

## **VINGT ANS D'UNION EUROPÉENNE : QUE RESTE-T-IL DU MODÈLE COMMUNAUTAIRE D'INTÉGRATION ?**

Olivier Delas

Numéro hors-série, décembre 2012

Atelier Schuman 2012. Les 20 ans de l'Union européenne, 1992-2012

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1068232ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1068232ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Delas, O. (2012). VINGT ANS D'UNION EUROPÉENNE : QUE RESTE-T-IL DU MODÈLE COMMUNAUTAIRE D'INTÉGRATION ? *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 5–20. <https://doi.org/10.7202/1068232ar>

## VINGT ANS D'UNION EUROPÉENNE : QUE RESTE-T-IL DU MODÈLE COMMUNAUTAIRE D'INTÉGRATION?

Olivier Delas\*

À la fois « un projet politique et une organisation juridique »<sup>1</sup>, l'Union européenne est une étape dans la construction et l'intégration européenne qui débute institutionnellement après la Seconde Guerre mondiale.

C'était alors l'époque du constat que l'Europe ne pouvait plus se déchirer, qu'elle avait perdu son hégémonie et s'était ruinée. Pour aboutir à la paix, il a été décidé alors de renouer avec les idées pacificatrices et pan-européanistes défendues par exemple, dès le 19<sup>e</sup> siècle, par Victor Hugo, ou dans l'entre-deux guerres par Aristide Briand, Richard Nikolaus von Coudenhove-Kalergi et Louise Weiss. Au Congrès de La Haye en 1948, les participants manifestent majoritairement une ambition fédéraliste. Toutefois, à la signature du *Traité de Londres*<sup>2</sup> en 1949, les États choisissent une voie plus classique, plus traditionnelle en droit international public – la coopération interétatique<sup>3</sup> – par la création du Conseil de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe est une organisation novatrice en bien des points. Institutionnellement, il dispose d'une assemblée élue au suffrage universel indirect et d'une cour courageuse et de renom. Matériellement, il accueille ses membres sur des critères d'entrée rigoureux, il s'appuie sur le texte cardinal de la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme*<sup>4</sup> et il manifeste une importante activité normative en sus du contrôle des États parties. Son rôle, son action le font, à juste titre, unanimement considérer comme la « conscience de l'Europe ».

Face à une telle construction aussi intéressante soit-elle, les tenants d'une Europe plus unifiée, plus intégrée voire fédérale ont été déçus par l'approche retenue. Jean Monnet en tire la conclusion d'une trop grande précipitation dans cette volonté de fédérer des États qui, il y a seulement quelques années, se faisaient la guerre. Il propose alors au ministre français de Affaires étrangères, Robert Schuman, d'intégrer certains secteurs clés – ce qui sera le cas du charbon et de l'acier dans un premier temps – afin d'instaurer des solidarités de fait entre les peuples européens. C'est l'idée du fédéralisme sectoriel. Au fur et à mesure de ses besoins, la structure proposée absorberait davantage de champs de compétence et de pouvoirs d'action.

---

\* Avocat et professeur de droit international et de droit européen; Membre de l'HEI Québec; Directeur du Cercle Europe, Faculté de droit, Université Laval. L'auteur tient à remercier Madame Marjorie Tête pour l'assistance qu'elle lui a apportée dans la préparation de cet article ainsi que Madame Anne-Christine Poulin et Monsieur Baptiste Merrien dans celle de la conférence qui a précédé de ledit article.

<sup>1</sup> Europa, en ligne : « Union européenne », en ligne : Europa.eu <europa.eu/legislation\_summaries/glossary/eu\_union\_fr.htm>.

<sup>2</sup> *Statut du Conseil de l'Europe*, 5 mai 1949, 87 RTNU 103, STE 1.

<sup>3</sup> Peter Leuprecht et Olivier Delas, « Cinquante ans de *Convention européenne des droits de l'homme* – La *Convention européenne* : un chef d'œuvre en péril? » (2000) 13:1 RQDI VII.

<sup>4</sup> *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 RTNU 221, STE 5.

Ainsi, au travers de cette approche de l'intégration, l'économie conduirait au politique, et ce dans le souci de la recherche d'une paix durable entre ces États européens.

Il ressort de cette idée l'essence même du modèle d'intégration communautaire. Il peut se caractériser comme une dynamique s'appuyant progressivement sur les différentes organisations européennes; initiée en 1950 par la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)<sup>5</sup>, elle est appliquée partiellement en 1957 à la Communauté économique européenne<sup>6</sup> avant d'englober les trois communautés réunies sous le 1<sup>er</sup> pilier du *Traité de Maastricht*<sup>7</sup> de 1992. Au fil du temps, cette intégration communautaire englobera divers domaines de compétence (le charbon et l'acier, la recherche nucléaire, puis l'économie, puis la justice, etc.) et modifiera son processus décisionnel afin de permettre une meilleure interaction entre ses institutions (le remplacement de l'unanimité par la majorité qualifiée, le processus de codécision, etc.) dont l'action sera contrôlée par la Cour de Justice<sup>8</sup>. À l'opposé du modèle interétatique, le modèle d'intégration communautaire introduit graduellement une dose de supranationalité dans la construction européenne.

Les secteurs concernés ne sont plus uniquement soumis aux relations interétatiques. Bien que continuant à faire une place belle aux États, ils vont être gérés par un jeu institutionnel unique. Le « triangle institutionnel » désigne communément les trois institutions qui prennent les décisions pour mettre en œuvre les objectifs des traités, chacune bénéficiant de sa propre légitimité. La Commission représente l'intérêt général européen et détient le monopole de l'initiative quant à la mise en œuvre et la réalisation des objectifs des traités. Le Conseil des ministres représente l'intérêt des États et vote les actes de droit dérivé avec le Parlement, qui représente l'intérêt des citoyens européens. En principe, les décisions prises doivent être suivies d'un même pas par les États membres.

Cette idée a été renforcée par le travail de la Cour de Justice qui veille au respect du *Traité* dans les gestes posés par ce triangle institutionnel mais également par les États membres. La Haute juridiction a, en effet, qualifié la construction européenne de « nouvel ordre juridique international »<sup>9</sup> et affirmé le principe de l'effet direct<sup>10</sup> et le principe de primauté du droit communautaire<sup>11</sup>, de sorte que la

---

<sup>5</sup> *Traité entre la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, la République italienne, le Grand-duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, 18 avril 1951, 261 RTNU 141, [*Traité instituant la CECA*].

<sup>6</sup> *Traité instituant la Communauté économique européenne*, 25 mars 1957, 294 RTNU 18.

<sup>7</sup> *Traité sur l'Union européenne*, 7 février 1992, 1759 RTNU 3, JO 92/C 191/01 [*Traité de Maastricht*].

