

Introduction

« À coup sûr, cette chose immense, la République européenne, nous l'aurons. Nous aurons ces grands États-Unis d'Europe qui couronneront le vieux monde comme les États-Unis d'Amérique couronnent le nouveau.

Nous aurons l'esprit de conquête transfiguré en esprit de découverte ; nous aurons la généreuse fraternité des peuples, au lieu de la fraternité féroce des empereurs ; nous aurons la patrie sans la frontière, le budget sans le parasitisme, le commerce sans la douane, la circulation sans la barrière, l'éducation sans l'abrutissement [...], la vérité sans le dogme.

[...] Il y aura sur le monde un flot de lumière. Et qu'est-ce que cette lumière ? C'est la liberté. Et qu'est-ce que cette liberté ? C'est la paix. »

Ainsi s'exprimait Victor Hugo (1802-1885), avec son lyrisme habituel, dans une lettre adressée en 1872 aux organisateurs du Congrès de la Paix à Lugano qui l'avaient invité à participer à leurs discussions sur la situation en Europe et auxquelles il ne pouvait se rendre¹.

Cent trente-six années plus tard et dans une période où l'on prétend que l'Union européenne n'est plus capable d'incarner un projet ambitieux, cette référence au concept des « États-Unis d'Europe » peut surprendre ; pourtant, ce message d'avenir que Victor Hugo adressait aux peuples européens dans la seconde moitié du XIX^e siècle peut être légitimement rapprochée de la vision qui allait être retenue par les pères fondateurs des Communautés européennes au tout début des années 1950.

1. Texte dans Y. HERSANT et F. DURAND-BOGAERT, *Europes. De l'Antiquité au XX^e siècle (anthologie critique et commentée)*, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 2000, p. 155-157.

Institutions européennes

Plus d'un demi-siècle, c'est en effet l'âge de la construction politique, économique et juridique la plus ambitieuse jamais tentée par des États modernes ; c'est l'histoire de ce pari¹ qui peut être brièvement retracée ici, afin de mieux comprendre l'originalité du projet communautaire.

I. La mise en place des Communautés européennes

« L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble. Elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait [...]. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée » : ainsi s'exprimait, le 9 mai 1950 dans le salon de l'horloge du Quai d'Orsay, Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères. Ce discours — rédigé par Jean Monnet (alors Commissaire au plan) et ses collaborateurs, notamment le juriste Paul Reuter — devait marquer le véritable coup d'envoi de la construction européenne.

À ce moment-là, d'autres organisations européennes avaient déjà été mises en place : l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) créée en 1948 et qui deviendra l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ; l'Union de l'Europe occidentale (UEO, 1948) ; l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN, 1949) ; le Conseil de l'Europe (1949) enfin.

Mais ce projet de pool charbon-acier franco-allemand, qui aboutira au traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) signé le 18 avril 1951 à Paris par l'Allemagne, la France, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, s'engageait dans une logique tout à fait nouvelle.

Entré en vigueur le 15 juillet 1952 pour une durée de 50 ans, ce traité de Paris instituant la CECA avait en effet pour principale caractéristique de confier la gestion du marché commun du charbon et de l'acier à une Haute Autorité composée de membres indépendants des États, selon une formule qui sera qualifiée de « supranationale ». Un Conseil des ministres, une Assemblée parlementaire et une Cour de justice complétaient un dispositif institutionnel qui

1. Cf. C. PINEAU et C. RIMBAUD, *Le grand pari (L'aventure du traité de Rome)*, Fayard, 1991.

préfigurait celui de la future Communauté européenne générale. Dans la foulée de la CECA, les mêmes pays signeront d'ailleurs à Rome, le 25 mars 1957, deux autres traités, l'un instituant la Communauté économique européenne (CEE) et l'autre la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom ou CEEA), qui entreront en vigueur le 14 janvier 1958.

