

Des Communautés européennes à l'Union européenne

Historique

Les projets d'unification européenne après la Seconde Guerre mondiale

Avec la fin de la Seconde Guerre mondiale, les pays d'Europe occidentale vont chercher à mettre en place des structures nouvelles de coopération. Leur objectif est de prévenir tout conflit d'envergure sur le continent, de favoriser la reconstruction d'économies dévastées par cinq années de conflit et de fortifier leur unité de valeurs contre la menace portée par le camp soviétique.

Du 7 au 10 mai 1948, se tient à La Haye, à l'initiative de mouvements européens et de diverses personnalités, le **Congrès de l'Europe**. Les débats font apparaître un clivage fort – déjà ! – entre partisans d'un pouvoir politique européen indépendant des États (les « fédéralistes ») et défenseurs d'une simple coopération intergouvernementale entre États souverains (les « unionistes »). Les textes adoptés sont assez incisifs sur les objectifs à atteindre (suppression des obstacles au commerce, libre convertibilité des devises, coordination des politiques économiques, adoption d'une charte des droits de l'homme, etc.) mais plus prudents sur les moyens institutionnels d'y parvenir.

Sa seule retombée concrète sera **la création le 5 mai 1949 du Conseil de l'Europe**, organisation de coopération intergouvernementale dont les compétences très générales couvrent la promotion des droits de l'homme, le renforcement de la démocratie et le développement de la coopération dans les domaines les plus divers (culture, éducation, science, médias). Seules les questions de défense sont exclues de son intervention. Composé initialement de dix États européens, le Conseil de l'Europe s'est élargi par la suite aux autres pays européens et compte aujourd'hui 47 États membres.

La création d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier : le laboratoire de la construction communautaire

Le 9 mai 1950, sur une idée de Jean Monnet, alors commissaire au Plan, le ministre des Affaires étrangères français, Robert Schuman, propose de **mettre en commun les productions française et allemande de charbon et d'acier** et de les placer sous le contrôle d'une Haute autorité commune ouverte aux autres États européens. En lançant cette initiative, la France poursuit plusieurs objectifs : empêcher toute nouvelle guerre avec l'Allemagne en mutualisant des produits indispensables pour les industries militaires ; rationaliser un secteur en crise menacé de surproduction ; amorcer la réconciliation franco-allemande ; lancer un processus

politique de coopération susceptible de déboucher sur une « Fédération européenne » (ce terme figure explicitement dans la déclaration du ministre français). Puisque les États sont réticents à déléguer leurs souverainetés, l'idée est de créer entre eux des solidarités de fait susceptibles de générer un surcroît d'intégration politique.

Le plan Schuman est immédiatement accepté par le chancelier Adenauer. Ouvertes le 20 juin 1950, les négociations aboutissent le 18 avril 1951 à la signature à Paris, par six pays (la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas), du traité sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier. La Grande-Bretagne refuse de participer aux négociations par hostilité à l'inspiration supranationale de l'entreprise et par souci de préserver ses liens avec le Commonwealth. L'ensemble des ratifications obtenues, le traité entre en vigueur le 23 juillet 1952 pour une durée de cinquante ans.

Les principaux pouvoirs de décision et de gestion sont exercés par un organe à caractère supranational et indépendant des États, **la Haute Autorité**. Composée de neuf personnalités indépendantes désignées pour six ans en commun par les États membres, elle dispose d'un budget financé en partie sur ressources propres et de larges pouvoirs en matière d'ententes et de concentrations ou de fixation des prix et des salaires qui l'autorisent à adopter des actes obligatoires s'appliquant aux entreprises et aux États membres. Certaines décisions importantes en période de crise ou pour financer des travaux et installations ne peuvent être prises qu'avec l'avis conforme du **Conseil des ministres** composé d'un membre du gouvernement de chaque État membre. La Haute Autorité peut être renversée à la majorité des deux tiers par une Assemblée commune, composée de 78 membres désignés par les parlements nationaux, dont les pouvoirs sont, pour le reste, consultatifs. Une Cour de justice est chargée de veiller au respect du traité et de trancher les différends entre les pays membres ou les personnes.