<sup>8</sup> Comparer avec la notion de « méthode communautaire » : Secrétariat de la *Convention européenne*, Note de transmission du Secrétariat à la *Convention*, « Contribution présentée par MM Barnier et Vitorino, membres de la Convention : La « méthode communautaire » », (2002) CONV 231/02, CONTRIB 80.

<sup>9</sup> CJE, *N V Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c Administration fiscale néerlandaise*, C-26/62, [1963] Rec CE I-7 à la p I-23.

<sup>10</sup> *Ibid* à la p I-14.

<sup>11</sup> CJE, *Flaminio Costa c E N E L*, C-6/64, [1964] Rec CE I-1141.

Cour de Justice consacre un véritable ordre juridique européen autonome<sup>12</sup>.

Or, la création de l'Union européenne en 1992 marque en elle-même une première rupture avec ce modèle d'intégration communautaire. En effet, à cette époque les États décident d'avancer dans des secteurs plus politiques et régaliens, mais préfèrent ne pas recourir au modèle d'intégration communautaire pour les gérer. Ce modèle est alors jugé, par eux et pour eux, bien trop contraignant pour ces nouveaux domaines de compétences extrêmement sensibles en termes de souveraineté. Ils préféreront renouer avec les modèles de coopération interétatique tout en utilisant l'espace institutionnel qui s'offre à eux dans le cadre européen.

Dès lors, au regard de ce modèle d'intégration originel et original, l'Union européenne est alors perçue par certains comme un échec, mais, par d'autres, comme un moindre mal. En effet, le *Traité de Maastricht*<sup>13</sup> va établir trois axes majeurs d'interventions à cette toute nouvelle Union européenne. Il s'agit des fameux trois « piliers » de l'Union européenne : le pilier communautaire (regroupant la CECA qui, conformément au *Traité*, disparaîtra en 2001, la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) et la Communauté économique européenne (CEE) rebaptisée « Communauté européenne » pour mieux symboliser ce dépassement du strict économique), le pilier de la politique étrangère de sécurité et de défense et, finalement, le pilier Justice et Affaires intérieures. Si le premier reste fidèle au modèle d'intégration communautaire et est en fait constitué des trois traités constitutifs de ces communautés après amendements, les deux derniers entrent dans le cadre de la construction européenne en optant pour le modèle interétatique, autrement dit de la coopération interétatique. La création de l'Union européenne est donc tout à la fois une avancée de la construction européenne – un élargissement de la coopération des États à de nouveaux secteurs sensibles et régaliens –, mais aussi le constat de l'impossibilité de faire gérer ceux-ci par le modèle d'intégration communautaire.

Vingt ans après la création de l'Union européenne, qu'en est-il du modèle d'intégration communautaire? Est-ce qu'il a continué à s'étendre selon sa logique propre ou est-ce qu'il a perdu en puissance comme le craignaient certains après l'avènement de l'Union européenne?

Paradoxalement, il appert que le choix du modèle interétatique dans les nouveaux secteurs sensibles n'a pas mis à mal le modèle d'intégration communautaire, et a même, dans une certaine mesure, contribué à son élargissement. Toutefois, ce recours au modèle interétatique n'est pas resté et ne reste sans effet sur le modèle d'intégration communautaire.

---

<sup>12</sup> Jean-Claude Gautron, « Un ordre juridique autonome et hiérarchisé » dans Joël Rideau, dir, *De la Communauté de droit à l'Union de droit : Continuités et avatars européens*, Paris, LGDJ, 2000; Denys Simon, « Les fondements de l'autonomie du droit communautaire » dans SFDI, *Droit international et droit communautaire : perspectives actuelles*, Paris, Pedone, 2000 à la p 222; Joël Rideau, « Ordre juridique de l'Union européenne », *JurisClasseur Europe Traité*, fasc 189, 2011.

<sup>13</sup> *Traité de Maastricht*, supra note 7.

## I. L'extension du modèle interétatique dans les secteurs sensibles de la construction européenne : Un danger de promiscuité écarté au profit d'un phénomène d'osmose pour le modèle d'intégration communautaire

Comme il a été mentionné précédemment, la création de l'Union européenne a pu laisser une certaine amertume chez les partisans du modèle d'intégration communautaire, en ce qu'elle attribuait les nouveaux secteurs sensibles au modèle interétatique. Si la construction européenne dépassait le strict cadre économique et commercial, pour se rapprocher de domaines plus politiques, tel que l'avait envisagé Jean Monnet, elle le faisait en ne recourant pas au modèle d'intégration qu'il avait élaboré. Pourtant, force est de constater que la gestion de ces secteurs selon le modèle intergouvernemental, bien qu'ayant donné des résultats, ne peut être qualifiée de franc succès. Bien au contraire, les difficultés de parvenir à un consensus dans le cadre de la coopération interétatique, mettent d'autant en relief les avantages du modèle d'intégration communautaire. Ainsi, au fil des différentes réformes du *Traité de l'Union européenne*, il a pu être constaté un certain retour en grâce de ce modèle d'intégration communautaire, celui-ci se diffusant en quelque sorte par un phénomène d'osmose dans ces nouveaux secteurs d'activité.

Ainsi, lors de la création de l'UE, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) remplace la coopération politique prévue par l'*Acte unique européen* afin d'instaurer une politique européenne dans un domaine éminemment sensible. Cette PESC, qui constituait le deuxième pilier, reposait sur une logique interétatique en fonctionnant par la coopération et le vote à l'unanimité tout en préservant la souveraineté et les intérêts des États<sup>14</sup>. Néanmoins, les divergences entre les intérêts étatiques sont parfois et quelques fois souvent difficilement conciliables. Ainsi, à titre d'exemple, il convient de se rappeler les déchirements entre États membres de l'Union européenne, quant au soutien ou non à apporter aux États-Unis à l'occasion de la seconde guerre du Golfe, qui conduira à l'intervention en Irak et au dépôt de Saddam Hussein. Il est indéniable que l'UE a éprouvé et éprouve toujours des difficultés dans l'élaboration d'une stratégie européenne de sécurité<sup>15</sup>, les incompatibilités en matière de défense<sup>16</sup> ou encore le rôle impraticable (ou impraticable

<sup>14</sup> Voir l'article « Rôle prépondérant du Conseil dans l'ex-deuxième pilier », *JurisClasseur Europe Traité*, fasc 219, 2010.

