

Partie préliminaire

LA DENSITÉ HISTORIQUE ET JURIDIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne est l'aboutissement d'un processus lent et complexe ; lent car il aura fallu plusieurs tentatives et projets, tant sur le plan politique qu'économique, pour asseoir efficacement le processus d'intégration et lui donner une configuration stable. En effet, l'Union européenne demeure, en dépit de son degré d'avancement, le creuset d'intérêts nationaux qui ont su certainement se conjuguer, mais toujours selon un rythme contrasté comme le démontrent pleinement les obstacles au processus constitutionnel ; complexe car le processus d'intégration se nourrit d'une pluralité de traités, mais aussi de normes dérivées, qui constituent ensemble l'ossature normative de l'Union. La complexité du système communautaire se traduit également sur le plan des objectifs qui alimentent l'action des institutions. À des objectifs principalement économiques, sont venus se greffer, au fil de l'intensification du processus d'intégration, d'autres objectifs plus ambitieux et dès lors plus difficiles à satisfaire comme l'intégration militaire et surtout l'unification politique.

Aujourd'hui, l'Union européenne constitue un ensemble qui procède d'une dynamique incessante, générée par les traités mais aussi par d'autres facteurs comme le processus inachevé de révisions, la nécessaire adaptation des institutions aux ouvertures géographiques ou encore le dépassement des objectifs communautaires.

Cette dynamique présente trois déclinaisons majeures ; une première, naturellement dans le champ institutionnel au sein duquel la vivacité de l'édifice est particulièrement symptomatique et lui permet de contrer la lecture classique des organisations internationales ; une deuxième dans le champ juridique, au travers de la consécration précoce et sans réserve d'un ordre propre et hiérarchisé, qui sera appelé à braver les exigences des ordres juridiques nationaux pour y prendre place et s'y intégrer ; en dernier lieu, dans le champ contentieux qui permettra de garantir une scrupuleuse application de la norme communautaire et dès lors son efficacité, par la mise en place d'un système perfectionné de voies de droits. À cet égard, le droit dont relève l'Union européenne a ceci de particulier, c'est qu'il se situe à la croisée des chemins entre le droit international et le droit interne. Du droit international, il s'affranchit de ses règles et s'échappe de ses mécanismes contraignants afin d'acquiescer une liberté d'action, inédite, tandis que du droit interne, il s'en approche étroitement, en convoitant la parfaite autonomie et le degré de perfectionnement au risque

parfois de s'y confronter. L'ambivalence du droit de l'Union européenne décline au fur et à mesure de la progression de l'intégration qui offre l'occasion au droit communautaire de se déraciner du droit international pour prospérer au travers d'une logique étatique.

Pour toutes ces raisons qui expliquent la configuration arborescente qu'offre la construction européenne, et certainement son caractère complexe, il est essentiel dans une étape préliminaire d'apprécier sa densité en situant l'Union européenne d'un point de vue historique, d'une part, et en définissant, d'autre part, la spécificité qui la caractérise sur le plan juridique et qui se nourrit naturellement de la singularité du projet européen.

La densité historique : les axes de la construction européenne

Le déroulement de la construction européenne fut progressif car il s'est cristallisé dès le départ autour d'une méthode que les fondateurs ont tenu à privilégier, sous peine de précipiter le processus d'intégration vers la faillite. En effet, la politique des petits pas, qui se caractérise par des délégations successives de compétences, fut perçue dès le commencement comme la garantie d'une intégration certaine et réussie qui permettrait la réalisation d'objectifs ambitieux comme l'avènement du marché unique, la mise en place de la politique étrangère et de sécurité commune et de l'union économique et monétaire, l'attribution d'un pouvoir législatif au Parlement européen ou bien encore l'élargissement.

La densité historique que présente la construction européenne s'organise autour de deux grands axes suggérant, pour l'un, la construction et la mise en avant d'une logique nouvelle et atypique, et pour l'autre, le perfectionnement du processus inauguré. Cette dualité renvoie, en réalité, à deux grandes phases inégales du déroulement de la construction européenne quant à leur durée et leur portée : dans un premier temps, on assiste à l'avènement des Communautés, étape constitutive, circonscrite dans sa durée et intense dans son contenu. Cette étape fondamentale permettra à la fois de délimiter la mise en place de l'édifice institutionnel et de jeter les bases du projet européen. En effet, c'est à cet instant-là qu'émergera la conception nouvelle des rapports entre États que suggèrent les traités fondateurs au profit d'un processus inédit, l'intégration.

