

Le Conseil européen, institution intégrée ? Le tropisme de l'arrangement

Marc BLANQUET

*Professeur à l'Université Toulouse Capitole
Chaire Jean Monnet ad personam
IRDEIC¹*

Un colloque, ne serait-ce que d'un point de vue étymologique, est une conversation ou un ensemble de débats et ceux-ci ne démarrent pas le jour de la manifestation. Il y a déjà, en amont, débat entre les organisateurs, s'ils sont plusieurs, puis entre l'organisation et les intervenants pressentis, les organisateurs ayant en tête la cohérence d'ensemble et la complémentarité des interventions et l'auteur sollicité envisageant d'emblée, dans la thématique en cause, ce qu'il aurait envie d'étudier ou de dire.

Ce débat préalable s'est toujours déroulé dans un excellent esprit mais a révélé des visions initiales légèrement différentes. L'organisation souhaitait visiblement une analyse de la nature du Conseil européen, sous l'angle du référentiel majeur habituel : le Conseil européen est-il vraiment une institution intégrée ou son hérité chargé ne le conduirait-elle pas à rester fondamentalement une conférence intergouvernementale ? Mon souhait était plutôt d'étudier l'attitude du Conseil européen vis-à-vis du principe même de l'intégration, mon impression étant que sa volonté « d'arranger » les situations difficiles, de « répondre aux préoccupations » de tel ou tel État membre, avait pu le conduire parfois à ne guère avoir d'égards pour les fondamentaux de ce modèle.

Une forme de lapsus révélateur ou d'acte manqué a conduit les organisateurs à pourtant maintenir dans les premières versions du programme publiées l'intitulé « Le Conseil européen, institution ou conférence diplomatique ? », ce qui m'a amené, en dernier lieu, à ne pas sacrifier mon projet, tout en acceptant finalement de répondre à l'invite pressante qui m'était adressée, d'où cet intitulé : « Le Conseil européen, institution intégrée ? Le tropisme de l'arrangement ».

Mon propos sera donc double.

J'évoquerai d'abord ce positionnement du Conseil européen vis-à-vis du modèle intégré communautaire, en m'intéressant notamment aux conditions de sa création, plus qu'aux conséquences de celle-ci, les perturbations du modèle institutionnel classique du fait de l'irruption et de la montée en puissance du Conseil européen ayant souvent été montrées et analysées. Il faut ici être assez modeste, car le bilan de l'action du Conseil européen est, en général, plutôt positif². Il a donné, ce qui était sa mission, des impulsions déterminantes pour le développement de l'Union européenne. Nos discussions en témoigneront sans doute. Le débat sur sa nature intergouvernementale ou intégrée fait donc courir le risque d'asséner un jugement purement dogmatique et en apesanteur par rapport à la réalité des faits. Qu'importe le flacon pourvu qu'on ait l'ivresse...Qu'importe le modèle pourvu que l'Union progresse...

J'essaierai ensuite de tracer un tableau des positions qu'a pu prendre le Conseil européen sur le modèle communautaire d'intégration. Après tout, le Conseil européen est une instance plus « bavarde » que décisionnaire, et il s'agira de voir si les conclusions ou autres déclarations du Conseil européen, auxquelles on assimilera les décisions des chefs d'État ou de gouvernement réunis au sein du Conseil européen, n'ayant le plus souvent ce statut que par précaution contentieuse, permettent de dégager à la fois une conception de l'intégration et un souci d'en protéger l'essence.

Mes conclusions à cet égard sont qu'il y a une position indéterminable du Conseil européen au regard de l'intégration et une position indéterminée du Conseil européen sur l'intégration.

¹ Institut de recherche en droit européen, international et comparé.

² Par exemple, P. de SCHOUTHEETE, Forces et faiblesses du Conseil européen, in *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Ed. de l'Université libre de Bruxelles, 2003, vol. 1, p. 110.

Sous-section 1 La position indéterminable du Conseil européen au regard de l'intégration

Il s'agit ici de positionner le Conseil européen par rapport au modèle de l'intégration ou par rapport au modèle intergouvernemental, d'établir sa position au sens de son positionnement par rapport à ces points cardinaux. A cet égard, ce positionnement est difficile voire impossible à faire, du fait d'une absence de boussole lors de la création du Conseil européen, et d'une forme d'effacement, désormais, de cette boussole, tant le référentiel est devenu obscur³.

Paragraphe 1 L'absence de boussole

La présentation du Colloque se réfère à Jean Monnet dont la dernière action politique⁴ aurait été d'œuvrer pour la mise en place d'un « gouvernement européen provisoire ». Son diagnostic était que le modèle communautaire était englué à la fois dans la bureaucratie et l'exigence d'unanimité (on est en plein règne du compromis de Luxembourg), et qu'il fallait redonner à l'entreprise une impulsion politique dont seuls étaient capables les chefs d'État ou de gouvernement⁵. Il poussait donc pour une forme d'institutionnalisation des sommets européens (il est vrai qu'en 5 ans, il n'y avait eu que 3 sommets) et la création du Conseil européen est souvent présentée comme le résultat de cette pression qu'il aurait efficacement exercée, notamment vis-à-vis du Président Giscard d'Estaing⁶.

Ceci tendrait à signifier qu'il faudrait voir dans cette création, en décembre 1974, le premier acte d'une stratégie, l'application d'une vision méthodique, ce qui semble difficile tant cette création apparaît comme confuse et désordonnée.

a) Un contexte général occultant

La lecture de la presse de l'époque est édifiante sur le désintérêt des partenaires de la France vis-à-vis des propositions institutionnelles de celle-ci en vue de ce sommet de décembre 1974, au point que ce fut quasiment une divine surprise qu'il ne soit pas annulé au dernier moment. Et il ne l'a pas été en raison des enjeux internationaux et de la stratégie du Chancelier allemand souhaitant affermir sa ligne atlantiste du moment, le contexte étant celui d'une crise mondiale de l'énergie, et d'une discussion au sommet qui se déroulait sur ce sujet entre l'Allemagne, s'exprimant au nom de 7 autres partenaires européens (tous sauf la France), et les États-Unis venant de lancer l'Agence internationale de l'Énergie, avec huit États membres de la Communauté, la France seule faisant exception et apparaissant de façon générale comme très isolée parmi « les neuf » à cet instant. Le Maître du jeu était Helmut Schmidt, jouant une partition délicate, tantôt l'Amérique contre les Européens, tantôt l'Europe contre les Américains⁷, et pour lui, même s'il a « sauvé » le sommet en faisant en sorte qu'il ne soit pas annulé, les propositions françaises n'étaient que des « jeux institutionnels » sans grand intérêt. Cette dimension institutionnelle du sommet de Paris était donc secondaire et volontiers minimisée par l'« Europe allemande » (Allemagne et Bénelux). Le commentaire fut également que l'essentiel des discussions du sommet avaient porté sur ce désaccord entre la France et les autres partenaires sur les questions de récession économique et d'énergie, l'échec des discussions expliquant à la fois leur discrétion dans le compte-rendu final⁸, et l'accent que la France a voulu mettre dans ce compte-rendu sur le volet institutionnel.

³ On n'abordera pas la question trop bien connue des perturbations indiscutables apportées par l'apparition puis l'enracinement du Conseil européen au « modèle institutionnel communautaire » classique : rôle d'impulsion affectant le pouvoir d'initiative de la Commission représentant l'intérêt général communautaire ; organe d'appel du Conseil des ministres faisant dénouer les difficultés par le consensus et non le vote majoritaire, etc. Dès 1972, le Rapport Vedel mettait en garde contre les risques de doublons et les risques de paralysie pouvant découler des sommets européens (*Bull. des Communautés européennes* 1972, suppl. 4/72, p.81).

⁴ Il a ensuite mis fin, le 9 mai 1975, au Comité d'action pour les États-Unis d'Europe qu'il avait créé le 13 octobre 1955 (démissionnaire de la Haute Autorité CECA le 9 novembre 1954, 2 mois après l'échec de la CED, il a dû rester en fonction, faute de successeur, jusqu'au 10 juin 1955, créant donc très rapidement ensuite ce Comité d'action).

⁵ Ce qui témoignait de sa part d'une évolution, le dynamisme des partis politiques ou des syndicats lui apparaissant auparavant comme les véritables ressources à solliciter.

⁶ Celui-ci a d'ailleurs souligné, mais en inversant la perspective, cette vision commune entre Jean Monnet et lui : « Il approuvait mon initiative de création du Conseil européen », *Le pouvoir et la vie*, Compagnie 12, 1998, T.1, p.119.

⁷ « L'Europe allemande », dans *Le Nouvel Observateur* du 9 décembre 1974.

