

⁶ Séminaire sur la méthode communautaire, Y. BERTONCINI, V. KREILINGER (dir.), *Notre Europe*, Bruxelles, févr. 2012, p. 10, http://www.notre-europe.eu/media/SyntheseMethodeCommunautaire_Mai2012.pdf.

L'UNION AU CARREFOUR DES MÉTHODES

Les désaccords sont plus importants encore concernant la méthode communautaire dont les éléments de définition sont multiples⁷. Si le rôle central joué par cet organe indépendant des Etats qu'était la Haute autorité et qu'est devenue la Commission est unanimement admis, d'autres critères plus variables permettent d'identifier cette méthode, que l'on désigne aussi sous l'appellation de « méthode Monnet » pour mettre en évidence ce qu'elle doit à l'un des pères fondateurs des Communautés. Parmi ces critères, se trouvent, outre le pouvoir d'initiative de la Commission qui lui confère un monopole pour proposer des actes de droit dérivé, l'adoption de ces actes à la fois par le Parlement européen et par le Conseil ainsi que le vote à la majorité qualifiée des représentants des Etats, l'unanimité n'étant requise que pour amender la proposition de la Commission⁸. A ces éléments s'ajoutent parfois, selon les définitions, le caractère contraignant des actes adoptés ainsi que leur effet direct et leur primauté dans les ordres juridiques nationaux, le contrôle exercé sur leur application par la Commission, et la possibilité pour la Cour de justice de sanctionner le non respect du droit de l'Union. Un élément essentiel caractéristique de la méthode communautaire semble ainsi résider dans la prise en compte et l'équilibre de tous les intérêts en jeu : l'intérêt général de l'Union incarné par la Commission, celui des citoyens représentés au Parlement européen et celui des Etats réunis au sein du Conseil. Les difficultés à s'accorder sur cette méthode résultent du fait que son contenu est déterminé par l'observation du système institutionnel et du fonctionnement des Communautés puis de l'Union. Or, ce système connaît des évolutions notables qui obligent, soit à redéfinir la méthode communautaire en acceptant que son contenu n'est pas intangible et qu'il évolue lui aussi au gré des changements, soit, si l'on souhaite s'en tenir à une conception « pure » de cette méthode⁹, à considérer qu'elle a été victime d'une érosion et que son avenir est aujourd'hui menacé¹⁰.

Ce constat met en évidence le deuxième problème, celui de l'inadaptation de la grille de lecture pourtant si répandue dans l'analyse de l'Union¹¹. Chaque révision des traités, chaque changement institutionnel amène son lot de réflexions sur la méthode convoquée, comme si toute évolution du système européen devait

⁷ Voir notamment Ph. MANIN, « La "méthode communautaire" : changement et permanence », *Mélanges en hommage à G. ISAAC, 50 ans de droit communautaire*, tome 1, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales, 2005, p. 222 ; S. BARBOU DES PLACES, « Plaidoyer pour une approche rénovée des "méthodes de la construction communautaire" », *Mélanges en l'honneur du Professeur Jean Charpentier, La France, l'Europe et le Monde*, Paris, Pedone, 2009, pp. 247-260.

⁸ Telle est la définition de la méthode communautaire, présentée en 2002 par M. BARNIER et A. VITORINO à la Convention européenne, au nom de la Commission. M. BARNIER, A. VITORINO, « La méthode communautaire », CONV 231/02, 3 sept. 2002.

⁹ Sur cette notion de « méthode communautaire "pure" », voy. P. PONZANO, *Notre Europe, Les Brefs*, n° 23, févr. 2011 et J.-P. JACQUÉ qui s'interroge dès lors sur l'existence d'une méthode communautaire « impure » « qui couvrirait toutes les hypothèses dans lesquelles le Conseil seul s'est vu attribuer le pouvoir de décision » et qui suscite le doute « sur l'orthodoxie des cas dans lesquels le Conseil, même en codécision, statue à l'unanimité » : J.-P. JACQUÉ, « Le nouveau discours de la méthode », *RTDE*, 2011, p. 269.

¹⁰ D'où la question explicitement posée par R. DEHOUSSE, « La méthode communautaire a-t-elle encore un avenir ? », *Mélanges J.-P. LOUIS*, Edition de l'Université de Bruxelles, 2003, vol. 1, p. 95.

¹¹ B. MEYRING, « Intergovernmentalism and Supranationality : Two Stereotypes for a Complex reality », *European Law Review*, Juin 1997, n° 22, pp. 221-247 ; S. BARBOU DES PLACES, *op.cit.*

ELSA BERNARD

consacrer une avancée de l'intégration ou de la coopération, un renforcement de la méthode communautaire ou de la méthode intergouvernementale, les deux options étant généralement conçues comme opposées et strictement alternatives¹². Or, la « mixité méthodologique »¹³ brouille aujourd'hui les pistes. Elle oblige non seulement à considérer la dichotomie qui oppose à la fois les types d'organisation et la nature des méthodes comme obsolète, mais également à partir à la recherche d'une troisième voie (I), tout en prenant conscience que dans les circonstances de la crise actuelle, les équilibres sont menacés (II).

I. AU DELÀ D'UNE DICHOTOMIE OBSOLÈTE : LA TROISIÈME VOIE

Si l'on s'en tient aux définitions des organisations et des méthodes les plus communément partagées, il apparaît que la grille de lecture qui oppose organisation de coopération basée sur la méthode intergouvernementale d'une part, et organisation d'intégration basée sur la méthode communautaire d'autre part, n'est plus adaptée à l'analyse de ce qu'est l'Union européenne aujourd'hui. C'est donc une troisième voie qu'il faut emprunter, celle de l'intégration par la coopération (A) comme en témoigne la lecture des traités actuels (B).

A. L'intégration par la coopération¹⁴

L'histoire de la construction de l'Union n'a pas été celle d'un long fleuve suivant le cours tranquille de la méthode communautaire.

Dès l'origine, la première des trois communautés, celle du charbon et de l'acier (CECA), a présenté des caractéristiques particulières par rapport aux autres organisations de droit international, notamment celle du Conseil de l'Europe, créée au même moment et dans la même zone géographique mais relevant du modèle coopératif et fonctionnant largement selon la méthode intergouvernementale. En effet, si l'assemblée parlementaire des Communautés n'était dotée d'aucune prérogative significative, le pouvoir de décision revenait presque exclusivement à la Haute autorité, organe apolitique et surtout indépendant des Etats, chargé d'adopter des actes réglementaires et administratifs s'imposant à eux. Le supranationalisme était donc particulièrement marqué.

Bien que l'intégration politique se soit heurtée, dès 1954, au refus français de créer une Communauté européenne de la défense, l'intégration économique a poursuivi son chemin. Toutefois, l'organisation originale et particulièrement

¹² Notons que cette analyse est souvent doublée d'un jugement de valeur, au moins implicite, notamment dans les milieux universitaires. J.-P. JACQUÉ souligne ainsi que « la vision présentée est avant tout de nature idéologique. Le bien résiderait tout entier dans la transposition à la construction européenne d'un fédéralisme parlementaire, le mal dans la coopération entre les Etats membres » : J.-P. JACQUÉ, *op. cit.*

¹³ Pour reprendre l'expression de S. BARBOU DES PLACES, *op. cit.*

¹⁴ Selon l'expression de P. MAGNETTE, « L'intégration par la coopération. Un nouveau modèle de la construction européenne », P. MAGNETTE, E. REMACLE, *Le nouveau modèle européen*, vol. 1, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 25.