Y succédera une autre période, plus ouverte dans le temps puisqu'inachevée et assurément plus dense en termes d'initiatives : en effet, se met en place progressivement un axe nouveau qui prône une évolution de fond des Communautés européennes en insistant sur l'affermissement de la volonté politique, jusqu'alors timide, et sur le perfectionnement du projet européen qui s'exprimera sur le plan interne sous la forme de l'approfondissement de la démarche communautaire et sur le plan externe, sous celle de l'élargissement. La quête de ce renouveau sera essentielle car elle confirmera pleinement la place et la portée du processus d'intégration.

Mais, la constitution de ces deux axes s'est parfois révélée délicate par la contradiction, quelquefois farouche, apportée par d'autres conceptions de l'Europe, moins volontaristes et dès lors plus accommodantes pour les États. Aussi, de manière ponctuelle, mais insistante, le processus d'émergence s'est trouvé contrarié sinon remis en cause à l'occasion de la survenance de différentes crises. Toutefois, en dépit du ralentissement qu'engendraient de telles résistances nationales, elles ont indéniablement encouragé les Communautés européennes à s'interroger sur l'efficacité de leur mode de fonctionnement et sur les limites de la coopération politique.

Section I

L'émergence d'un processus inédit : l'intégration

La première étape de la construction européenne vise la mise en place des trois Communautés européennes. Cet instant est naturellement décisif en raison du choix politique adopté à ce moment précis, à savoir celui de privilégier une démarche progressive et corrélativement de n'envisager, dans l'immédiat, qu'une intégration économique, projet le plus probable, en marginalisant volontairement l'intégration politique, source de nombreux antagonismes. Une telle orientation, la seule plausible pour l'époque, imprimera pendant de nombreuses années la nature des institutions communautaires, puisqu'elle explique dans une large mesure le rôle initialement effacé du Parlement européen et la prédominance du Conseil des ministres. Cette vision première, dominée par des perspectives économiques, évoluera lentement, sous l'effet des progrès sensibles accomplis par l'intégration économique, vers d'autres ambitions politiques, dont les modalités d'action se révéleront plus difficiles à mettre en œuvre que l'intégration des marchés nationaux.

§ 1. Un environnement international propice à de nouveaux rapports européens

La volonté d'instaurer de nouveaux rapports entre les pays européens prend assise sur un constat qui devait être dressé sur la scène internationale à l'encontre des organisations internationales de l'époque. Ce constat révélait une passivité et une relative inefficacité de ces organisations internationales. Il appellera une action déterminée qui se formalisera autour du projet européen dont l'expression et l'intensité culmineront lors du Congrès de La Haye réunissant du 7 au 10 mai 1948 près de mille délégués représentant des mouvements fédéralistes de 19 États. Cette initiative aura pour intérêt politique de souligner l'urgence du projet européen qui verra le jour sous la forme plus accomplie d'une Fédération européenne ou sous une forme plus mesurée d'une Union européenne. Le Congrès, qui proclamera la création du Mouvement européen, adoptera une résolution sous la forme d'un Message aux Européens lequel formulera des propositions ambitieuses prônant une Union des États européens, la consécration d'une charte des droits de l'homme, la mise en place d'une Assemblée européenne représentant les forces vives de toutes les nations et la création d'une Cour suprême chargée de sanctionner tout manquement à la charte. D'autres initiatives antérieures au Message lu aux Européens exprimeront des aspirations analogues, comme le discours d'Aristide Briand à l'Assemblée générale de la Société des Nations qui exposera en 1930 le mémorandum d'Alexis Léger sur la mise en place d'un régime d'Union fédérale européenne, mais également le discours prononcé le 16 septembre 1946 à Zurich au cours duquel Winston Churchill appelle les États européens à fonder les États-Unis d'Europe.