⁸ Rappel doit aussi être fait que d'autres sujets brûlants étaient « au menu » tels que le référendum prévu pour éventuellement mettre fin à l'appartenance du Royaume-Uni, ou encore la création du Fonds européen de développement régional.

b) Une logique institutionnelle confuse

On le sait, la création du Conseil européen consistait à donner sinon une forme d'unité, du moins un instrument de cohérence entre l'action strictement communautaire et le développement depuis 1970 de la « coopération politique » en matière diplomatique. A cet égard il apparaît que le passage des sommets au Conseil européen est sans doute une clarification et une amélioration pour la coopération politique, en forme de structuration, mais en revanche un élément de confusion et de déstructuration pour le domaine communautaire.

Dès le « Communiqué final du sommet de Paris », le 10 décembre 1974, l'approximation institutionnelle est patente : « Les chefs de gouvernement ont [...] décidé de se réunir, accompagnés des ministres des affaires étrangères, trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique⁹ ». C'est sans doute là l'apport le plus important du Sommet de Paris¹⁰ : le fait que le Conseil européen, dans le domaine communautaire, soit assimilé au Conseil des Communautés, alors que les sommets étaient vraiment extérieurs. La présence du Président de la Commission européenne n'est jamais évoquée¹¹ même si elle s'imposera, les explications étant variées. Certains estiment que l'assimilation à une formation du Conseil, compte tenu du rôle central de la Commission dans les travaux de cette institution, exigeait en parallèle cette présence du Président de la Commission. Pour d'autres, cela s'expliquerait aussi plus politiquement par les hésitations des pays du Bénélux en 1974, qui craignaient d'affaiblir la Commission en organisant et en structurant les sommets européens et auraient donc imposé cette présence. Cette présence n'est cependant pas vraiment actée au sommet de Paris et est même présentée comme un simple fait plutôt bienvenu par Claude Blumann, lors des premières réunions en 1975¹². De même, la présence des Ministres des affaires étrangères aux côtés des chefs d'État ou de gouvernement serait la simple conséquence d'un problème particulier néerlandais, le Premier Ministre batave ne pouvant pas parler d'affaires étrangères sans la présence de son Ministre des affaires étrangères¹³. La présentation par Léo Tindemans de la réception de cette demande néerlandaise est significative de la dimension d'improvisation institutionnelle : « Ah bon? Giscard capitule, donc, également les ministres des Affaires étrangères ». Quant à l'assimilation au Conseil des Communautés, elle suscite d'emblée la « réserve » de Gaston Thorn, Président du Gouvernement luxembourgeois lors de ce Sommet de Paris, craignant que le Conseil « normal » soit privé d'une part de sa raison d'être¹⁴. D'un autre côté, cette assimilation au Conseil permet de réduire l'innovation « constitutionnelle » et la question de la compétence, dès lors que ce serait une simple question de composition d'une institution et non la création d'une nouvelle.

La première réunion de ce « Conseil européen » à Dublin, en mars 1975, est assez significative, en tout cas, de cette confusion générale. L'appellation retenue n'est donc pas celle de « Conseil européen » (il est vrai que la Déclaration de décembre 1974 ne l'évoque pas, même si celle du Président français à la presse, le même jour, au contraire, la met en vedette : « Le Sommet européen est mort, vive le Conseil européen »), mais « Réunion des chefs de gouvernement en Conseil », et la formule la plus utilisée (« Le Conseil est convenu de se réunir, au niveau des Chefs de gouvernement ») traduit à la fois cette idée d'une simple formation particulière du Conseil et une approximation pour la composition, limitée aux chefs « de gouvernement », ce qu'imposait cette assimilation à une formation particulière du Conseil, lequel, selon le traité de fusion des exécutifs, était composé de « membres des gouvernements des États membres », ce que n'était assurément pas le Président français. La Commission confirme absolument cette vision : « la réunion des chefs de gouvernement s'est déroulée

⁹ Pt 3.

¹⁰ Presque plus que la périodicité, laquelle est importante surtout en tant qu'élément de changement pour le Conseil européen en matière de coopération politique.

¹¹ Au contraire, la Déclaration du Président Giscard d'Estaing à la presse à l'issue de la réunion des chefs de gouvernement de la Communauté européenne à Paris, 10 décembre 1974 souligne qu'il s'agissait déjà d'une réunion du nouveau Conseil européen, à savoir « une réunion des seuls chefs de gouvernement et ministres des Affaires étrangères et qui s'est tenue d'un bout à l'autre en la seule présence des chefs de gouvernement et des ministres des Affaires étrangères ».

¹² « Plusieurs membres de la Commission ont assisté aux récentes rencontres de Dublin puis de Bruxelles...la présence de plein droit de la Commission ou tout du moins de son Président paraît une solution satisfaisante », « Le Conseil européen », *RTDE* 1976, p.11.

¹³ Interview de Léo TINDEMANS: le sommet de Paris et la création du Conseil européen, (Bruxelles, 24 février 2006) : http://www.cvce.eu/obj/interview_de_leo_tindemans_le_sommet_de_paris_et_la_creation_du_conseil_europeen_bru_xell_es_24_fevrier_2006-fr-3be3fe91-d342-4189-9953-d3ec6cbb58de.html.

¹⁴ Déclaration à Luxembourg, le 19 décembre 1972. https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/8b20a4f9-5ed2-48ff-b875-b45b30d23d0b/Resourc es#a07b48c8-5e86-4f6a-a6db-2162b47b55b6_fr&overlay.

comme une véritable réunion du Conseil de la Communauté dans le respect de la lettre comme de l'esprit des traités¹⁵ ». Au cours de cette même première réunion, l'expression « Conseil européen » réapparaît cependant dans un projet de résolution présenté par le Premier Ministre belge, et dès la deuxième réunion, en juillet 1975, on se réfère au « Conseil européen ». Pour autant, la référence approximative aux « chefs de gouvernement » pour désigner les membres de ce Conseil européen continuera encore plusieurs années¹⁶, de même que la non-dissociation par rapport au Conseil des ministres : dans la déclaration solennelle sur l'Union européenne de 1983, il est encore bien spécifié que « Lorsque le Conseil européen agit dans les matières relevant des Communautés européennes, il le fait en tant que Conseil au sens des traités¹⁷ ». Il faut attendre décembre 2003 pour avoir une démarche plus rigoureuse, le texte des conclusions du Conseil européen évoquant d'un côté « Les représentants des États membres, réunis au niveau des chefs d'État ou de gouvernement », qui « ont fixé d'un commun accord le siège de certains organismes de l'Union européenne », et de l'autre « les représentants des États membres, réunis au sein du Conseil européen », qui « sont convenus de développer l'actuel Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes et d'étendre son mandat pour en faire une Agence des droits de l'homme ». La formalisation opérée par l'Acte unique et le traité de Maastricht détachera le Conseil européen de cette fiction de l'assimilation à une formation particulière du Conseil¹⁸, le traité de Maastricht faisant même mieux pour prouver que telle n'était absolument pas la vocation du Conseil européen en créant, par ailleurs, pendant quelques temps, une formation du Conseil au niveau des chefs d'État et de gouvernement.

c) Un rattachement obscur au modèle communautaire

D'une part, la recherche de cohérence ne se fait pas tant entre le modèle communautaire intégré et le modèle intergouvernemental de la coopération politique, mais est plutôt affichée « la nécessité d'une approche globale des problèmes internes que pose la construction européenne et de ceux avec lesquels l'Europe est confrontée à l'extérieur¹⁹ ».

Ensuite, si la convocation de Jean Monnet au soutien de cette création permet sans doute de présenter celle-ci sous les augustes auspices d'un père fondateur du modèle communautaire, il faut nuancer doublement la référence. D'une part ce serait peut-être moins une inscription dans la vision orthodoxe du modèle communautaire qu'une volonté de révision de celui-ci. Ensuite, de la même façon que Jean Monnet militait pour un « gouvernement européen provisoire », le caractère transitoire du Conseil européen était aussi affiché, ce dont rend compte, par exemple, la Commission dans son Rapport de 1975 sur l'Union européenne : « En attendant la mise en place des nouvelles institutions de l'Union européenne, le Conseil européen sera amené, dans le cadre des institutions actuelles, à jouer un rôle croissant d'impulsion et d'orientation²⁰ », ce qui dissuade de chercher à situer cette création dans un « modèle », quel qu'il soit.