<sup>15</sup> En 1997, le *Traité d'Amsterdam* permet d'adopter des stratégies européennes pour faire avancer la PESC. Le haut représentant Javier Solana parviendra, après 6 ans et plusieurs difficultés, à adopter une telle stratégie en 2003. Voir Conseil de l'Union européenne, *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, 2003, en ligne : Conseil de l'Union européenne <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf>>. Aujourd'hui, la Haute représentante, Catherine Ashton, ne parvient pas encore à faire adopter son projet de stratégie. Voir Conseil de l'Union européenne, *Vers un modèle européen de sécurité*, 2010, en ligne : Conseil de l'Union européenne <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st05/st05842-re02.fr10.pdf>>.

<sup>16</sup> Les États européens n'ont pas d'intérêt commun en matière de politique étrangère et de défense car ils n'ont pas les mêmes passifs historiques et les mêmes ambitions politiques. À titre d'exemple, le *Protocole 5* du *Traité d'Amsterdam* et la Communication 92/C 348/01 du Conseil du 31 décembre 1992 dispensent le Danemark de la présidence du Conseil dans le domaine de la défense, eu égard à sa Constitution qui lui impose le statut de neutralité. Voir CE, *Traité d'Amsterdam modifiant le Traité de*

diront certains) de conciliateur du haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité<sup>17</sup>.

Bien que le *Traité de Lisbonne* abolisse en théorie la structure en trois piliers pour offrir un cadre institutionnel unique<sup>18</sup>, il maintient en réalité des ordres juridiques spécifiques avec le vote à l'unanimité pour les décisions touchant à la PESC<sup>19</sup>. Les mécanismes d'assouplissement qui sont intervenus avec le temps, l'abstention constructive<sup>20</sup>, les raisons de politique nationale importante<sup>21</sup> et la méthode de la coopération renforcée<sup>22</sup>, ne permettent pas toujours de faciliter le dégagement de positions et d'actions communes, comme le prévoit la PESC.

Le pilier Justice et Affaires intérieures (JAI), qui a également rencontré des difficultés semblables, n'en est pas resté au stade de la coopération intergouvernementale. À l'origine conçu selon le modèle interétatique, ce troisième pilier fait une place prépondérante au Conseil des ministres, au sein duquel les décisions-cadres doivent non seulement être adoptées à l'unanimité, mais se voient privées de tout effet direct. Cependant, à l'instar du deuxième pilier, le mécanisme instauré ne va pas permettre à l'Union européenne d'avancer dans certains secteurs, comme il était prévu dans les traités. Les difficultés se sont accumulées, que ce soit autour de la question de l'asile, de la politique des visas, des *Accords Schengen* ou du refus britannique de signer la *Convention sur le franchissement des frontières extérieures*<sup>23</sup> et la *Convention Europol*<sup>24</sup>. Il est clair que le *Traité de Maastricht*

---

*l'Union européenne, les Traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes*, 2 octobre 1997, JO C 340/01 [*Traité d'Amsterdam*]; CE, *Protocole sur la position du Danemark*, [2004] JO C 310/356; CE, *Le Danemark et le Traité sur l'Union européenne*, [1992] JO C 348/01. En termes de sécurité, l'auteur André Collet fait une différence intéressante entre les expressions « défense commune », « défense européenne » et « défense collective ». *Encyclopédie juridique Dalloz : Répertoire de droit communautaire*, « Défense » par André Collet.

<sup>17</sup> Nancy Azzi, « La haute représentante : une présente toujours absente » (2011) 15:3 *Lex Electronica* 8. L'auteure énonce que le rôle de conciliation dévolu à la Haute représentante par le *Traité de Lisbonne* s'arrête en cas d'opposition devant le renvoi de la question au Conseil européen. Autant dire que c'est un rôle difficilement praticable. Mais il semble également que la personnalité de madame Ashton ne lui permette pas forcément d'utiliser l'ensemble des prérogatives qui lui sont dévolues.

<sup>18</sup> CE, *Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne*, [2007] JO C 306/01, art 3. [*Traité de Lisbonne*].

<sup>19</sup> Joël Rideau, *JurisClasser Europe Traité*, fasc 189, n°48.

<sup>20</sup> CE, *Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne*, [2010] JO C 83/13, art 31 au para 1, [*Versions consolidées du TUE*]; *Encyclopédie juridique Dalloz : Répertoire de droit communautaire*, « Politique étrangère et de sécurité commune » par Claire Bury; Michel Petite, « Le *Traité d'Amsterdam* : ambition et réalisme », (1997) 3 *Revue du Marché unique européen* 17.

<sup>21</sup> *JurisClasser Europe Traité*, fasc 2600, « Politique étrangère et de sécurité commune. Historique. Dispositions générales. Insertion dans les relations extérieures. I. Introduction. B. Instauration et adaptation de la PESC 2° *Traité d'Amsterdam* », au n°30. *JurisClasser Europe Traité*, fasc 2610, « Politique étrangère et de sécurité commune. Acteurs. Instruments juridiques. Financement. I. Acteurs de la PESC. B. Conseil de l'Union, 1° Collège ministériel », mis à jour en 2006, au n°10.

<sup>22</sup> Voir texte correspondant à la note 27.

<sup>23</sup> *Règlement (CE) no 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)*, [2006] JO L 105/01.

<sup>24</sup> *Convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (convention Europol)*, [1995] JO C 316/02.

refusant en la matière tout pouvoir d'initiative à la Commission, ne permettait pas à cette institution de faire de nouvelles propositions<sup>25</sup>, ce qui marque par là même toutes les limites que peut présenter l'intergouvernemental.

Mais le *Traité d'Amsterdam*<sup>26</sup> va ouvrir la voie à la coopération renforcée et va également « communautariser » une grande partie des compétences du JAI. C'est en recourant à la clause passerelle de l'article 67, paragraphe 2 du *Traité instituant la Communauté européenne*, qu'il transfère dans le pilier communautaire les politiques d'asile, d'immigration, de libre circulation des personnes et la coopération judiciaire en matière civile, les soustrayant ainsi aux vicissitudes de la coopération interétatique. Par ailleurs, la communautarisation du troisième pilier reste toujours ouverte<sup>27</sup> pour ce qui reste du JAI, en l'occurrence la coopération policière et la coopération judiciaire en matière pénale. Comme l'expose le professeur Labayle, le troisième pilier a opéré un nécessaire « retour à la logique communautaire »<sup>28</sup>. Il s'est spécialisé et laisse une place plus importante à la Commission et au Parlement européen.

Dès lors, il appert que la somme de ces difficultés (divergences d'opinion, conflits politiques, inefficacité, lenteur, etc.) a conduit les États membres de l'UE à renouer avec le modèle d'intégration communautaire et ce, dès la première révision du *Traité instaurant l'Union européenne*, c'est-à-dire dès le *Traité d'Amsterdam* en 1997.