Les traités de Rome : la création de la Communauté économique européenne et d'Euratom

Avec l'échec du projet de Communauté européenne de défense, la démarche fonctionnelle d'intégration économique apparaît comme la seule méthode possible de relance de la construction européenne. L'option privilégiée par Jean Monnet est celle d'une extension des compétences de la CECA aux transports et à l'énergie nucléaire civile. À cette approche par addition de coopérations sectorielles, les pays du Benelux préfèrent l'option d'une intégration économique générale. Cette seconde option l'emporte. Mandaté par la conférence de Messine (juin 1955), un comité intergouvernemental, réunissant experts et représentants des gouvernements, sous la présidence de Paul-Henri Spaak, propose la constitution d'un marché commun et d'une communauté de l'énergie atomique. Le rapport Spaak est approuvé par la conférence de Venise (29 mai 1956). Ouvertes en juin 1956, les négociations aboutissent à la signature par les six États membres de la CECA (France, Allemagne, Italie, Belgique, Luxembourg et Pays-Bas), le 25 mars 1957 à Rome, de deux traités établissant, l'un la Communauté économique européenne (CEE), l'autre la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom). Ils entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1958 pour une durée illimitée.

La France et le traité de Rome

La France était initialement réticente à l'égard d'une libéralisation générale des échanges et très favorable à une coopération en matière d'énergie atomique (parce qu'elle estimait qu'en raison de son avance technologique dans ce secteur, elle profiterait plus que les autres pays d'une telle coopération). Elle n'accepte de se rallier au projet de marché commun qu'en échange de la conclusion conjointe d'un second traité instituant Euratom. Si elle doit concéder à l'Allemagne la mise en place d'une politique de contrôle de la concurrence, elle obtient le principe d'une politique agricole commune, des périodes de transition relativement longues pour la réalisation du marché commun et le principe d'une association avec l'Outre-mer. Arguant que l'objectif n'était plus seulement de nouer une coopération sectorielle mais de construire un marché commun général, elle obtient également que le Conseil représentant les États détienne la réalité du pouvoir de décision.

Le traité instituant la CEE prévoit la réalisation, d'ici le 31 décembre 1969 et à l'issue d'un processus en trois étapes, d'un marché commun ainsi que la mise en place de politiques communes dans les domaines de l'agriculture, des transports et du commerce extérieur. Le système institutionnel prévu par le traité va bien au-delà d'une simple coopération intergouvernementale mais il ne reproduit pas le modèle ouvertement supranational de la CECA. Le traité crée une institution indépendante des gouvernements, la Commission, qui dispose du monopole de l'initiative mais, à la différence de la Haute Autorité, n'a pas de pouvoirs propres de décision (sauf en matière de concurrence). C'est le Conseil, composé des ministres représentant les États, qui possède la réalité du pouvoir de décision. Il adopte à l'unanimité les règlements et les directives mais à partir de la troisième étape de la période de transition, ses décisions devront être prises à la majorité qualifiée. Une Assemblée des Communautés européennes composée de 142 membres désignés par les parlements nationaux peut censurer la Commission mais ne dispose dans les matières législatives que d'un simple pouvoir d'avis. Enfin, une Cour de justice assure le respect de droit communautaire dans l'application et l'interprétation des traités.

En dépit du caractère lacunaire de certaines de ses dispositions (par beaucoup d'aspects, le traité de Rome est un traité cadre qui se contente de fixer le principe de certaines politiques tout en renvoyant au Conseil le soin d'en détailler le fonctionnement) et d'omissions (rien sur l'aide aux régions, la coopération monétaire, l'industrie, la recherche ou la protection de l'environnement), le traité de Rome va connaître une destinée hors du commun, à la fois instrument d'une intégration accélérée des économies européennes et matrice d'importants transferts de souveraineté au profit d'une construction politique sans équivalent dans le monde.