Mais surtout, si l'on tente de relier cette création au modèle communautaire « pur », il est extrêmement difficile d'analyser cette opération. En effet, outre que les « sommets » comme le Conseil européen avaient pour objectif de répondre au non-fonctionnement correct du Conseil, c'est à dire de la méthode communautaire, deux objectifs affichés comme liés à cette création constituent indiscutablement des éléments de ce modèle, de sorte que la création du Conseil européen peut être présentée à la fois comme un instrument d'amélioration et de promotion de ce modèle communautaire. Il s'agissait en effet de réagir à la dérive intergouvernementale du Conseil, qui, à l'époque, était neutralisé par le Compromis de Luxembourg. Le modèle communautaire, on le sait, était plus « pur » avec le traité CECA qu'avec les traités de Rome, le pouvoir de décision y étant essentiellement donné à la « Haute Autorité ». En 1957, l'organe indépendant des États membres n'est plus qu'une Commission, le changement d'appellation étant significatif du recul de ce modèle communautaire et le pouvoir normatif est donné à l'organe intergouvernemental, la dimension de modèle intégré ne tenant donc pas à la composition de l'organe législatif mais à ses modalités de vote, c'est-à-dire au principe majoritaire

¹⁵ *Bull. des Communautés européennes* 1975 n°3, p.25, n°1504.

¹⁶ Exemple : Conseil européen des 12 et 13 juillet 1976. On peut sans doute considérer que cette approximation cessera lors du Conseil européen d'avril 1978, avec la double mention cependant de la formule « Les chefs d'État et de gouvernement » et de la formule « Les chefs d'État ou de gouvernement ».

¹⁷ Pt 2.1.3.

¹⁸ Le Conseil européen n'a jamais vraiment agi en tant que Conseil.

¹⁹ Pt 2.

²⁰ *Bull. des Communautés européennes*, suppl. 5/1975, p. 40, n°137.

devant constituer le système de votation de principe. Ceci a été neutralisé par le Compromis de Luxembourg et la création du Conseil européen affiche comme objectif de rétablir le vote majoritaire au Conseil, ce que le Chef du Gouvernement luxembourgeois de l'époque a cependant présenté comme un vœu pieu probablement sans lendemain²¹.

De même, un élément inscrit dans les traités au titre de la progression du modèle communautaire, l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée, est également acté dans l'acte de naissance du Conseil européen, même si c'est assez timide et presque refusé par des déclarations du Royaume-Uni et du Danemark.

On pourrait donc considérer que cette création se fait sous les couleurs d'un modèle communautaire renforcé. Mais on peut tout aussi bien considérer que c'est le contraire, puisque la création de ce pôle intergouvernemental supplémentaire est une sorte de prix à payer pour ces progrès du modèle communautaire, une contrepartie offerte aux États membres les plus réticents au regard de ce modèle communautaire ; bref, le Conseil européen peut être considéré comme ayant été créé pour satisfaire les adversaires du modèle communautaire.

De manière générale, on peut retenir ce phénomène délicat à interpréter. Ainsi Philippe de Schoutheete observe que « Tout se passe comme si chaque montée, ou chaque élaboration nouvelle, de la méthode communautaire, aurait, d'une certaine manière et en parallèle, un accroissement du poids des chefs de gouvernement dans le fonctionnement effectif de l'appareil institutionnel. Vu sous l'angle opposé, la montée en puissance du Conseil européen, qui est flagrante et incontestable sur quarante ans, s'accompagne très généralement, à chaque étape, d'un renforcement de la méthode communautaire²² ». Alors, instrument de progression de la méthode communautaire ou contrepartie à cette progression ?

Paragraphe 2 L'affolement de la boussole

Quel est le sens de l'interrogation suggérée quant à la nature intégrée ou intergouvernementale du Conseil européen ? Cela suppose que la « méthode communautaire » serait un révélateur de la spécificité des communautés européennes, en tant que modèle, se distinguant de la méthode intergouvernementale. C'est assurément sous cet angle que ce modèle ou cette méthode ont été présentées à l'origine, ciblant le processus décisionnel et consistant à réserver l'initiative à la Commission chargée de définir un intérêt général commun²³, et le pouvoir de décision au Conseil selon une procédure majoritaire²⁴, après avis de l'Assemblée, l'essentiel étant ici de se démarquer le plus clairement possible de la méthode diplomatique ou intergouvernementale reposant sur la simple négociation entre intérêts nationaux et la recherche d'un consensus.

Mais est-il pertinent de continuer à utiliser ce référentiel ? Et notamment si l'on considère le Conseil européen ? Lui-même ne serait-il pas une preuve de ce que cette interrogation n'a plus de sens, ou du moins plus le sens identitaire qu'elle avait à l'origine.

On peut estimer que le référentiel binaire et identitaire est malmené, renouvelé, dilué, et finalement muet.

a) Un référentiel initial malmené

C'est un constat. Cette vision binaire a eu de plus en plus de mal à garder sa pertinence au fur et à mesure que l'intergouvernemental est venu s'ajouter au communautaire, soit en le faussant clairement²⁵, soit en le complétant, matériellement²⁶ ou institutionnellement, justement avec la création et l'institutionnalisation du Conseil européen, et avec, ce qui n'est pas anodin en termes d'équilibre, une

²¹ Déclaration précitée.

²² « Conseil européen et méthode communautaire », *Notre Europe*, juillet 2012, p.2.

²³ L'indépendance de la Commission garantissant en principe que cet intérêt soit vraiment général et ne se résume pas à une somme des intérêts nationaux

²⁴ La gestion toute particulière des souverainetés nationales dans cette méthode apparaissant clairement ici.

²⁵ Pratique du consensus remplaçant le vote majoritaire au Conseil entre 1966 et les années 1980.

²⁶ Coopération politique dès l'Acte unique, piliers intergouvernementaux avec Maastricht. Mais dans ce dernier cas, il faut noter la « clause d'intégrité » censée protéger la méthode communautaire de toute contagion des piliers intergouvernementaux (art. M puis 47 TUE).

présidence fixe pour celui-ci. À partir de là, il n'est plus possible d'opposer de manière basique le modèle communautaire et le modèle intergouvernemental. Par exemple, la présence du président de la Commission dans le Conseil européen interdit d'enrôler purement et simplement celui-ci dans les rangs intergouvernementaux. De même pour le cadre institutionnel commun aux piliers intergouvernementaux et au pilier communautaire de l'Union, version Maastricht, rejetant la diversité au seul rang procédural. Quand le Conseil européen s'occupe d'un problème, c'est aussi un moyen d'éviter que celui-ci soit traité selon un mode purement intergouvernemental. Et le recours à une solution intergouvernementale n'est pas forcément une alternative à une action selon la méthode communautaire mais une alternative à une absence de toute action. Donc les deux méthodes sont devenues des idéaux-types²⁷, des points de référence mais ne correspondent plus vraiment à des réalités, de sorte qu'aucune conclusion en termes d'orthodoxie d'un modèle ne peut plus être tentée. On peut ajouter que la montée en puissance du Parlement européen, transformant le couple Commission/ Conseil en un ménage à trois, brouille aussi cette vision binaire originaire.

b) Un nouveau référentiel recherché

C'est la suite logique du constat. Si le référentiel de base ne semble plus pertinent, il est nécessaire d'en rechercher un plus adapté, plus efficace. Les démarches, ici, ont été nombreuses.

1) *Multiplication des modes intermédiaires*

Ce sont notamment les politologues qui ont cherché à construire un système rendant compte de « modes politiques » (*policy modes*), plutôt que de méthodes ou de « modèles », différents selon les acteurs impliqués et répondant, à un moment donné, pour tel ou tel acteur, aux obstacles rencontrés dans tel ou tel secteur pour prendre une décision. Je pense ici aux analyses de Helen Wallace, Mark A. Pollack, et Alistair R. Young²⁸. Le résultat aboutit à distinguer non pas deux mais cinq « modes politiques » par degrés descendants de contrainte pour les États membres, ce qui évite la bipolarisation habituelle : la méthode communautaire, le mode distributif, le mode régulateur, la coopération politique, et le transgouvernementalisme intensif. Le lien privilégié entre le Conseil européen et certains « nouveaux modes de gouvernance » tels que la méthode ouverte de coordination, conduit à enrôler celui-ci dans le transgouvernementalisme quand il s'agit pour les gouvernements de s'accorder sur des normes non contraignantes.

L'éclatement de ce genre d'analyse permet-il à celle-ci de conserver un intérêt explicatif ? Et surtout, cette démarche consiste à essayer de qualifier, de classer des réalités institutionnelles ou procédurales après observation, ce qui est aux antipodes de la notion de modèle. On suit un modèle défini *a priori* alors que la typologie des modes politiques se borne à les identifier et les distinguer sur la base de l'observation d'une réalité.

2) *Actualisation des modèles*

La démarche semble plus intéressante car conservant au fond la dualité initiale, gage *a priori* d'une dimension signifiante au regard de la nature, de la spécificité de l'intégration par rapport à la coopération intergouvernementale, ce qui n'est pas confirmé, ni par les tentatives d'adaptation du modèle communautaire, ni par les présentations d'une sorte de dilatation du modèle intergouvernemental, lui permettant de rendre compte de la réalité et de l'actualité de l'intégration.