En définitive, le *Traité Lisbonne* vient poursuivre cette tendance. Bien qu'il maintienne l'unanimité en matière de politique européenne de sécurité et de défense, le reste des compétences issues de la logique interétatique passe à un système commun de gestion, avec des aménagements éventuels. Ce cadre institutionnel unique peut, dans une certaine mesure, être interprété comme la confortation du modèle d'intégration communautaire. D'ailleurs, si d'aucun n'hésite pas à y voir jusqu'à la poursuite de l'ambition fédéraliste européenne<sup>29</sup>, d'autres estiment que ce cadre est un ensemble hétérogène qui crée des ordres juridiques spécifiques<sup>30</sup>.

Néanmoins, parallèlement à ce phénomène d'osmose, il est apparu durant cette période un autre phénomène qui semble quant à lui beaucoup plus dangereux pour le modèle d'intégration communautaire. En effet, le retour de la coopération interétatique dans la construction importante répondait à une demande des États membres lors de la création de l'Union européenne. Si ceux-ci ont nettement nuancé, au fil des diverses réformes, leur opposition au recours au modèle d'intégration

---

<sup>25</sup> Didier Bigo, « Enjeux sur le troisième pilier de l'Union européenne » (1996) 61:1 *Revue trimestrielle de politique étrangère* 125 à la p 126.

<sup>26</sup> *Traité d'Amsterdam*, *supra* note 16.

<sup>27</sup> *Versions consolidées du TUE*, *supra* note 20, art 42. Le *Traité de Maastricht* prévoit une clause passerelle spécifique – jamais utilisée – pour transférer des matières du troisième pilier vers le premier pilier. Le *Traité de Lisbonne* offre des clauses passerelles générales et spécifiques remaniées mais toujours possibles en la matière.

<sup>28</sup> Henri Labayle, « Un espace de liberté, de sécurité et de justice » (1997) 33:4 *RTDE* 813.

<sup>29</sup> Isabelle Petit, « L'UE du vingt-et-unième siècle, la fin des idéaux fédéralistes des Pères fondateurs? » (2011) 29:2 *French Politics, Culture & Society* 1.

<sup>30</sup> Joël Rideau, *JurisClasseur Europe Traité*, fasc. 189, n°48.

communautaire dans certains secteurs. Il semble que ce recours initial à la coopération interétatique soit en fait la traduction d'une volonté de revalorisation de la place des États dans le processus d'intégration européenne. En effet, si effectivement il y a bien eu une diffusion du modèle d'intégration dans des secteurs relevant du modèle de coopération interétatique, il ne s'agissait pas d'un phénomène d'osmose mais plutôt de symbiose – le modèle de coopération interétatique se diffusant à son tour dans des domaines gérés traditionnellement par le modèle d'intégration communautaire.

## **II. L'infiltration du modèle interétatique dans les domaines traditionnels de la construction européenne – un danger de symbiose sous-estimé entre les modèles d'intégration**

La symbiose se définit comme une « association de deux ou plusieurs organismes »<sup>31</sup>. Et qu'y a-t-il de plus hétérospécifique que le modèle communautaire et le modèle intergouvernemental classique? S'il y a bien eu une diffusion du modèle d'intégration communautaire dans les secteurs sensibles qui ont été précédemment abordés, il semble qu'il ne s'agissait pas d'une osmose, mais plutôt d'une symbiose.

La logique mise de l'avant par Jean Monnet prônait que le modèle d'intégration communautaire absorberait progressivement les compétences dont il aurait besoin, permettant ainsi de dépasser peu à peu le strictement économique et d'aborder le politique qui, il convient de le rappeler, est l'objectif initial. Dès lors, il est clair que les inquiétudes, pour ne pas dire les déceptions, sont compréhensibles lorsque l'ajout de ces compétences dans des domaines politiques, à l'occasion de la création de l'Union européenne, s'est fait en renouant avec l'intergouvernemental et non en poursuivant avec le modèle d'intégration. Comme il vient d'être exposé, ces inquiétudes sans avoir été vaines doivent être aujourd'hui relativisées. Le modèle d'intégration ayant repris l'ascendant sur le modèle interétatique, tout au moins en bonne partie, dans les secteurs concernés. Cependant, il serait faux d'y voir une consécration ou un triomphe du modèle d'intégration européen sur la coopération intergouvernementale, car celle-ci semble s'être bien ancrée dans le développement de l'Union européenne, et ce, de manière bien plus pernicieuse pour le dit modèle. En effet, à l'inverse de ce qui a été décrit précédemment, il peut être également constaté un retour, mais également une arrivée, de l'intergouvernemental là où le modèle d'intégration européen était historiquement roi.

Si ce phénomène n'est pas nouveau puisqu'il est antérieur à la création de l'Union européenne, il faut cependant remarquer que la tendance actuelle laisse de plus en plus de place à l'interétatique au sein même du modèle d'intégration communautaire.

Du temps même des communautés européennes, pourtant créatrices, porteuses et raison d'être de ce nouveau mode de gestion des rapports entre États, des tentatives de retour de l'intergouvernemental peuvent être constatées. Ceci se

---

<sup>31</sup> *Le Larousse de poche 2000*, Larousse, Paris, 1999, p.762



manifeste dès la création de la seconde Communauté en 1957, la Communauté économique européenne (CEE). Alors que celle qui l'avait précédée, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), plaçait ambitieusement le secteur à gérer sous la direction d'institutions communes et novatrices, au premier plan duquel figurait la « Haute autorité commune »<sup>32</sup>, la Communauté économique européenne, quant à elle, apportera quelques nuances. Certainement influencée par l'échec de la Communauté européenne de la défense (CED)<sup>33</sup>, le *Traité instituant la Communauté économique européenne*, tout comme celui de Communauté européenne de l'énergie atomique, fera plus de place à l'interétatique à travers les modalités de vote au Conseil et des compétences des institutions.

Cette Communauté économique européenne va en outre connaître l'une de ses plus graves crises justement en raison des implications du modèle d'intégration européenne, plus précisément le passage au vote à la majorité qualifiée prévu pour la fin de l'année 1965. Opposée à ce passage, et ce contrairement à ce qui était prévu dès l'origine, la France a pratiqué la politique de la « chaise vide », celle-ci ne cessant que six mois après, à l'issue de l'adoption du fameux « Compromis de Luxembourg »<sup>34</sup>. Non seulement cette attitude de la France met à mal le modèle de l'intégration européenne, mais l'issue de la crise marque le recours, pour de nombreuses années, à l'unanimité dans le fonctionnement du Conseil des ministres, et ce là où la lettre du *Traité* aurait permis un vote à la majorité qualifiée. Cette recherche d'unanimité, de consensus, au sein de cet organe décisionnel représentant les États membres est en quelque sorte l'illustration de ce retour, ou en l'espèce plutôt de ce maintien, de l'interétatique au détriment du modèle d'intégration européenne<sup>35</sup>.