A. La modeste contribution des organisations internationales et européennes existantes

Il est certain que le contexte international expliquait la volonté de renforcer une Europe désunie, qui fut le théâtre de nombreux conflits armés par le passé. En effet, s'affirmait chaque jour en Europe un besoin urgent de reconstruction auquel devaient répondre les États européens de manière coordonnée et efficace. Aussi, en réponse à ces initiatives exprimant le souhait de construire une Europe unie, pacifique et prospère au lendemain de la seconde Guerre mondiale, sont nées différentes organisations internationales dans le sillage du plan d'aide Marshall, qui peuvent être différenciées selon leurs finalités : les unes poursuivaient une finalité essentiellement militaire, telle que l'Alliance Atlantique créée par le traité de Bruxelles, signée le 17 mars 1948 entre le Benelux, la France et le Royaume-Uni, ces deux derniers États étant eux-mêmes liés par le traité de Dunkerque conclu le 4 mai 1947. En outre, le 4 août 1949 est signé à Washington le pacte atlantique, dénommé traité de l'Atlantique Nord, lequel met en place un accord de sécurité collective régionale qui a vocation à couvrir une aire géographique plus vaste que le seul territoire européen visé par le traité de Bruxelles, puisqu'il intégrera les États-Unis et le Canada. Ce nouveau traité donnera naissance à une structure militaire, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, l'OTAN.

D'autres organisations internationales avaient une vocation principalement économique, comme la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations unies et surtout l'Organisation européenne de coopération économique, l'OECE, créée par une Convention du 16 avril 1948 par seize États européens en vue de mettre en œuvre le plan Marshall d'aide économique des États-Unis à l'Europe. Lorsque cette mission fut achevée, l'OECE deviendra en 1962 l'actuelle Organisation de coopération et de développement économique, l'OCDE.

Enfin, le dernier type d'organisations, qui a vu le jour à partir de la volonté d'unification des États européens, s'inscrivait davantage dans une vocation politique. Il s'agit en effet de la création du Conseil de l'Europe à travers la Convention signée le 5 mai 1949. Composé alors de dix États européens (Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni), le Conseil de l'Europe s'est élargi à de nouveaux États de l'Europe centrale et orientale et compte aujourd'hui quarante et un membres. Le Conseil de l'Europe représente certainement l'organisation représentant au mieux les aspirations politiques de l'époque mettant en place une représentation parlementaire aux côtés d'une représentation des gouvernements. En effet, l'Assemblée du Conseil de l'Europe, composée de membres délégués par les parlementaires nationaux, formule des recommandations tandis que le Comité des ministres, composé des représentants des gouvernements, constitue l'instance de décision.

En dépit du foisonnement des organisations européennes ou internationales appelées à répondre au vœu d'unification des milieux européens, les États européens demeuraient confrontés à leurs difficultés politiques ou économiques. La contribution de ces différentes organisations à la réalisation d'une unité politique et économique européenne sera dès lors modeste et enlisera le processus de rapprochement des États. En effet, le schéma institutionnel que présentaient ces organisations se limitait à reprendre comme mode de fonctionnement les règles hautement classiques de la coopération intergouvernementale qui présentent deux principales lacunes, d'une part, celle de n'attribuer aucune compétence explicite aux institutions visées, et, d'autre part, celle de maintenir au profit des États leur pleine souveraineté leur permettant ainsi de s'opposer à la prise

de décision. Aussi, en dépit de la multiplication de ces organisations, il en ressort paradoxalement une certaine inefficacité puisque le désaccord d'un État membre mettait en péril le processus de décision et freinait la réalisation des projets.

B. La déclaration Schuman ou la consécration d'un nouveau mode de coopération

En 1950, il n'existait en Europe aucune organisation qui soit dotée de moyens institutionnels et juridiques performants afin d'incarner au mieux les ambitions politiques de l'Europe. Il faudra attendre la déclaration du ministre français des Affaires étrangères, Robert Schuman, le 9 mai 1950, pour que prenne forme l'Union de l'Europe, une déclaration qui servira de tremplin à la création des Communautés européennes selon une logique radicalement différente.

À l'initiative de Jean Monnet et Paul Reuter, la déclaration Schuman propose à six États européens (République fédérale d'Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas), de s'engager vers un processus d'intégration et non de simple coopération, jusqu'ici inédit, qui dépasserait le schéma contraignant de la coopération intergouvernementale pour privilégier une logique d'intégration affranchie des contraintes internationales et dès lors plus performante en termes d'avancées. Le modèle que proposait la déclaration Schuman amènerait les États participants à concéder une partie de leurs compétences et à accepter d'abandonner leur souveraineté à des institutions communes dotées d'un réel pouvoir de décision.