- *Adaptation du modèle communautaire* : dans le contexte des réformes des traités depuis une vingtaine d'années, la référence a toujours été faite à cette fameuse méthode communautaire mais le malaise a été systématique, la méthode étant « à retrouver²⁹ », « à clarifier³⁰ », ou « à rénover³¹ », chacune de ces entreprises se faisant dans le flou. *Retrouver* la méthode signifierait revenir à son essence même avec une simple « mise à jour », cette essence étant que « la Commission propose et exécute les politiques, que le Conseil et le Parlement européen décident et que les acteurs nationaux et régionaux s'impliquent dans le processus politique de l'Union européenne³² », ce qui est un peu court.

²⁷ Si tant est qu'elles ne l'aient pas toujours été.

²⁸ H. WALLACE, A. R. YOUNG, M. A. POLLACK (dir.), *Policy making in the European Union*, Oxford, Oxford university Press, 2015.

²⁹ Livre blanc sur la gouvernance européenne, COM(2001) 428 du 25 juillet 2001.

³⁰ Contribution de M. BARNIER et A. VITORINO à la convention européenne sur la méthode communautaire (3 septembre 2002).

³¹ Communication de la Commission, *Rénover la méthode communautaire*, COM(2001) 727 final, 5 décembre 2001.

³² Livre blanc précit., p. 29.

La « *clarification* » consiste à constater un mélange entre méthode communautaire « pure » (mais « actualisée »), méthode communautaire « adaptée », et méthode intergouvernementale, mais celle-ci se déroulant dans un cadre institutionnel communautaire. Enfin la « *rénovation* » reste dans le flou pour définir la méthode (« cette méthode offre un cadre à la fois supranational et respectueux des États qui la composent. Elle combine la négociation entre États, l'expression de la volonté populaire et le fonctionnement d'institutions fortes et permanentes »), comme pour expliquer en quoi elle serait renouvée (« une autre manière de faire l'Europe » ; « démontrer que l'Union européenne peut se faire autrement »). La seule indication claire consiste à insister sur la spécificité de la méthode, qui « a su s'écarter des schémas intergouvernementaux, sans appliquer aux institutions européennes communes des modèles nationaux qui seraient inadaptés ».

On peut conclure que la méthode communautaire conserve sans doute de l'importance sans pour autant être identitaire, ce qui serait, par exemple, illustré dans l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » du 13 avril 2016, les trois institutions « rappelant l'importance qu'elles accordent à la méthode communautaire ».

- *Dilatation du modèle intergouvernemental* : l'idée est ici de caractériser l'action des Communautés mais surtout de l'Union européenne comme relevant d'un avatar spécifique de la méthode intergouvernementale, ce qui revient en fait à refuser la spécificité de l'intégration.

Dès les traités de Rome, on aurait en réalité, pour certains auteurs comme Philippe Manin, rompu avec la méthode communautaire (méthode CECA en fait, inspirée du concept de supranationalité, ce que Philippe Manin appelle la « mystique supranationale ») pour ce qu'il appelle un « intergouvernementalisme tempéré », tempéré par les pouvoirs d'initiative et de gardienne des traités de la Commission³³.

Mais c'est surtout depuis la création de l'Union européenne en 1992 que de nombreux auteurs ont voulu identifier comme méthode caractérisant cette Union européenne « moderne » un « intergouvernementalisme » spécifique. Pour Philippe Manin, cette étape de l'évolution a conduit à renforcer le caractère intergouvernemental (existence et consécration du Conseil européen, affaiblissement de la Commission par le rôle du COREPER et de la présidence du Conseil) tout en conservant le côté « tempéré », se traduisant par des contrepoids aux gouvernements, des contrepoids traditionnels comme la Commission et la Cour, et de nouveaux comme le Parlement européen et les organes monétaires.

Ce serait ainsi un *intergouvernementalisme délibératif* pour Uwe Puetter³⁴, à savoir une méthode de coordination intergouvernementale présentée à l'époque comme seule possibilité pour faire avancer l'intégration dans certains secteurs (politique sociale et de l'emploi, défense, sécurité, politique étrangère et de sécurité commune [PESC], gouvernance économique). Cette nouvelle méthode privilégie par exemple les sessions à huis clos du Conseil européen pour dégager des consensus.

Certains parlent d'*intergouvernementalisme réaliste et libéral* : les négociations des traités voient les représentants des États prendre en compte les préférences économiques des différents groupes au niveau national pour maximiser les gains de leur État³⁵.

D'autres identifient plus simplement un *nouvel intergouvernementalisme* caractérisé par la prise de décision délibérative et la recherche de consensus et non la défense égoïste des intérêts nationaux, le Conseil européen étant encore au cœur de l'analyse³⁶. Le débat ici consiste souvent à essayer de distinguer, ce qui n'est guère facile, dans la prise de décision, si l'emporte la logique de négociation (les acteurs, par des promesses et des menaces tentent d'atteindre le but qu'ils se sont fixé initialement et de maximiser leur intérêt), ou la logique de délibération (elle permet aux acteurs de changer leur position en entendant un argument d'une autre partie et au final soutenir donc une position ne

³³ P. MANIN, « La "méthode communautaire" : changement et permanence », in M. BLANQUET (dir.), *Mélanges en hommage à Guy Isaac, 50 ans de droit communautaire*, t. I, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales, 2005, p. 222.

³⁴ U. PUETTER, *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

³⁵ A. MORAVCSIK, *Liberalism and International Relations Theory*, Harvard University, CFIA working paper, n° 92-6, 1992 ; ID., « Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, 1993, p. 473-524.

³⁶ C. BICKERTON, D. HODSON, U. PUETTER, « The new intergovernmentalism: european integration in the post-Maastricht era », *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, n° 4, 2014 ; ID., *The new intergovernmentalism: states and supranational actors in the post-Maastricht era*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

correspondant pas forcément à leur perception initiale relevant naturellement d'une vision plus ou moins égoïste de leur intérêt³⁷). L'indice du caractère délibératif étant notamment le consensus ou l'absence de vote, on comprend en quoi le développement du Conseil européen puisse être ici mobilisé dans l'argumentation.

c) Un référentiel dilué

La dilution peut prendre plusieurs formes.

1) La juxtaposition des modèles

Pour Sergio Fabbrini³⁸, depuis Maastricht, l'Union aurait simplement suivi deux régimes, un intergouvernemental dans le domaine financier et économique, et l'autre supranational, continuant à suivre la méthode communautaire. On voit bien que ce type d'analyse ne permet plus aucune conclusion tranchée.

2) La logique dérogatoire de crise

Là, spécialement dans l'analyse des réponses apportées à la crise financière autour des années 2010, l'idée serait celle d'une éventuelle altération d'un modèle dominant mais de façon conjoncturelle, sans nécessairement, donc, porter atteinte à ce modèle. Sans descendre dans le détail, on peut rester perplexe quant à l'orientation à donner à ce type d'analyse. En effet, si, assez classiquement, le Conseil économique et social européen estime que « la réponse apportée à la crise a suscité des préoccupations quant à la transparence, la responsabilité et la viabilité du processus décisionnel européen, en raison notamment du recours répété à la méthode intergouvernementale » et admet qu'« Une telle approche intergouvernementale, incarnée par le Conseil européen, peut s'expliquer par la dimension financière de la crise et l'urgence avec laquelle il a fallu déployer des instruments de poids pour la surmonter³⁹ », d'autres ont une vision inverse et soutiennent que la crise, si elle a provoqué en apparence une dérive intergouvernementaliste, a surtout renforcé les institutions supranationales : ainsi Michael W. Bauer et Stefan Becker voient en la Commission le « gagnant inattendu de la crise⁴⁰ ». Une réflexion plus poussée conduit même à des conclusions encore plus subtiles, telles celles de Laurie Boussaguet et Renaud Dehousse admettant le renforcement du rôle de la Commission ou de la BCE du fait de la crise⁴¹, mais avec une dénaturation de ce rôle, notamment pour la Commission, au regard de la méthode communautaire, du fait d'un rôle partiel et déséquilibré, puisque ce serait uniquement un rôle de contrôle et de mise en œuvre, non combiné avec le rôle d'initiative et la participation au processus décisionnel⁴².

D'autres évacuent carrément la question de la méthode communautaire dans un contexte de crise : « la méthode communautaire n'a pas été conçue pour gérer des crises⁴³ ».

3) L'adoption d'un modèle mixte ou mou

Si l'on limite, comme c'est souvent le cas, le « modèle communautaire » au processus décisionnel, on ne peut que conclure pour l'Union à un métissage des méthodes traditionnelles et l'utilisation de multiples déclinaisons mixtes, c'est-à-dire des procédures pouvant être caractérisées sur un plan euclidien à deux dimensions par leur rapport respectif avec les démarches communautaire et intergouvernementale. C'est donc assez logiquement *a priori* que la chancelière Merkel a tenté, en 2010,

³⁷ Voy. par ex. J. HABERMAS, *De l'éthique de la discussion*, Paris, Flammarion, 2013.