De même, la réunion des chefs d'État et de gouvernement de la Communauté économique européenne, d'abord de manière *ad hoc* puis sur une base périodique, sous le nom de Conseil européen à la suite du Sommet de Paris des 9 et 12 décembre 1974, si elle est en soi le gage de l'importance acquise par le processus de construction européenne, vient en fait placer sous la coupe de cette instance, par

---

<sup>32</sup> Robert Schuman, « Déclaration de l'Horloge » présentée au Salon de l'Horloge du Quai d'Orsay, 9 mai 1950, en ligne: Europa.eu <[http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_fr.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_fr.htm)>.

<sup>33</sup> Voir sur cette interprétation, JurisClasseur Europe Traité, fasc 100, « Histoire de la construction européenne », par G Soulier, point n°13 et suivants.

<sup>34</sup> Conseil des Communautés européennes, *Compromis de Luxembourg*, 1966, en ligne: Digitèque MJP <<http://mjp.univ-perp.fr/europe/docue1966lux.htm>>.

<sup>35</sup> Il convient de préciser que selon le premier paragraphe du *Compromis de Luxembourg* « [I]orsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du *Traité* ». *Ibid.* Toutefois, et c'est ce qui conduit à imposer la recherche systématique d'un consensus au sein du Conseil des ministres, au moins jusqu'à la révision du *Traité* par l'Acte Unique en 1986, le second paragraphe du *Compromis de Luxembourg*, précise qu'« [e]n ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime ». *Ibid.*

essence interétatique, le triangle institutionnel<sup>36</sup> pourtant garant de l'horlogerie subtile que constitue le modèle d'intégration européen. Cette instance totalement inconnue des traités originels verra son existence reconnue par leur réforme en 1986<sup>37</sup>, sans pour autant l'inclure dans le processus institutionnel du modèle d'intégration. Bien qu'étant censé donner les impulsions nécessaires au développement de la construction européenne et en définir les orientations et les priorités politiques générales, le Conseil européen va en fait débattre non seulement du futur mais également du présent, en devenant en quelque sorte l'organe suprême d'arbitrage lorsque le jeu classique d'un triangle institutionnel ne permet pas de dégager une décision. Ainsi, de manière assez surprenante, cet organe dont les traités jusqu'à une période récente ne faisaient que reconnaître l'existence, est venu concurrencer, mais également assister le modèle d'intégration. Concurrencer – car le modèle d'intégration, dans une logique dépassant l'interétatique, avait confié à la Commission européenne, organe indépendant des États (pour ne pas dire supranational), un monopole d'initiative afin de mettre en œuvre les objectifs établis par les traités. Or, cette institution est dans cette fonction concurrencée par une instance interétatique – le Conseil européen – qui doit donner les impulsions nécessaires au développement jadis de la Communauté économique européenne aujourd'hui de l'Union européenne. Il semblait et il semble toujours difficile d'envisager comment en fait, si ce n'est en droit, la Commission européenne pourrait ignorer les souhaits en la matière de celui-ci, monopole d'initiative ou non. Assister – car le Conseil européen est appelé à dénouer les impasses dans lesquelles peuvent se trouver les institutions européennes. Bien que ne pouvant théoriquement pas contraindre ces dernières, il semble difficile d'envisager en quoi les ministres au sein du Conseil ne suivraient pas les décisions de leurs chefs d'États et de gouvernement. Ainsi, ce Conseil européen, par essence interétatique, né à l'extérieur du modèle d'intégration européenne, y a progressivement acquis un rôle prédominant sans pour autant en avoir les contraintes.

Jusqu'au *Traité de Lisbonne* qui, en son article 13, fait de lui une institution de l'Union européenne<sup>38</sup>, le Conseil européen est donc l'illustration parfaite de l'immixtion de l'interétatique dans le modèle d'intégration communautaire. Cependant, le choix fait à Lisbonne d'institutionnaliser le Conseil européen ne rétablit pas réellement l'équilibre au profit du modèle d'intégration. À part quelques rares prescriptions contraires des traités, la règle de fonctionnement au sein de cette nouvelle institution demeure l'unanimité ou le consensus, et il n'est pas soumis au contrôle des autres institutions dont notamment à celui de la Cour de Justice. Outre le fait que ce nouveau statut du Conseil européen renforce les institutions représentant les États, il est assez révélateur de constater que dans le classement des institutions établi à l'article 13, il figure au second rang, certes derrière le Parlement européen, mais devant la Commission européenne qui, bien que gardienne des traités, ne se

---

<sup>36</sup> Il convient de rappeler que le triangle institutionnel est composé de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil des ministres de l'Union européenne.

<sup>37</sup> Reconnaissance du Conseil européen par l'*Acte unique européen* en 1986. Voir CE, *Acte unique européen*, [1986] JO L 169/1 [*Acte unique*].

<sup>38</sup> *Versions consolidées du TUE*, *supra* note 20, art 13.

trouve qu'en quatrième position<sup>39</sup>.

Comme le prétend l'adage, l'argent est le nerf de la guerre. Il n'est pas étonnant de constater que cette présence de l'interétatique, dès avant l'avènement de l'Union européenne, a pu également être constaté dans le cadre des ressources financières, et ce, contrairement à la volonté affichée dès l'apparition des communautés européennes. En effet, alors que les traités prévoyaient à l'origine que le budget européen devrait être financé par des ressources propres, il a été rapidement, et de plus en plus, soumis aux contributions des États<sup>40</sup>. Dans cette configuration, le budget ne permet plus à l'Union européenne de disposer d'une autonomie budgétaire et financière comme le suggèrent les récents travaux de la Commission européenne<sup>41</sup>. Les États, *a fortiori* dans un contexte de crise économique, réfléchissent en termes de « retour comptable », comme le confirme le système de la correction britannique étendue à d'autres pays. Le budget européen est donc de plus en plus sous la coupe des États et des budgets nationaux, les parlementaires nationaux ne voyant dans le budget européen qu'une dépense. La volonté initiale de s'assurer que part des ressources propres, le processus d'intégration européenne soit soustrait à l'arme financière des États est donc mise à mal par la faiblesse de ce type de ressources au sein du budget européen.

Mais, au-delà de ces prémices antérieures à la création de l'Union européenne, il semble que ce retour de l'interétatique au cœur du modèle d'intégration européenne, constitue de plus en plus une tendance.