L'idée d'une telle proposition était tout à fait d'avant-garde puisqu'elle reposait sur une rupture avec le schéma classique qui privilégiait excessivement, dans le cadre de la coopération internationale, la souveraineté nationale au risque de voir le projet voué à l'échec. Pour la première fois, les États participants accepteraient de dépasser leurs antagonismes nationaux pour nourrir leurs intérêts communs.

§ 2. L'ouverture du processus d'intégration

A. L'avènement de la première Communauté : la CECA

La création de la CECA a précisément pour origine la déclaration Schuman, par laquelle le ministre français exhorte l'Europe à s'engager vers une voie communautaire. La déclaration Schuman mettra en avant la volonté de procéder, non pas de manière globale et immédiate, mais de manière sectorielle et progressive. L'idée est de mettre en avant des intérêts communs, autour desquels selon un rythme progressif, se cristalliserait une solidarité de fait et dès lors une sorte d'unification qui, par réalisations concrètes et de plus en plus nombreuses, atteindrait un point irréversible.

La coopération devient un objectif suranné, l'heure est à l'intégration d'intérêts tangibles qui reposeront sur un socle commun. C'est ainsi que le Ministre français proposera la mise en commun de la production et de la distribution de deux secteurs énergétiques de première importance, le charbon et l'acier, ainsi que l'institution d'une Haute Autorité dotée d'un réel pouvoir de

décision. Le processus d'intégration serait ainsi lancé selon une nouvelle logique qui privilégierait la progressivité des intérêts économiques afin d'établir à terme l'assise d'une unité d'une plus grande envergure.

Le choix de ces deux secteurs stratégiques n'est évidemment pas anodin puisqu'il répond en partie à la volonté de réconciliation des États européens, notamment entre la France et l'Allemagne, sur l'invitation pressante des États-Unis, soucieux de reconstituer le rôle économique et militaire de l'Allemagne face au poids du bloc soviétique. La France, inquiète de cette perspective, proposera alors une intégration des industries lourdes. Par cette mise en commun de produits stratégiques, l'Europe sera ainsi le paravent à tout conflit et le garant d'une paix durable. La mise en commun d'intérêts, au départ économiques, serait le moteur de cette action pour une Europe pacifiée. La méthode était nouvelle dans la mesure où pour la première fois il était proposé de parvenir à une union politique et une fédération européenne par le truchement d'une intégration à caractère économique qui marginaliserait dans un premier temps les intérêts politiques. La structure économique, si elle devenait un succès, serait le prétexte à une intégration politique.

La déclaration Schuman recevra un accueil favorable de la part de l'Allemagne et de l'Italie, qui espèrent à travers cette entreprise jouer un nouveau rôle en Europe, ainsi que de la part des trois États du Benelux. Tous se déclarent prêts à saisir cette nouvelle occasion et à participer à ce projet qui, en reposant sur des éléments concrets, ravive l'idée européenne. Seul le Royaume-Uni se montre réticent à l'égard de ces propositions et annonce, le 27 mai 1950, son refus de placer son industrie lourde sous le contrôle d'une institution commune. Pour le Royaume-Uni, une telle intégration équivaldrait à un véritable abandon de souveraineté et ruinerait la nationalisation qui venait d'être effectuée récemment dans les deux secteurs en question.

En dépit du refus britannique, les négociations s'ouvrent dès le 20 juin 1950 à Paris entre les Six. Après plusieurs mois de négociations, le traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et l'Acier est signé le 18 avril 1951 pour une durée limitée à cinquante ans. Il entre en vigueur le 25 juillet 1952 après ratifications nationales qui n'ont soulevé aucune difficulté, à l'exception de celle de la France, pourtant à l'origine du projet. En effet, la ratification parlementaire est obtenue difficilement en raison de l'opposition des communistes qui craignent la renaissance d'une Allemagne forte, susceptible de devenir un élément stratégique supplémentaire pour isoler le bloc soviétique. Le projet de traité rencontre également des résistances auprès des gaullistes qui réproouvent le transfert de compétences au profit d'une institution supranationale.