³⁸ S. FABBRINI, *Which European Union ?*, New York, Cambridge University Press, 2015.

³⁹ Avis du Comité économique et social européen sur les thèmes « Améliorer le fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne » et « Évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne » (2016/C 013/27), *JOUE* n°C13 du 15 janvier 2016, p.183. Cf. dans le même sens Jean-Victor Louis, « L'Union économique et monétaire de Maastricht à la crise », *Rev. des aff. eur.* 2012, n°1, p.80.

⁴⁰ « The unexpected winner of the crisis : the european Commission's strengthened role in economic governance », *Journal of european integration*, 2014, 36(3), p. 213 ; ou « La gouvernance économique durant et après la crise : vers la disparition de la Commission européenne ? », *Pouvoirs* 2014/2, n°149, p. 29.

⁴¹ Par exemple avec le système de la majorité inversée au Conseil pour la procédure des déficits excessifs, les recommandations de la Commission étant adoptées sauf majorité qualifiée contraire.

⁴² L. BOUSSAGUET et R. DEHOUSSE : « l'impact de la crise sur la gouvernance européenne », *Pouvoirs* 2014/2, n° 149, p. 7. Dans le même sens, R. DEHOUSSE « Has the european Union moved towards soft governance ? », *Comparative european Politics* 2016, p. 20.

⁴³ P. de SCHOUTHEETE, étude précitée, *Notre Europe* 2012, p. 8.

de répondre à ce problème en se référant à la « Méthode de l'Union⁴⁴ ». C'est une entreprise qui ne manque pas d'intérêt en tant que telle mais qui déçoit par ses résultats, cette méthode étant définie comme « une combinaison effective de la méthode communautaire et de l'action coordonnée des États membres » dans laquelle l'important est d'obtenir, quels que soient les moyens, une position commune ou « une action coordonnée dans un esprit de solidarité, chacun de nous⁴⁵ dans le domaine qui relève de ses responsabilités, mais tout en nous fixant le même but ». L'appréciation de cette démarche peut être favorable dans un premier temps, tant il est vrai que la construction de l'Union a mixé plusieurs méthodes. Il faut cependant garder une réserve car adopter cette approche en tant que « méthode » reviendrait... à ne plus en avoir et notamment à se satisfaire d'une négation de la méthode communautaire y compris dans les domaines de stricte compétence européenne. Bref, il n'y a là rien d'un « modèle » et rien qui puisse étalonner la spécificité de l'intégration européenne.

d) Un référentiel institutionnel muet

Toutes les tentatives de définition de la méthode communautaire, au-delà de leurs insuffisances, reviennent plus ou moins directement à l'assimiler au processus de prise de décision dans le cadre intégré. Ainsi M. Barnier et A. Vitorino soulignent le besoin de clarifier cette méthode qu'ils définissent comme « 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 processus⁴⁶ ». Cette conception est désormais incapable de rendre compte de la spécificité et de l'identité du phénomène communautaire. Cette spécificité, appréciée en amont, au moment de la rédaction des traités fondateurs, était à l'évidence et assez logiquement focalisée sur la structure institutionnelle et le schéma décisionnel original. Et peut-être que la faveur initiale pour la dimension « supranationale » était liée à cette démarche. Mais « l'acquis de la méthode » a consisté très vite à caractériser surtout cette spécificité par une architecture juridique inédite, un ordre juridique « d'un genre nouveau⁴⁷ », et une portée du droit de l'Union vis-à-vis des États membres et de leurs ressortissants ne reposant pas sur les principes et la logique du droit international.

Dès lors, si, à l'origine, la mise en exergue de la méthode communautaire en tant qu'architecture institutionnelle et procédure décisionnelle pouvait suffire à marquer de manière significative la spécificité de l'intégration européenne par rapport à la démarche intergouvernementale, cette référence n'est plus du tout adaptée à un tel objectif. On ne peut que souligner la disparition de la « supranationalité » en tant que marque spécifique et que renvoyer à la jurisprudence de la Cour de justice insistant sur les caractéristiques du système juridique plus que politique pour identifier ce qu'est un ordre juridique d'intégration, cette intégration étant « la raison d'être » de l'Union.

Sous-section 2 La position indéterminée du Conseil européen sur l'intégration

Comme indiqué, il s'est agi ici, très largement, et au-delà même des seules « conclusions » des Conseils européens ou de leurs présidences, d'explorer la masse des prises de position au sein du Conseil européen à propos du modèle d'intégration. Malgré le volume important de ces sources⁴⁸, la récolte est assez maigre, le Conseil européen, historiquement, s'étant beaucoup plus exprimé sur les relations avec la Russie ou sur le conflit au Proche-Orient que sur le modèle communautaire d'intégration. Si on a pu, plus haut, parler d'une instance « bavarde », elle l'est finalement peu sur l'intégration. Assez cependant pour que l'on puisse identifier une forme d'indifférence vis-à-vis du modèle d'intégration en tant que tel, et parfois, une certaine désinvolture à son égard.

Paragraphe 1 L'indifférence vis-à-vis du modèle d'intégration

Cette indifférence prend plusieurs formes. C'est de façon très générale le refus de souligner la spécificité du « modèle communautaire », du modèle d'intégration au regard de celui de la coopération intergouvernementale, ce qui tranche avec l'attitude de la Cour de justice déjà signalée. C'est aussi,

⁴⁴ Discours de Bruges du 2 novembre 2010.

⁴⁵ Institutions de l'Union et États membres.

⁴⁶ Contribution précitée, p.2.

⁴⁷ *Avis 2/13* du 18 décembre 2014: EU:C:2014:2454.

⁴⁸ Et l'obligation de les lire toutes, leur forme parfois datée (feuilles ronéotées plus ou moins bien scannées) dissuadant de solliciter les moteurs de recherche.

assez naturellement au regard de l'ADN originel de l'intégration, une tendance à cantonner celle-ci au domaine économique. C'est enfin une indifférence générale pour les modèles en tant que tels au sens où le Conseil européen semble obsédé par l'obtention de résultats concrets, sans s'embarrasser de réflexions plutôt théoriques.

a) L'absence de reconnaissance d'un « modèle d'intégration » spécifique

1) Les références anodines

On peut signaler sans s'y arrêter l'emploi du terme d'« intégration » sans que cela ait quelque signification méthodologique particulière. Ainsi de la Commission, « force d'impulsion dans le processus d'intégration européenne⁴⁹ » ou du traité de Rome ayant défini « le cadre de base pour l'intégration européenne⁵⁰ ». Parfois cela ne désigne en rien le modèle communautaire intégré, par exemple quand le Conseil européen, dans sa feuille de route pour l'achèvement de l'UEM⁵¹ prône pour cet achèvement, « une intégration plus approfondie et...une solidarité renforcée ». Parfois, cependant, cela semble valorisé, par exemple en décembre 2006, quand le Conseil européen souligne qu'il faut commémorer le 50^e anniversaire des traités de Rome « afin de confirmer les valeurs du processus d'intégration européenne » mais cela ne va pas plus loin.

2) L'indifférenciation dominante des modèles

Le Conseil européen, sans vraiment se préoccuper du sujet, se contente souvent d'accoler les deux modèles, se référant dans un bloc indifférencié à l'intégration et à la coopération européenne, qui reposeraient sur une identité et des valeurs communes⁵², ou au traité constitutionnel représentant une avancée historique « dans le processus d'intégration et de coopération en Europe⁵³ ». Il est ici significatif de se référer à un « processus » plutôt qu'à un modèle. On peut aussi noter parfois une approche très générale et peu propice au marquage d'une spécificité ou d'une importance de l'intégration en tant que modèle : « Dans notre Union, il existe différents degrés de coopération et d'intégration⁵⁴ ». L'indifférenciation est parfois patente en ce qu'elle conduit à l'assimilation : « L'intégration européenne a apporté la paix et la prospérité en Europe et a permis une coopération d'un niveau et d'une ampleur sans précédent sur des questions d'intérêt commun⁵⁵ ». Comment ne pas être frappé par le parallèle entre cette vision de l'intégration et la présentation, lors du Conseil européen de juin 2022, de la « Communauté politique européenne », dont l'objectif serait « de favoriser le dialogue politique et la coopération afin de répondre aux questions d'intérêt commun, de manière à renforcer la sécurité, la stabilité et la prospérité du continent européen⁵⁶ ». Cette assimilation, qui prouve que les termes de « coopération » et d'« intégration » ne sont pas reliés à un modèle particulier, peut conduire à généraliser l'approche sous le seul label de la coopération : ainsi, en juin 1984, le Conseil européen met en place un Comité *ad hoc* chargé de faire des suggestions « pour l'amélioration du fonctionnement de la coopération européenne, dans le domaine communautaire comme dans celui de la coopération politique, ou autre ». On retrouve la même vision lorsque le Conseil européen de juin 1989 constate avec satisfaction, de manière générale « le dynamisme de la coopération européenne », et de façon plus particulière « une cohérence plus grande entre les objectifs communautaires proprement dits et la coopération politique » (donc disparition de l'intégration), ce qui n'empêche pas le Conseil européen, à la ligne suivante, de se réjouir de la troisième élection du Parlement, qui « démontre également la consolidation de l'intégration européenne ».