Ainsi, si la Commission sort renforcée du *Traité de Lisbonne*, notamment au travers de son président, elle en sort également affaiblie dans ses compétences fondamentales de représentation et de monopole d'initiative<sup>42</sup>. Le président de la Commission se voit en effet concurrencé par la nouvelle présidence du Conseil européen et par la Haute représentante pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. Là où jadis les communautés européennes étaient représentées sur la scène internationale par le président de la Commission européenne, celui-ci partage aujourd'hui au sein de l'Union européenne ce rôle avec le président du Conseil européen et la Haute représentante. Or, cette dernière présente une spécificité institutionnelle puisqu'elle est également vice-présidente de la Commission européenne. Elle est en effet est en charge des relations extérieures de l'Union européenne, mais également des Affaires étrangères et de sécurité commune, domaine de prédilection de l'intergouvernemental. Si, au fil des différentes réformes des traités, le président de la Commission européenne a pu affirmer son autorité sur les autres commissaires, la situation est plus complexes au regard de la Haute représentante. Ainsi, par exemple, il s'agit du seul poste de vice-président de la

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> CE, 70/243/CECA, CEE, Euratom : Décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, [1970] JO L 094/19.

<sup>41</sup> Commission européenne, *Le réexamen du budget de l'UE*, 2010, en ligne : Europa.eu <[http://ec.europa.eu/budget/reform2008/library/communication/com\\_2010\\_700\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform2008/library/communication/com_2010_700_fr.pdf)>.

<sup>42</sup> Jean-Paul Jacqué, « Le *Traité de Lisbonne*, une vue cavalière » (2008) 44:3 RTDE 439 III, A, 3).

Commission européenne qui ne relève pas de la compétence de son président, ce titre lui échéant de droit de par sa nomination par le Conseil européen. De même, si le président de la Commission européenne peut exiger la démission de n'importe quel des commissaires, tel n'est pas le cas de la Haute représentante qui ne peut être remerciée que par les chefs d'État et de gouvernement réunis en Conseil européen<sup>43</sup>. Si l'exercice actuel de cette fonction ne semble guère présenter de danger pour le président de la Commission européenne, il n'en demeure pas moins qu'elle peut révéler une volonté de reprise en main de la part des États membres.

De même, s'il a pu être constaté avant, mais aussi depuis, l'avènement de l'Union européenne un renforcement considérable du rôle du Parlement, faisant de lui un véritable co-législateur, le *Traité de Lisbonne* introduit partiellement dans le système institutionnel européen les parlements nationaux. Selon l'article 12 du *Traité*, les parlements nationaux « contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union », et doivent se voir notifier les projets d'actes législatifs de l'Union européenne, veiller au respect du principe de subsidiarité et être associés ou avisés des procédures de révision ou d'adhésion ainsi qu'au contrôle de l'activité d'Europol ou d'évaluation d'Eurojust<sup>44</sup>. Il ne peut être nié que le déficit démocratique et la distance par rapport aux citoyens sont des problèmes lancinants pour les institutions européennes. Sans qu'il soit nécessaire de questionner ici la légitimité, ou non, de l'approche choisie à Lisbonne, il ne peut être que constaté que la solution retenue ne passe pas, ou pas seulement, par un renforcement des pouvoirs du Parlement européen, seule institution représentant les citoyens européens, mais plutôt par un renforcement du rôle des institutions nationales au sein de l'Union européenne.

Au-delà des équilibres étatiques et institutionnels, dans l'action même de l'Union européenne, et jadis de la Communauté européenne, le modèle d'intégration communautaire et les principes qu'il a érigés apparaissent en bien des cas devoir s'effacer au nom même de la poursuite de l'intégration.

Ainsi, là où la volonté d'approfondir l'intégration en l'étendant à de nouveaux secteurs prônerait le transfert, même partiel, de compétences au profit de l'Union européenne et une intervention de ses institutions afin d'aboutir à une harmonisation des règles nationales en présence, les États membres vont parfois préférer la Méthode ouverte de coordination (MOC). Certes, la MOC vise également un rapprochement des normes nationales pour une politique publique visée, mais en dehors du jeu institutionnel traditionnel, donc en s'écartant délibérément de la méthode d'intégration communautaire. Elle tend dans une certaine mesure à s'y opposer. Existante dès le début des années quatre-vingt-dix, les modalités de la MOC ont été précisées lors du Conseil européen de Lisbonne, des 23 et 24 mars 2000<sup>45</sup>. Cette méthode repose sur la définition de lignes directrices au niveau de l'Union

---

<sup>43</sup> *Versions consolidées du TUE*, supra note 20, art 17 para 6(c) et art 18.

<sup>44</sup> *Ibid*, art 12. Un *Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne* a également été annexé au *Traité*. Voir CE, *Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne*, [2008] JO C 115/201.

<sup>45</sup> Conseil européen, *Conclusion de la Présidence*, 2000, au para 37, en ligne : Europa.eu <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/00100-r1.f0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/00100-r1.f0.htm)>.

européenne afin d'atteindre un objectif, avec éventuellement l'établissement de critères ou d'indicateurs, ces étapes s'effectuant sur la base de proposition de la Commission européenne. Les dites lignes directrices doivent par la suite être reprises, sur une base volontaire, dans le cadres des politiques publiques des États membres. La Commission européenne est *in fine* chargée d'effectuer l'évaluation du processus mis en œuvre. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les États membres ont eu recours à la MOC en matière de politique budgétaire, d'emploi, de protection sociale ou encore d'enseignement et de recherche. Si la MOC fait une place de choix aux États membres, plus précisément à leurs exécutifs, elle ne peut être assimilée intégralement à la méthode intergouvernementale telle qu'évoquée précédemment, notamment en raison de l'importance du rôle que joue la Commission européenne aux différentes étapes de cette MOC. Toutefois, nonobstant ce rôle de premier plan de la Commission, l'ensemble des autres institutions, notamment le Parlement européen et la Cour de Justice de l'Union européenne, sont écartés, ce qui traduit le rejet du modèle d'intégration jugée en l'espèce trop rigide pour les secteurs concernés.

De même, le principe d'unicité du modèle d'intégration, c'est-à-dire que les États membres doivent avancer d'un même pas, a été remis en cause au nom même de la poursuite et de l'approfondissement de l'intégration européenne, faisant quelque peu vaciller la volonté d'une construction politique européenne solidaire. L'idée de base est élémentaire : permettre aux États membres qui souhaitent approfondir cette construction de le faire, soit en procédant seuls sans être retardés par les États qui ne le peuvent ou ne le veulent, soit en permettant à ces derniers de se soustraire au processus en cours. La coopération renforcée et les clauses *opting out* ou *opt in* traduisent parfaitement une telle possibilité.