Ces trois Communautés européennes constituent autant d'organisations internationales, c'est-à-dire des enceintes ayant vocation à permettre aux États qui le souhaitent d'élaborer et d'adopter des règles communes dans un domaine déterminé. Mais elles se distinguent des organisations internationales dites « classiques » (ONU, OMC, FAO...) dans la mesure où elles fonctionnent sur la base de mécanismes d'intégration et non de simple coopération interétatique. Concrètement, ce principe d'intégration signifie que les États membres ont accepté de déléguer leur souveraineté à des institutions dans différentes matières. Les États ne se contentent donc pas de coordonner leurs actions mais ils vont plus loin en mettant en commun certaines de leurs compétences et en laissant le soin à des institutions spécialement mises en place à cet effet de gérer les intérêts qu'ils partagent.

Le premier objectif du traité CEE était l'établissement d'une union douanière entre les six États membres, c'est-à-dire la réalisation d'un espace sans frontières tarifaires internes protégé par un tarif douanier commun vis-à-vis de l'extérieur. Celle-ci sera réalisée dès la fin des années 1960 malgré deux crises majeures, l'une à propos de la première candidature du Royaume-Uni et l'autre concernant la « politique de la chaise vide » — le 30 juin 1965, la France de De Gaulle cessait de siéger au Conseil des ministres pour protester contre le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée sur certaines questions, notamment agricole — finalement réglée par le fameux « compromis de Luxembourg¹ ». Les deux décennies suivantes seront marquées par la poursuite de l'intégration communautaire et plusieurs élargissements des Communautés avec l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande en 1973, celle de la Grèce en 1979 et celles de l'Espagne et du Portugal en 1986.

1. Pour des précisions sur ce compromis, cf. *infra*, chapitre 1, section 1, II, 2 (b).

Institutions européennes

Au milieu des années 1980, les États membres des Communautés européennes ont décidé d'aller plus loin dans l'intégration communautaire, en s'engageant dans la réalisation du marché intérieur.

II. La relance des Communautés européennes par l'Acte unique européen de 1986

L'Acte unique européen des 14 et 28 février 1986, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, a constitué la première modification d'importance des traités fondateurs. Il a prévu la réalisation, à l'échéance du 31 décembre 1992, d'un grand marché intérieur au sein duquel la libre circulation des marchandises mais également des personnes, des services et des capitaux serait assurée, grâce à l'élimination des obstacles techniques, fiscaux et physiques aux frontières intra-communautaires ; il a apporté également des améliorations au système institutionnel communautaire par une association plus étroite du Parlement européen au processus décisionnel, par l'institutionnalisation du Conseil européen et par la création d'un Tribunal de première instance chargé d'assister la Cour de justice ; enfin, il a officialisé l'existence de la coopération en matière de politique étrangère, développée de manière informelle au cours des divers Conseils européens à partir de 1974¹.

Ainsi, l'Acte unique européen a doté les Communautés européennes, limitées jusque-là à une dimension exclusivement économique, d'une dimension politique reposant sur des fondements juridiques et susceptible de permettre à terme la réalisation d'une véritable union politique. Le préambule de l'Acte unique européen envisageait d'ailleurs la perspective d'une transformation des relations entre les États membres des Communautés en une Union européenne. Ce sera chose faite avec l'adoption du traité de Maastricht.

III. La création de l'Union européenne par le traité de Maastricht de 1992

À partir des années 1970, la nécessité d'une véritable Union européenne a été avancée à diverses reprises comme à l'occasion du Conseil européen de Stuttgart

1. Pour des précisions, cf. J. DE RUYT, *L'Acte unique européen*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 1987.

en 1983 ou par le projet de traité sur l'Union européenne adopté par le Parlement européen en février 1984. C'est dire qu'elle constituait à plus ou moins brève échéance un impératif juridique et politique incontournable. Finalement, c'est le 7 février 1992 que les douze États membres ont signé le traité sur l'Union européenne à Maastricht accompagné de 17 protocoles et 33 déclarations ! Sans entrer dans les détails de la « grammaire de Maastricht¹ » particulièrement complexe, il est possible de présenter ce nouveau traité sous un angle formel puis sous un angle matériel².