3) Les références trompeuses au « modèle »

C'est donc de façon assez surprenante et sans qu'il soit pertinent de prendre le Conseil européen au pied de la lettre, qu'on voit celui-ci se référer parfois cependant au « modèle politique et économique de l'Europe communautaire » qui exercerait un attrait sur de nombreux pays (décembre 1989). De

⁴⁹ Déclaration solennelle sur l'Union, 1983, pt 2.4.

⁵⁰ Conclusions des 17, 18 juin 2004.

⁵¹ Conseil européen de décembre 2012, pt 3. Cf. aussi le pt 13 évoquant, dans la même tonalité « une intégration plus poussée de l'élaboration des politiques ».

⁵² 16 et 17 décembre 2004, pt 67.

⁵³ 17, 18 juin 2004, pt I-5.

⁵⁴ 27 juin 2014, Programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement.

⁵⁵ 29 avril 2017.

⁵⁶ Point I.1.

même, la référence, en décembre 1997, au « modèle d'intégration européenne » ne doit pas être prise comme consacrant un modèle spécifique distinct de celui de la coopération intergouvernementale. Sur le même mode il est arrivé au Conseil européen de faire référence à la « méthode communautaire » à propos de la prise de décision, dans ses conclusions de juin 1990 à propos de la future « union politique ». Là, c'est un véritable renvoi à cette méthode dans ce qu'elle pouvait avoir de particulier, mais il faut souligner la souplesse de la référence, le Conseil européen s'interrogeant en réalité sur l'« utilisation de la méthode communautaire (telle quelle ou sous une forme adaptée) et/ou d'une méthode *sui generis* en tenant compte des possibilités offertes par l'évolution dans le temps du degré de transfert de compétences à l'Union ».

4) Les références décevantes à la spécificité du « modèle communautaire »

Il est donc très rare de voir le Conseil européen marquer vraiment la spécificité, politique ou juridique, du modèle de l'intégration. C'est ce que l'on trouve cependant dans la « stratégie pour l'Europe » évoquée dans les conclusions de décembre 1995, se référant à la « définition d'intérêts et d'actions communs, qui résulte non de relations de pouvoir mais d'un droit commun approuvé par tous ». Mais il s'agit là d'un rapport d'un groupe de réflexion mis en place par le Conseil européen. Quant au Conseil européen lui-même, s'il souligne parfois la spécificité du phénomène, c'est de façon très générale : en décembre 1999, dans la Déclaration du Millénaire, il proclame que « L'Union européenne est une aventure sans équivalent dans l'histoire ». Plus tard, dans la Déclaration d'Athènes, le 16 avril 2003, « notre œuvre est sans précédent »...Oui mais si on poursuit le texte, on voit que cette œuvre est fondée sur « la coopération, le respect de la diversité et la compréhension mutuelle ». Enfin, le Programme stratégique 2019-2024 annexé aux conclusions du Conseil européen du 20 juin 2019 commence par estimer qu'« il nous faut une approche plus intégrée » mais il ne s'agit que d'aspects économiques ; plus loin, il va insister sur la spécificité du modèle européen mais il ne s'agit plus d'intégration : l'Union européenne « mettra en avant son propre modèle de *coopération*, unique en son genre, afin que d'autres s'en inspirent ». Donc spécificité, mais en restant dans le cadre de la coopération.

b) Le cantonnement de l'intégration à la dimension économique

C'est une conséquence de l'ambivalence originelle du Conseil européen, créé spécialement pour servir d'instance commune aux affaires communautaires et à celles relevant de la coopération politique. Cela sera souvent traduit par un couple « intégration économique et ...coopération politique » dans lequel la distinction soulignée n'est finalement pas celle entre l'intégration et la coopération mais bien celle entre la dimension économique et la dimension politique⁵⁷. L'intégration n'est donc qu'économique, ce qui ne correspond évidemment pas au processus d'intégration marqué par le fonctionnalisme. Et symétriquement, pour la dimension politique, c'est de la coopération. Ainsi, en novembre 1981, le Conseil européen reconnaît « qu'il importe de renforcer l'intégration économique parallèlement au développement politique ». Ceci est aussi flagrant lors du Conseil européen de mars 1982 célébrant les 25 ans des traités de Rome et confirmant à cette occasion « sa volonté de poursuivre sur la voie d'une plus grande intégration économique ».

Cette partition conduit parfois à distinguer deux périodes successives dans la construction européenne, ce qui est assez réaliste et notamment symbolisé par le passage, en 1992, de la CEE à la CE et à l'UE ; c'est ce que fait le Conseil européen, en juin 1990, en analysant le futur traité comme réalisant « la transformation de la Communauté, qui doit faire d'une entité essentiellement fondée sur l'intégration économique et la coopération politique une union de nature politique », ce qui permet de faire deux commentaires : cela confirme qu'avant le traité de Maastricht, l'intégration est économique et non politique, et qu'après, on ne parle plus de l'intégration. Cette disparition de l'intégration se retrouve dans la déclaration de Laeken, en décembre 2001, qui revient sur cette évolution dans le temps, mais uniquement en termes de coopération : « L'Union européenne s'est donc créée progressivement. Au début, il s'agissait avant tout d'une coopération économique et technique... Ces dix dernières années, une union politique a été mise en chantier et une coopération a été instaurée dans les domaines de la politique sociale, de l'emploi, de l'asile, de l'immigration, de la police, de la justice, de la politique étrangère, ainsi qu'une politique commune de sécurité et de défense ».

⁵⁷ C'est le cas de la Déclaration solennelle sur l'Union européenne de Stuttgart, le 19 juin 1983.

On peut aussi relever des approches insistant plus sur cet aspect d'évolution permanente que sur tel ou tel modèle, le Conseil européen, par exemple en juin 1991, se référant au « caractère évolutif du processus d'intégration ou d'union ». De même, dans la Déclaration d'Athènes du 16 avril 2003, le Conseil européen déclare que « Notre projet collectif, ..., est un projet dynamique. Se renouveler constamment tout en tirant parti de la richesse de nos traditions et de notre histoire, telle est notre véritable nature ».

c) Le tropisme du concret

Souvent, le Conseil européen veut souligner que l'important pour lui, dans la construction européenne, n'est pas la question des méthodes, des idées ou des théories, mais la dimension concrète que cela apporte. C'est déjà le cas dans la discussion autour du rapport Tindemans, en novembre 1976 (« L'Union européenne doit se traduire effectivement dans la vie quotidienne des individus...et il s'agit de traduire dans la réalité la conception commune de l'Union européenne »), et cela se retrouve dans le rapport sur l'Union européenne, en décembre 1978 : le Conseil européen met en place un « comité des sages » chargé de réfléchir aux améliorations du modèle institutionnel communautaire et aux progrès dans la voie de l'union européenne, et il souligne « l'intérêt qu'il attache à pouvoir disposer à cet égard de propositions concrètes ». De même en novembre 1979, où la signature du traité d'adhésion de la Grèce, la création du Système monétaire européen, les élections de l'Assemblée au Suffrage universel direct permettent au Conseil européen d'affirmer « l'importance de ces mesures concrètes qui démontrent l'engagement qu'ont pris les Communautés de s'acheminer vers une union sans cesse plus étroite des peuples de l'Europe ». La déclaration de Laeken de décembre 2001 va dans le même sens : « le citoyen demande une approche communautaire claire, transparente, efficace...une approche qui donne des résultats concrets se traduisant par plus d'emplois, une meilleure qualité de vie, moins de criminalité, une éducation de qualité et de meilleurs soins de santé ». De même, pendant la période suivant l'échec du traité constitutionnel, le Conseil européen souligne que l'Union « s'est attachée à tirer le meilleur parti des possibilités offertes par les traités existants afin d'obtenir des résultats concrets⁵⁸ ». Le mandat donné pour négocier le futur traité de Lisbonne correspond aussi à un objectif majeur d'amélioration de la vie quotidienne des citoyens européens⁵⁹. Dans la difficile négociation avec l'Irlande pour obtenir la ratification du traité de Lisbonne, le Conseil européen note aussi qu'il est « important de continuer à obtenir des résultats concrets dans les différents domaines présentant un intérêt pour les citoyens⁶⁰ ». Le programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement⁶¹ va dans le même sens : « Avant toute chose, l'accent doit être mis sur l'obtention de résultats concrets dans les cinq domaines ci-après... ». Au moment du lancement de la conférence sur l'avenir de l'Europe, le Conseil européen insiste : il « rappelle que la priorité devrait être donnée...à l'obtention de résultats concrets⁶² ». Cette obsession est parfois présentée sous un jour légèrement différent, le Conseil européen appelant par exemple, le 16 juillet 2014, toutes les institutions à axer leur action sur les domaines où l'Union « peut vraiment changer les choses ».