L'échec du plan Fouchet

À son arrivée au pouvoir en 1958, le général de Gaulle ne remet pas en cause les traités de Rome entrée en vigueur six mois auparavant. Mais il annonce qu'il veut promouvoir une coopération politique nouvelle plus respectueuse des souverainetés des États et capable de faire de l'Europe un pôle d'influence indépendant des deux super-puissances.

Constituée à l'initiative de la France, une commission intergouvernementale, présidée par Christian Fouchet, adopte le 19 octobre 1961 un plan prévoyant l'établissement, par un nouveau traité, d'une « Union d'États » dotée d'institutions communes propres (un Conseil des chefs d'État et de gouvernement prenant ses décisions à l'unanimité, un Conseil des ministres, etc.) et compétente dans des domaines non couverts par le traité CEE (politique étrangère, science et culture, défense).

Le plan est aussitôt critiqué par les partenaires de la France qui y voient une prise de distance vis-à-vis de l'OTAN et une mise sous tutelle intergouvernementale des Communautés européennes. La nouvelle version du plan Fouchet présentée le 17 janvier 1962 n'apporte aucune réponse à ces inquiétudes. Par ailleurs, certains pays (dont ceux du Benelux) font de l'entrée du Royaume-Uni dans les Communautés un préalable à la conclusion d'un accord sur l'union politique. C'est l'échec des discussions sur l'Union politique entériné le 17 avril 1962.

Symbole de l'Europe des nations, le plan Fouchet a souvent mauvaise presse. En réalité, il était sur bien des points prémonitoire : sa proposition de Conseil de l'Union composé des chefs d'État et de gouvernement anticipait la création en 1974 du Conseil européen ; l'extension des compétences européennes à des domaines comme la politique extérieure, la défense, la science ou la culture ne sera réalisée que bien plus tard par l'Acte unique ou les traités de Maastricht et de Nice. Inversement, on peut penser que chapeauté par une Union d'États fonctionnant à unanimité, le système communautaire n'aurait pas connu le même dynamisme (marché unique, euro...).

Le compromis de Luxembourg : le maintien de l'unanimité au Conseil

Le 31 mars 1965, la Commission présente devant l'Assemblée européenne une proposition de réforme du financement de la politique agricole commune prévoyant la mise en place d'un système de ressources propres et l'élargissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen. Pour faire passer cette initiative audacieuse, la Commission table sur l'attachement de la France à la PAC.

Le calcul va se révéler erroné. En effet, le général de Gaulle va saisir l'occasion pour **remettre en cause l'extension du champ du vote à la majorité qualifiée** au Conseil prévue pour le 1^{er} janvier 1966. Le général de Gaulle refuse la proposition de la Commission et, le 1^{er} juillet 1965, rappelle à Paris le représentant permanent de la France auprès des Communautés européennes. Pendant plus de sept mois, la France ne siège plus au Conseil. C'est la politique « de la chaise vide ». Le général de Gaulle demande une révision des traités afin de préserver l'unanimité au Conseil au cas où un gouvernement estimerait ses intérêts vitaux en cause et une limitation du rôle de la Commission (diminution de son pouvoir d'initiative, renforcement du contrôle par le Conseil).

La crise est résolue par l'adoption le 30 janvier 1966 d'une **déclaration commune** connue sous le nom de « compromis de Luxembourg ». Dans la forme, ce texte ne

modifie pas les traités : il s'agit d'une simple déclaration politique et non d'un protocole interprétatif comme le souhaitait initialement la France. Le pouvoir d'initiative de la Commission n'est pas remis en cause mais cette dernière doit désormais informer le COREPER des propositions législatives en préparation. Surtout, lorsque des « intérêts très importants » d'un ou plusieurs partenaires sont en jeu, le Conseil s'efforcera, « dans un délai raisonnable », d'arriver à des solutions unanimes.