Pour ce qui est de la forme tout d'abord, le concept d'Union européenne — qui figure dans l'intitulé même du traité —, permet de rassembler trois éléments ou plutôt trois « piliers » dans un même ensemble. On a en effet coutume de présenter l'architecture du traité de Maastricht en employant l'image d'un temple grec qui comporterait de haut en bas les éléments suivants.

Un « fronton » rassemble les principes communs à l'Union, c'est-à-dire les dispositions relatives à ses objectifs et à son cadre institutionnel.

Pour supporter ce fronton, trois piliers peuvent être distingués.

Le pilier central rassemble les dispositions modifiant les traités de Paris (Traité CECA) et Rome (Traité CEE devenu Traité CE (TCE), et traité Euratom) : c'est le pilier dit « communautaire ».

À droite et à gauche, les deuxième et troisième piliers sont relatifs respectivement à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et à la Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (CJAI). Le pilier de la PESC remplace la coopération politique européenne consacrée par l'Acte unique européen et recouvre notamment la sauvegarde des valeurs communes de l'Union, le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ou encore le respect des droits de l'homme. Le pilier de la CJAI englobe essentiellement les politiques d'asile, d'immigration, la lutte contre la toxicomanie, contre la fraude internationale, la coopération judiciaire, douanière et policière.

1. L'expression est de D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, PUF, 2001, p. 37.

2. Pour des précisions, cf. J. CLOOS, G. REINESCH, D. VIGNES et J. WEYLAND, *Le traité de Maastricht, Genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

Institutions européennes

Alors que le premier pilier fonctionne selon la méthode de l'intégration précédemment évoquée, les deux autres sont simplement soumis à des mécanismes de coopération. Les rédacteurs du traité de Maastricht, ayant eu conscience que l'on ne pouvait imposer directement aux États Membres des mécanismes d'intégration dans des domaines aussi sensibles que la politique étrangère ou la justice, ont en effet choisi d'instaurer pragmatiquement une simple coopération dans ces matières dans un premier temps, pour seulement dans un second, intégrer celles-ci au pilier communautaire central.

Enfin, les fondations de la nouvelle architecture européenne sont constituées par les dispositions finales du traité, relatives notamment aux modalités de révision de celui-ci ou à l'adhésion des nouveaux États.

Pour ce qui est du contenu du traité sur l'Union européenne ensuite, celui-ci apporte un certain nombre d'innovations. Il généralise le principe de subsidiarité en vertu duquel la Communauté n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres¹. Il instaure aussi une citoyenneté européenne qui ne se substitue pas aux citoyennetés nationales mais se superpose à celles-ci. En outre, le traité de Maastricht procède à une extension des compétences communautaires à de nouveaux domaines : la politique industrielle, la protection des consommateurs, la santé, l'éducation, la culture ou la formation professionnelle. À ce titre, le transfert de compétences le plus notable est assurément celui de la monnaie ; un calendrier comportant trois étapes prépare la réalisation complète de l'Union économique et monétaire (UEM) avec l'euro comme monnaie unique à partir de 2002. Par ailleurs, le traité de Maastricht accroît sensiblement les pouvoirs du Parlement européen, érige la Cour des comptes au rang d'institution communautaire, élargit les compétences du Tribunal de première instance, crée un Comité des régions et étend le recours à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres.

Le traité de Maastricht (qui, on l'aura compris, modifie le TCE sur certains points et crée le Traité sur l'Union européenne (TUE)) a été modifié par le

1. Pour des précisions, cf. V. CONSTANTINESCO, « Le principe de subsidiarité, un passage obligé vers l'Union européenne », in *Mélanges Boulouis*, Dalloz, 1991, p. 35 et s.

traité d'Amsterdam de 1997 qui est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999 dans les quinze États membres de l'Union, les Douze ayant été rejoints par l'Autriche, la Finlande et la Suède en 1995.

IV. Les timides avancées du traité d'Amsterdam de 1997

Outre le fait qu'il procède à une renumérotation des articles des traités communautaires, le traité portant révision du traité sur l'Union européenne ou traité d'Amsterdam procède à plusieurs avancées pour la construction européenne¹.