Le traité CECA marque naturellement une étape fondamentale puisque, à partir de cet instant, s'ouvrira pour la première fois en Europe un marché commun sectoriel qui concerne le charbon et les produits sidérurgiques. En outre, il s'agit là de la première communauté à caractère fonctionnel qui se situe à l'échelle de l'Europe et qui poursuit une vocation préfédérale. En acceptant de se lancer dans l'aventure européenne selon une intensité progressive et dès lors d'appréhender la construction européenne par paliers, les Six entendent privilégier la méthode fonctionnelle (dite également institutionnelle) par opposition à la méthode fédéraliste (dite constitutionnaliste), excessivement ambitieuse. Les fonctionnalistes estiment qu'un État acceptera plus facilement d'abandonner certaines de ses compétences à une institution indépendante et supranationale dès lors qu'un tel transfert vise un domaine concret et clairement délimité. Une telle méthode peut porter ses fruits car l'État maîtrise l'étendue de ce transfert et acceptera d'intensifier progressivement ces transferts de souveraineté qui seront appelés à affecter des domaines de plus en plus significatifs.

Dès le départ, la CECA s'inscrit ainsi dans un processus d'ouverture vers un projet beaucoup plus intense et large qui consacrerait une intégration européenne dans plusieurs domaines et non simplement en matière énergétique, le point culminant étant la recherche d'une intégration politique. À ce titre, la CECA se présente sur le plan institutionnel comme un modèle expérimental qui tente de préparer une intégration plus poussée. La CECA présente une structure inédite qui tente d'intégrer les aspirations de l'époque et de se donner réellement les moyens de les accomplir. Elle repose sur un système quadripartite à vocation supranationale, qui prépare les institutions de la CEE et de l'Euratom. En effet, elle se compose d'une Haute Autorité, présidée par Jean Monnet, et dotée d'un caractère fortement supranational puisqu'elle réunit des personnalités indépendantes des gouvernements. Sa tâche première consiste à gérer les intérêts de ce marché commun naissant. Elle est l'institution qui se voit investie du pouvoir de décision et de gestion. À ses côtés, siège un Conseil spécial des ministres, organe intergouvernemental dans lequel siègent les représentants des gouvernements, et qui détient principalement un pouvoir consultatif et s'assure que la Haute Autorité agit en étroite coordination avec les États membres. L'action de la Haute Autorité est soumise à un double contrôle, d'une part, un contrôle politique émanant d'une Assemblée commune qui peut la renverser par une motion de défiance et, d'autre part, un contrôle juridictionnel exercé par la Cour de justice qui veille au respect du droit dans le marché commun.

Sur le plan du financement, la CECA dispose de ressources pour financer ses interventions : elle fixe dans une certaine limite le taux du prélèvement que lui verseront les entreprises soumises à sa juridiction. Ce système de ressources propres est également symptomatique de la démarche adoptée par les fondateurs de la CECA, qui profite à son indépendance politique.

Cette structure institutionnelle est fortement imprégnée d'une logique supranationale, et ce pour deux raisons : d'une part, le rôle très en relief d'une institution indépendante et investie d'un pouvoir de décision, la Haute Autorité, et, d'autre part, le mode de financement de la Communauté qui dénote la volonté politique de marquer son indépendance par rapport aux États. Par la création de la CECA et la volonté de dépasser la lecture classique de la coopération internationale, l'Europe communautaire vient de franchir le point de départ de la construction européenne qui s'apparente d'emblée à un processus qu'il convient non seulement d'entretenir mais aussi d'intensifier. L'ouverture de ce processus signifie que la Communauté devra accomplir d'autres réalisations sur le plan économique et à terme sur le plan politique en vue d'aboutir à une fédération européenne qui demeure avant tout l'objectif final.

Le traité CECA est venu à expiration le 23 juillet 2002. Mais, son acquis a été transféré à la Communauté européenne et affecté à un programme de recherche dans le domaine sidérurgique et dans celui du charbon.

B. L'échec de l'intégration militaire : le rejet du traité CED

Dans ce contexte d'après-guerre, le projet d'intégration militaire se fait de plus en plus vif dans les milieux européens. Il est certainement encouragé par les circonstances politiques de l'époque, tendues sur le plan international, qui font déplacer progressivement le discours européen non pas sur le terrain politique, mais sur celui de la défense. En effet, plusieurs événements à l'échelle internationale, notamment le blocus de Berlin qui a débuté en juin 1948 et n'a pris fin laborieusement qu'en mai 1949 et surtout le déclenchement de la guerre de Corée en juin 1950,