Dans cette logique, on peut souligner le contraste entre la Cour de justice affirmant solennellement en 2014 que « la raison d'être de l'Union elle-même » est « la réalisation du processus d'intégration⁶³ » et le Conseil européen déclarant en juin 1990 que la raison d'être de la Communauté est la promotion des droits, des libertés et du bien-être des peuples des États membres. De même avec la « Déclaration du Millénaire » de décembre 1999 : « La recherche de la paix et de la prospérité a toujours été le moteur de l'intégration européenne ».

Ceci conduit à une autre remarque, le Conseil européen préférant nettement une approche liée aux principes fondateurs de l'Union à celle reposant sur la mise en exergue des éléments essentiels de l'intégration, ce qui encore une fois, est la marque de la Cour de justice. Ainsi de la déclaration d'Athènes du 16 avril 2003 exprimant sa fierté pour « une Union fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit. Une Union qui a pour vocation de promouvoir le respect de la dignité, de la liberté et des droits de l'homme. Une Union vouée à la pratique de la tolérance, de la justice et de la solidarité ».

⁵⁸ Conclusions décembre 2006.

⁵⁹ Conclusions du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007, pt 6.

⁶⁰ Juin 2008.

⁶¹ Précité, présenté au Conseil européen du 27 juin 2014.

⁶² Conclusions 12 décembre 2019.

⁶³ *Avís 2/13* précité, pt 172.

Paragraphe 2 La désinvolture vis-à-vis du modèle d'intégration

On pourrait multiplier les exemples : mécanisme de correction au profit du Royaume-Uni admis au Conseil européen de Fontainebleau en 1984, faisant largement pièce du principe de solidarité financière, « arrangements » avec l'Irlande, quitte à renoncer à une réforme emblématique du modèle communautaire (réduction du nombre de membres de la Commission en dessous du nombre d'États membres), le Conseil ayant « marqué son accord sur la série d'arrangements suivants, qui sont pleinement compatibles avec le traité, afin de rassurer le peuple irlandais et répondre à ses préoccupations⁶⁴ ...», difficulté à accepter la logique de régime parlementaire associée à la procédure de nomination du Président de la Commission avec le traité de Lisbonne alors que cette logique marque un indiscutable progrès du modèle ; on pourrait même évoquer la neutralisation du règlement de conditionnalité politique, le tropisme étant clairement révélé : « Afin de trouver une solution mutuellement satisfaisante et de répondre aux préoccupations exprimées quant au projet de règlement relatif à un régime général de conditionnalité⁶⁵... ». On retrouve souvent cette dimension d'arrangement (terme utilisé à plusieurs reprises) pour répondre à des « préoccupations ». En la circonstance, on se bornera à rappeler que la volonté de trouver un arrangement conduit quand même le Conseil européen à déclarer que « La simple constatation de l'existence d'une violation de l'état de droit ne suffit pas à déclencher le mécanisme⁶⁶ », ce qui témoigne bien d'un arrangement avec l'exigence de l'État de droit, dont le Conseil européen lui-même, en juillet 2020, avait pourtant souligné l'importance à plusieurs reprises⁶⁷.

On se contentera d'un Arrangement, « l'Arrangement », celui qui était destiné à éviter le Brexit, qui est sans doute l'événement le plus significatif de ce que le Conseil européen, tout à son rôle « d'arrangeur », tout à son souhait de « répondre aux préoccupations » de tel ou tel État membre, en est venu, au moins en cette circonstance, à renoncer sans trop d'états d'âme à des aspects essentiels du projet d'intégration européenne⁶⁸. La seule véritable reconnaissance d'une substance pour l'intégration se fait au travers de l'interprétation de la formule de « l'union sans cesse plus étroite entre les peuples et les États membres de la Communauté », et les chefs d'État ou de gouvernement, dans la déclaration solennelle sur l'Union européenne, en 1983, ont en effet confirmé leur engagement à progresser dans cette voie, « en se fondant sur la conscience d'une communauté de destin », ce qui revient à lui reconnaître une signification profonde pour l'intégration.

Ceci ne va guère résister face au tropisme de l'arrangement...

a) La dévalorisation de la portée de l'objectif d'union sans cesse plus étroite

L'arrangement consiste ici à s'engager à réviser les traités pour « indiquer clairement que les références à une union sans cesse plus étroite ne s'appliquent pas au Royaume-Uni ». Il s'agit d'un des deux points de l'Arrangement nécessitant une ultérieure révision des traités. Pourtant, le texte, ici, est quelque peu contradictoire, s'employant à démontrer que cette formule ne constitue pas une base légale pour étendre la portée des dispositions des traités ou du droit dérivé de l'Union, qu'elle ne peut autoriser une interprétation large des compétences de l'Union ou des pouvoirs de ses institutions tels qu'ils sont fixés dans les traités, qu'elle ne modifie ni la délimitation ni l'exercice des compétences de l'Union, qu'elle ne suppose pas que de nouvelles compétences soient attribuées à l'Union européenne, ni que celle-ci soit tenue d'exercer ses compétences existantes, ni que les compétences qui lui sont attribuées ne puissent pas être réduites et rendues aux États membres. On en vient donc à se demander si une

⁶⁴ Juin 2009, questions institutionnelles, pt 4. Sur ce point, il semble d'ailleurs que le Conseil européen, dans l'engagement qu'il a pris, ne donnait pas satisfaction à une revendication particulièrement forte de l'Irlande, mais traduisait la réticence de nombreux États membres vis-à-vis de ce point du traité de Lisbonne (cf. en ce sens, le Rapport d'information n°168 de H. HAENEL au Sénat, *Les conséquences de la non-entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, déposé le 14 janvier 2009, parlant de « soulagement général » et d'un « aspect peu réussi du traité de Lisbonne », et dans le même sens, S. MARCIALI : « L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et les garanties accordées à l'Irlande et à la République tchèque », *RTDE* 2010/4, p.885).

⁶⁵ Conclusions 11 décembre 2020.

⁶⁶ Pt 2. e).

⁶⁷ Conclusions 17 au 21 juillet 2020, Pt A24. *Id.* en annexe, pt I.22, al.2.

⁶⁸ Conclusions du Conseil européen des 18 et 19 février 2016, comprenant notamment en annexe une « décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne ».

révision des traités était vraiment nécessaire, compte tenu de cette absence de toute portée de la formule. Une simple Déclaration annexée aurait semblé plus appropriée...

b) La relativisation de la signification de l'objectif d'union sans cesse plus étroite

Cette relativisation va se faire sous la forme d'une réflexion sur la différenciation au sein de l'Union européenne, la revendication par le Royaume-Uni d'une position spéciale étant une constante depuis son adhésion. En 1984, le « I want my money back » de Mme Thatcher avait raison de la résistance de ses partenaires qui acceptaient de remettre en cause le principe de la solidarité financière avec une « correction » des modalités de financement du budget européen au profit du Royaume-Uni. Le Royaume-Uni refusait ensuite en 1989 d'adopter la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, puis négociait une dérogation pour l'union monétaire en 1992, et obtenait un statut sur-mesure lors de la communautarisation de Schengen par le traité d'Amsterdam. L'adoption du traité de Lisbonne a donné un statut de droit primaire à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne...mais le Royaume-Uni a obtenu un protocole n°30 lui donnant un statut spécial (comme à la Pologne), et un protocole 36 lui permettant de cesser d'appliquer au 1^{er} décembre 2014 une grande majorité d'actes et de dispositions de l'Union dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

En somme, le Royaume-Uni, c'était la différenciation permanente, la candide certitude de David Cameron déclarant avec l'expression du bon sens personifié que quand une politique de l'Union est profitable au Royaume-Uni il y participe mais si le Royaume-Uni n'est pas gagnant, il ne participe pas, prouvant que tout simplement l'esprit, le sens même de ce qu'est l'intégration européenne n'a jamais été saisi ou accepté par le Royaume-Uni, une telle attitude « de bon sens » interdisant tout simplement les équilibres faisant qu'à l'arrivée tous les États membres sont gagnants.