Selon le glossaire européen, « le concept d'*opting out* correspond à une dérogation, accordée à un pays ne souhaitant pas se rallier aux autres États membres dans un domaine particulier de la coopération communautaire, afin d'empêcher un blocage général »<sup>46</sup>. La dérogation est adoptée sous forme d'un protocole additionnel, qui a toutefois la même valeur juridique que les traités<sup>47</sup>. Le concept a été utilisé pour la première fois par le Royaume-Uni en matière d'union économique et monétaire<sup>48</sup>. Aujourd'hui, il existe dans de multiples domaines : l'acquis Schengen a fait l'objet d'une adoption partielle par l'Irlande, le Royaume-Uni et le Danemark, la *Charte des*

<sup>46</sup> Europa, Glossaire, « *opting out* », en ligne : Europa.eu <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/index\\_fr.htm#O](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/index_fr.htm#O)>.

<sup>47</sup> JurisClasseur Europe, fasc 150 III. A. n°45 et 46; *Versions consolidées du TUE*, supra note 20, art 51; *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 RTNU 331; CJE, *Sermes c Directeur des services des douanes de Strasbourg*, C-323/88 [1990] Rec CE I-3046.

<sup>48</sup> Le 16 octobre 1996 et le 30 octobre 1997, le Royaume-Uni a notifié son intention de ne pas passer à la troisième phase. À tout moment, il peut décider d'adopter l'Euro dans les conditions prévues à l'art 9 du *Protocole n°15*. Voir CE, *Protocole sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à l'égard de l'Union économique et monétaire*, [2004] JO C 310/342, art 9. Dans ce cas, le Conseil devra vérifier si les critères de convergence sont remplis. Actuellement, il se sent lié par la position du Chancelier de l'Échiquier. Voir Chancelier de l'Échiquier Gordon Brown, « *Speech by the Chancellor of the Exchequer on the Economic and Monetary Union* », présenté à la Chambre des communes, 27 octobre 1997, en ligne : The National Archives <[http://www.hm-treasury.gov.uk/speech\\_chex\\_271097.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/speech_chex_271097.htm)>.

*droits fondamentaux* a été additionnée du Protocole 30 ratifiée par le Royaume-Uni, la Pologne et dernièrement la République Tchèque<sup>49</sup>, les décisions-cadres relatives à la reconnaissance mutuelle en matière pénale prévoient également la possibilité de déroger pour la double incrimination<sup>50</sup>.

La procédure de coopération renforcée procède également d'une logique identique. Celle-ci a été instaurée par le *Traité d'Amsterdam* en 1997, mais le *Traité* ne faisait en réalité qu'institutionnaliser une pratique qui s'était développée à l'extérieur de l'Union européenne, voire dès l'époque de la Communauté européenne. En effet, pour contourner le blocage du Conseil des ministres dû à l'opposition de certains États membres, les États européens optent pour la voie extracommunautaire en recourant à des accords intergouvernementaux. Ainsi le Système monétaire européen (SME), préluce à l'Euro, créé en 1979 ne rassemblait pas tous les États de la Communauté économique européenne. De même, les accords puis la *Convention de Schengen* qui allaient conduire à la création de l'Espace idoine n'ont été conclus en 1985 que par cinq États membres de la Communauté européenne. Le *Traité de Maastricht* en 1992, en soumettant la participation à la future monnaie unique au respect de critères de convergence, contribue à l'émergence de ce concept de coopération renforcée. Le *Traité d'Amsterdam* vient avaliser cette pratique en l'autorisant, dans le respect de certaines conditions, au cœur du domaine d'intégration européenne. Cette avancée de la coopération à quelques États ne se fait plus en dehors de l'Union et des communautés européennes, mais devient possible en leur sein. Autorisée dès Amsterdam dans des domaines d'intégration communautaire comme dans ceux de coopération intergouvernementale de l'Union européenne, cette possibilité d'action a été étendue et sa procédure assouplie au fil des réformes. Elle est aujourd'hui régie par les articles 44 à 46 du *TUE* et 326 à 334 du *TFUE*<sup>51</sup>. Cette coopération permet donc de poursuivre l'approfondissement de la construction par et pour certains États membres et il est clair qu'elle présente l'avantage de leur permettre de le faire dans le cadre de l'Union européenne et de son droit. En cela, il est peut être considéré que la coopération renforcée est un moyen de protéger le modèle d'intégration européenne contre les tentations de l'intergouvernemental. Toutefois, ce type de coopération, aux avantages indéniables, traduit également le constat des difficultés rencontrées par le dit modèle. La volonté originelle de ce dernier d'« établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples

---

<sup>49</sup> Commission européenne, *Avis de la Commission concernant un projet de décision du Conseil européen favorable à l'examen de la modification proposée des traités pour ce qui est de l'adjonction d'un protocole sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la République tchèque*, 4 mai 2012, en ligne : Europa.eu <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0197:FIN:FR:PDF>>.

<sup>50</sup> CE, *Décision-cadre 2008/947/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements et aux décisions de probation aux fins de la surveillance des mesures de probation et des peines de substitution*, [2008] JO L 137/102; CE, *Décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne*, [2008] JO L 327/27.

<sup>51</sup> *Versions consolidées du TUE*, supra note 20, art 44-46; CE, *Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, [2008] JO C 115/47, art 326-334 [*Version consolidée du TFUE*].

européens [...] [et d'] assurer par une action commune le progrès économique et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe »<sup>52</sup> par l'avancement d'un même pas des États européens qui définissent aux travers d'un modèle institutionnel unique une normativité qui s'impose à tous, se trouve donc quelque peu relativisée. Le recours à la coopération renforcée traduit cette impossibilité, et elle est dans une certaine mesure la soupape juridique et diplomatique d'un modèle d'intégration européenne jugé trop exigeant et dont il semble difficile pour les États de rencontrer ensemble toutes les exigences.

### III. Conclusion : les raisons du renforcement et du retour paradoxal du modèle interétatique

Il est permis de s'interroger sur le pourquoi de ce phénomène tout à la fois de renforcement et de retour paradoxal de l'intergouvernemental dans la construction européenne. Deux pistes peuvent être sans trop d'hésitation légitimement avancées.

La première est qu'il y a retour de l'interétatique parce qu'il y a approfondissement de l'Union européenne par le modèle d'intégration. Le renforcement des Institutions communautaires aujourd'hui de l'Union européenne, institutions indépendantes des élections nationales et des organes étatiques, repose constamment le problème de leur légitimité. De sorte que l'approfondissement de l'Union européenne selon le modèle d'intégration conduit à une réaction inverse : le retour des représentants des États légitimement investis par leurs concitoyens. Autrement dit, contrairement à un système fédéral, il ne pourrait être octroyé à l'Union européenne de plus en plus de compétences sans garder un contrôle de plus en plus étroit de la part des États.