Il pose d'abord explicitement le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques comme condition à la candidature de tout État à l'Union (article 6 TUE). Il prévoit en outre qu'en cas de violation grave et persistante par un État membre de ces principes fondateurs de l'Union, le Conseil européen pourra suspendre certains droits conférés à l'État en question, notamment son droit de vote au sein du Conseil des ministres (nouvel article 7 TUE). C'est cette dernière disposition qui a été utilisée comme fondement pour le boycott de l'Autriche par les quatorze autres États membres de l'Union à la suite de l'arrivée au pouvoir en 2000 du parti populiste de Jörg Haider².

Le traité d'Amsterdam apporte ensuite différentes modifications à chacun des trois piliers.

S'agissant du pilier communautaire, le traité d'Amsterdam y intègre des domaines qui relevaient auparavant de la Coopération en matière de justice et d'affaires intérieures : on parle en l'espèce de « communautarisation partielle du troisième pilier » s'agissant des politiques concernant l'asile, l'immigration, la coopération en matière civile et l'octroi de visas pour les ressortissants des pays tiers. En outre, la procédure de codécision est simplifiée et son application étendue à de nouvelles matières (santé publique, égalité hommes-femmes, transports, politique sociale...) ; le recours à la majorité au sein du Conseil est à nouveau généralisé.

1. Cf. Y. LEJEUNE, *Le traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruxelles, Bruylant, 1998 et *Le traité d'Amsterdam, réalités et perspectives*, Pedone, 1999.

2. Cf. S. RODRIGUES, « L'Europe et les choix de l'Autriche », *Le Monde*, 4 février 2000.

Institutions européennes

Pour ce qui concerne le deuxième pilier, des dispositions relatives à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) autrefois annexées au traité de Maastricht sont intégrées au traité et font de cette organisation le « bras armé de l'Europe ». D'autres innovations concernent les règles de vote au sein du Conseil : pour les décisions devant être prises à l'unanimité, le traité introduit le concept de l'abstention constructive qui permet à un État de s'abstenir sans empêcher l'adoption de la décision en question ; pour les décisions à la majorité qualifiée, si un État déclare s'opposer à l'adoption d'une telle décision pour des raisons importantes de politique nationale, le Conseil des ministres statuant à la majorité qualifiée renvoie au Conseil européen le soin de prendre une décision à l'unanimité.

Le troisième pilier se voit pour sa part sensiblement réduit : du fait de la « communautarisation » d'une partie de son contenu précédemment évoquée, il ne comprend aujourd'hui que les dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale (CPJP), couvrant la lutte contre la criminalité, le trafic de drogue, d'armes, la corruption et la fraude. Par ailleurs, « l'acquis de Schengen » — c'est-à-dire les résultats de la coopération intergouvernementale réalisée entre certains États européens dans le domaine de la libre circulation des personnes dès 1985 et développée en marge des traités communautaires — est dorénavant intégré à ce pilier.

Outre ces modifications, le traité d'Amsterdam institue enfin un mécanisme dit de « coopération renforcée » : dans le cadre des premier et troisième piliers, une partie des États membres ont la possibilité de réaliser ensemble un approfondissement de la construction communautaire dans tel ou tel domaine. Cette notion de « coopération renforcée » consacre officiellement l'idée d'une intégration différenciée selon les États membres au sein de l'Union¹.

Par-delà de ces apports, le traité d'Amsterdam a totalement échoué sur les réformes de nature institutionnelle considérées pourtant par beaucoup comme un préalable indispensable aux prochains élargissements de l'Union. L'enjeu était tel que de nombreuses contributions ont été apportées à ce vaste débat, émanant des institutions communautaires bien sûr² mais également des instances

1. Cf. V. CONSTANTINESCO, « Les clauses de coopération renforcée », *RTDE* 1997, p. 751 et s.

2. Cf. notamment « Adapter les institutions pour réussir l'élargissement », *doc.COM(2000)34* du 26 janvier 2000.