L'épisode du Brexit était dans cette ligne, le Premier ministre britannique ayant promis un referendum sur le maintien dans l'Union et proposé, le 10 novembre 2015, à ses « partenaires » une série de concessions gravant dans le marbre la « situation spéciale » du Royaume-Uni par rapport aux autres, le chantage exercé sur les autres États membres et les institutions de l'Union consistant à leur faire comprendre que leur position conditionnerait l'issue du referendum de juin 2016⁶⁹.

Le texte s'appuie sur l'existence de multiples techniques de différenciation pour relativiser la signification de l'objectif d'une union sans cesse plus étroite, mais le propos, là, « dérape » quelque peu dans la mesure où n'est plus en cause simplement la « situation particulière » du Royaume-Uni. On peut identifier plusieurs étapes dans le discours.

La première remonte aux conclusions du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014, constituant déjà une réponse à « des préoccupations liées à l'évolution future de l'UE » exprimées par le Royaume-Uni : « la notion d'Union sans cesse plus étroite permet aux différents pays d'emprunter différentes voies d'intégration, en laissant aller de l'avant ceux qui souhaitent approfondir l'intégration, tout en respectant la volonté de ceux qui ne souhaitent pas poursuivre l'approfondissement ».

La deuxième étape est franchie dans le Préambule de la Décision des Chefs d'État ou de gouvernement réunis au sein du Conseil européen concernant le nouvel Arrangement, qui reprend la formule mais en élargit déjà la portée puisque c'est à la fois le « processus d'intégration européenne » et le « processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe » qui « permettent aux différents États membres d'emprunter différentes voies d'intégration, en laissant aller de l'avant ceux qui souhaitent approfondir l'intégration, tout en respectant les droits de ceux qui ne veulent pas suivre cette voie ». Non seulement le processus d'intégration lui-même est associé à celui de l'union sans cesse plus étroite entre les peuples, mais la référence de 2014 est discrètement modifiée *in fine* pour admettre que certains États membres n'adhèrent pas non à « l'approfondissement » de l'intégration, mais à « cette voie », la formule pouvant viser soit l'approfondissement soit l'intégration elle-même...

La Section C de la décision reprend l'ouvrage et le pousse encore un peu plus loin : cette possibilité, pour les différents États membres, d'emprunter différentes voies d'intégration n'oblige pas « l'ensemble

⁶⁹ D'où l'exigence d'une apparente négociation acharnée, le Premier Ministre britannique devant apparaître comme ayant arraché de haute lutte des concessions majeures ; si n'avait fuit une vidéo montrant Angela Merkel dans une friterie bruxelloise à l'heure où était censée se tenir une négociation difficile, on aurait presque pu le croire...

des États membres à aspirer à un destin commun ». Et « les traités permettent aux États membres partageant une telle vision d'un avenir commun d'évoluer vers une intégration plus poussée, sans qu'elle s'applique aux autres États membres ». La mention explicite de l'absence d'aspiration à un destin commun ainsi que du non partage d'une certaine vision d'un avenir commun rompt fâcheusement avec le projet d'intégration dans sa dimension politique, c'est-à-dire avec ce que le projet européen a sans doute à la fois de plus ambitieux mais aussi de plus spécifique voire identitaire.

J'ajouterai que la 4^e étape, finalement non retenue, figurait, ce qui peut inquiéter, dans les propositions du Président du Conseil européen : « Les références que contiennent les traités et leur préambule au processus de création d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens visent principalement à indiquer que l'Union a pour but de promouvoir la confiance et la compréhension entre des peuples qui vivent dans des sociétés ouvertes et démocratiques partageant un héritage commun de valeurs universelles. Elles n'équivalent pas à un objectif d'intégration politique ». Certes, dans l'absolu, c'est recevable et l'on peut distinguer, comme le fait d'ailleurs le préambule de la Décision des Chefs d'État ou de gouvernement le processus d'intégration et le processus d'union entre les peuples, mais il faut admettre que l'on n'est quand même pas loin de nier cet objectif d'intégration politique, auquel, on le sait, le Royaume-Uni n'a jamais adhéré. On peut aussi rappeler que le Royaume-Uni, lors de la négociation de Maastricht, avait obtenu le maintien de cette formule de l'« union sans cesse plus étroite » pour éviter le « F word » (vocation fédérale).

c) Le franchissement des lignes rouges

Pourtant le Président Tusk, dans une Lettre aux membres du Conseil européen, le 2 février 2016, écrivait : « Il y a... une limite que je n'ai pas franchie : les principes sur lesquels le projet européen est fondé ».

C'est bien là le problème...que ce soit de manière particulière ou sur un plan plus essentiel, cette démarche heurte des principes de base.

Sur un plan particulier, on peut estimer qu'au moins un principe de base est heurté, celui du respect de l'acquis communautaire, pourtant défini lors de l'adhésion du Royaume-Uni en 1973. L'Avis de la Commission du 19 janvier 1972 faisant partie de l'Acte d'adhésion du Royaume-Uni précisait qu'en « devenant membres des Communautés, les États demandeurs acceptent, sans réserve, les traités et leurs finalités politiques, les décisions de toute nature intervenues depuis l'entrée en vigueur des traités et les options prises dans le domaine du développement et du renforcement des Communautés ». Ce principe est itérativement répété depuis à chaque adhésion (pour l'adhésion de la Croatie, l'avis de la Commission précise qu'« En adhérant à l'Union européenne, la Croatie accepte, sans réserve, le traité sur l'Union européenne, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, y compris tous leurs objectifs et l'ensemble des décisions prises depuis leur entrée en vigueur, ainsi que les options prises en vue du développement et du renforcement de l'Union européenne et de cette Communauté » et il est une condition non écrite mais classiquement admise de cette adhésion à l'Union. On a cependant tendance à en oublier la signification première, c'est-à-dire le « respect » de l'acquis, tant la « reprise » de l'acquis est devenue lourde, cette signification essentielle, définie lors de la première « réouverture » des discussions sur les traités lors du tout premier élargissement, étant qu'une demande d'adhésion ne doit pas se transformer en une renégociation des traités dans ce qu'ils ont de fondamental. Il faudrait prendre conscience que cette logique impose aussi désormais la même précaution vis-à-vis des menaces de retrait...

De façon plus générale, il faut se référer à l'avis 2/13 dans lequel, au regard de la perspective d'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour de justice s'est employée à exprimer l'essence même de l'Union européenne. Elle le fait notamment en présentant de façon solennelle le « cadre constitutionnel » et les « caractéristiques spécifiques de l'Union et de son droit ». Et la Cour souligne que « ces caractéristiques essentielles du droit de l'Union ont donné lieu à un réseau structuré de principes, de règles et de relations juridiques mutuellement interdépendantes liant, réciproquement, l'Union elle-même et ses États membres, ainsi que ceux-ci entre eux, lesquels sont désormais engagés, comme il est rappelé à l'article 1^{er}, deuxième alinéa, TUE, dans un 'processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe' ». Il y a bien là un engagement des États membres. Et la Cour de justice insiste (point 172) sur le fait que « La poursuite des objectifs de l'Union...est ...confiée à une série de dispositions fondamentales... Ces dispositions, s'insérant dans le cadre d'un système propre à l'Union, sont structurées de manière à contribuer, chacune dans son

domaine spécifique et avec ses caractéristiques particulières, à la réalisation du processus d'intégration qui est la raison d'être de l'Union elle-même ». Et comme parmi les objectifs cités figurent notamment la citoyenneté de l'Union, et l'espace de liberté, de sécurité et de justice, on peut difficilement réduire cette raison d'être de l'Union à une intégration n'ayant pas de dimension politique.

Je terminerai par le ressenti de cet Arrangement, dont porte témoignage, par exemple, la Déclaration publiée à l'époque par la CEDECE⁷⁰, analysant la portée donnée à la différenciation comme signifiant que « tourner le dos à l'intégration, c'est encore de l'intégration ! », la désinvolture des chefs d'État ou de gouvernement aboutissant à « un abandon pour ne pas dire une mise à mort du principe vital de l'Union européenne », et « un effet d'entraînement dans le sens de la déconstruction de l'Europe ».

Le Programme du Colloque soutient que le Conseil européen « n'a, depuis son irruption dans le système communautaire, cessé d'imprimer sa marque au processus d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ». On le voit, il s'en est fallu de peu que cette marque ne soit l'équivalent de la « marque au fer » qui, jusqu'en 1832 en France⁷¹, était celle des condamnés...

⁷⁰ Sous la plume de notre rapporteur final, le Professeur Claude BLUMANN.

⁷¹ Interdite par le Code pénal de 1791, elle avait été réintroduite par le Code impérial de 1810.