La deuxième est qu'il ne peut qu'y avoir de retour de l'interétatique en l'absence d'une réforme profonde du système institutionnel résolvant le problème de gouvernance communautaire. Régulièrement remise sur la table, celui-ci ne parvient pas plus à trouver de réponse à Amsterdam qu'à Lisbonne. Comment gérer une Union européenne bientôt à trente avec des institutions prévues pour les États membres? Les réformes successives, malgré leurs importantes avancées, ne parviennent pas – ou insuffisamment – à resserrer le fonctionnement des institutions européennes. La Commission européenne conserve encore un commissaire par État et le système de rotation géographique prévue semble encore loin d'être appliqué<sup>53</sup>.

Si le retour – voire l'arrivée dans certains cas – de l'intergouvernemental peut s'expliquer pour des raisons de légitimité, d'efficacité et de contrôle, il n'est pas sans danger pour l'ensemble de la construction européenne. Au-delà de tout

<sup>52</sup> *Traité instituant une Communauté économique européenne*, 25 mars 1957, 1464 RTNU 276, EUR-Lex 11957E/TXT, préambule.

<sup>53</sup> *Versions consolidées du TUE*, supra note 20 art 17 para 4; *Version consolidée du TFUE*, supra note 51, art 234. En 2014, le nombre de commissaires devra être limité au 2/3 du nombre des États membres « sauf décision contraire du Conseil européen statuant à l'unanimité » : voir *Versions consolidées du TUE*, supra note 20, para 5. De plus, le référendum irlandais II concède à l'Irlande un siège permanent.

sentimentalisme ou de nostalgie relativement à un modèle d'intégration européen (jadis communautaire) pur (s'il a jamais existé), il est bien évident que le retour de l'intergouvernemental engendre le retour des jeux de puissance au sein des institutions, alors que celles-ci peinent parfois à dépasser les embûches que présentent leur organisation et leur fonctionnement traditionnels.

Le modèle d'intégration européen est le reflet institutionnel d'un idéal : l'idée que l'on pouvait transcender l'agrégation des différents intérêts des États membres pour rechercher et nourrir une solidarité entre les États européens au nom d'un intérêt général européen. En réalité, l'arrivée ou le retour de l'intergouvernemental là où il n'était pas prévu, que ce soit au nom de l'efficacité ou de la légitimité a, et aura, inévitablement un impact qu'il est pour l'instant difficile d'évaluer. Il ne peut à ce titre qu'être constatée la frustration de nombreux États européens dans les moments de crise récents (crise économique et financière, question autour de la sortie de l'Euro et de l'Union européenne, etc.) face à la gestion interétatique et la multiplication des mini-sommets entre États omnipotents et omniprésents et ce, en marge des institutions prévues à cet effet.

Ce retour de la méthode intergouvernementale dans la construction européenne peut être parfaitement illustré par le discours de la chancelière allemande Angela Merkel au Collège de Bruges, le 2 novembre 2010. Lors de cette conférence, après avoir à demi-mot reproché aux membres de la Commission européenne et du Parlement européen de s'ériger comme les garants du modèle d'intégration communautaire par opposition au Conseil, au Conseil européen et aux États membres qui seraient selon eux les tenants de la méthode intergouvernementale<sup>54</sup>, la chancelière allemande, tout en réfutant une telle répartition des rôles, estime que cette distinction entre la méthode d'intégration européenne (ou méthode communautaire) et la méthode intergouvernementale doit en quelque sorte être dépassée au profit de ce qu'elle qualifie de « méthode de l'Union ». Celle-ci de déclarer :

Je crois que le temps est venu de passer outre ces anciennes rivalités pour nous fixer des objectifs et adopter des stratégies en commun. Peut-être pourrions-nous nous mettre d'accord sur la description suivante de cette approche : une action coordonnée dans un esprit de solidarité, chacun de nous dans le domaine qui relève de ses responsabilités, mais tout en nous fixant le même but. Ce serait en ce qui me concerne ce que j'irais jusqu'à qualifier de nouvelle « Méthode de l'Union » dont, je le pense sincèrement, nous avons tellement besoin.<sup>55</sup>

Sans vouloir trop interpréter les propos de la chancelière allemande, cet appel à une nouvelle méthode repose sur la prémisse d'un modèle d'intégration européen ou modèle communautaire quelque peu dépassé, qui devrait s'adapter en

---

<sup>54</sup> Chancelière fédérale Angela Merkel, « Discours prononcé par la chancelière fédérale Angela Merkel à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la 61<sup>e</sup> année académique du Collège de l'Europe à Bruges », présenté lors de la cérémonie d'ouverture de la 61<sup>e</sup> année académique du Collège de l'Europe à Bruges, 2 novembre 2010, à la p 5, en ligne : Coleurope <<http://www.coleurope.eu/content/news/Speeches/Speech.Merkel.French.pdf>>.

<sup>55</sup> *Ibid* aux pp 6-7.



faisant une place au modèle intergouvernemental. Les modalités de cette nouvelle méthode de l'Union ne sont pas exposées par madame Merkel, si ce n'est la référence à une « action coordonnée dans un esprit de solidarité », dont il convient de constater qu'une telle action est bien éloignée de la méthode d'intégration européenne qui va bien au-delà de la simple coordination.

Cette volonté des États membres de reprendre la main dans ce processus d'intégration et d'instiller dans le fonctionnement de l'Union européenne des méthodes de fonctionnement plus attentives à leur souveraineté, autrement dit plus intergouvernementales, est dans une certaine mesure la reconnaissance de l'importance acquise à leurs yeux par ce processus. Toutefois, comme n'a pas manqué de le noter en échos au propos d'Angela Merkel l'ancien président de la Commission européenne, Jacques Delors :

Notre efficacité et notre influence dépendent aussi de la manière dont sont préparées, puis adoptées les décisions. Un regard vers les expériences passées démontre que l'Europe a été plus rapide et plus efficace lorsqu'elle a mise en œuvre la méthode communautaire. Alors que la nostalgie pour la méthode intergouvernementale a souvent causé des crises internes ou ralenti le processus de décision. Le débat n'est pas clos, d'autant qu'est mise en avant la méthode dite « de l'Union » que la chancelière Merkel a défendue et illustrée lors d'un récent discours au Collège de Bruges. Le moment est donc venu pour moi de rappeler les fondements et les avantages de la méthode communautaire.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Jacques Delors, « Wo steht Europe? », Intervention devant les *Grünen* allemands, présenté à Berlin, 28 janvier 2011, à la p 2, en ligne : eu-Suedpfalz <[http://www.eu-suedpfalz.de/eu-themen/369043.rede\\_jacques\\_delors\\_in\\_franzoesisch.pdf](http://www.eu-suedpfalz.de/eu-themen/369043.rede_jacques_delors_in_franzoesisch.pdf)>.