L'interprétation de ce texte a donné lieu à des divergences. Pour la France, ce texte signifie qu'il faut continuer à discuter jusqu'à ce que l'accord unanime soit atteint – ce qui revient à réintroduire subrepticement le droit de veto. Pour les autres États membres, il faut passer au vote majoritaire si les discussions se prolongent.

Dans la pratique, c'est le point de vue français qui s'est imposé. Même si, en quelques occasions, le recours au compromis de Luxembourg a été refusé par la présidence du Conseil (notamment en 1982 lorsque le Royaume-Uni tente de s'opposer à une hausse des prix agricoles), les États n'ont pas hésité à invoquer ce compromis lorsqu'ils estimaient qu'un intérêt national important était mis en cause mais aussi dans des circonstances plus mineures.

Le compromis de Luxembourg va ainsi être le point de départ d'une **neutralisation du vote majoritaire**. Jusqu'à la révision de l'Acte unique, les présidences du Conseil vont chercher à prolonger les discussions pour obtenir l'accord unanime des États (ou du moins le consensus), y compris dans des cas où le vote à la majorité qualifiée serait d'application. Fruit de compromis difficiles, les textes adoptés manqueront de consistance. Des propositions vont rester bloquées au Conseil pendant des années faute d'accord unanime. Et la Commission va se retrouver affaiblie dans l'exercice de son pouvoir d'initiative. Il faudra attendre l'Acte unique – qui étend le champ du vote à la majorité qualifiée – et le traité de Maastricht – qui instaure la co-décision – pour que le compromis de Luxembourg voit son rôle fortement réduit, puis marginalisé.

Le compromis de Luxembourg est-il caduc ?

Dès lors que les traités tracent une frontière précise entre les matières relevant du vote à la majorité qualifiée et de l'unanimité, certains États estiment que le compromis de Luxembourg ne peut plus valablement être invoqué. Comment admettre, en effet, que des États puissent s'exempter de leurs engagements européens en les autorisant à bloquer une décision majoritaire en dehors des cas prévus par les traités ?

Ce point de vue n'est pas celui de certains États, dont le Royaume-Uni, qui estiment que le compromis de Luxembourg est toujours valable. Ce dernier fait partie de l'acquis communautaire sur la base duquel ils ont adhéré aux Communautés ou à l'Union. Lorsqu'un texte porte atteinte à un intérêt national essentiel (identité nationale, diversité culturelle, éléments fondamentaux constitutifs de la cohésion sociale...), ces États estiment qu'ils doivent garder la possibilité de s'opposer au passage au vote et obtenir le prolongement des discussions, voire mettre leur veto à son adoption (même si le vote à la majorité qualifiée est applicable).

Il reste que ce débat est quelque peu théorique. S'il apparaît qu'un projet de texte met en cause un intérêt national déterminant, les autres États membres chercheront à trouver un arrangement acceptable plutôt que mettre l'État concerné en situation d'invoquer le compromis de Luxembourg pour s'opposer à son adoption.

L'Acte unique : une relance par l'intégration économique de la construction européenne

Afin de relancer la construction communautaire enlisée depuis plusieurs années, la Commission, présidée par Jacques Delors, présente en juin 1985 un livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur qui propose de fixer au 31 décembre 1992 la réalisation d'un véritable marché unique sans frontières et de généraliser le vote à la majorité qualifiée pour l'adoption des 300 mesures nécessaires à l'élimination des obstacles aux échanges. Ce document est approuvé par le Conseil européen de Milan en juin 1985 qui décide, dans la foulée, de convoquer, pour la première fois à la majorité (contre l'opposition de la Grande-Bretagne, du Danemark et de la Grèce), une conférence intergouvernementale de révision des traités. Les négociations sont d'une brièveté remarquable (trois mois de discussions !). L'Acte unique est signé le 17 février 1986 par neuf États sur douze, puis le 28 février 1986 par le Danemark (qui avait auparavant consulté son peuple par référendum), l'Italie et la Grèce. L'« Acte unique » est ainsi dénommé parce qu'il réunit dans un seul document une révision des traités communautaires et des dispositions nouvelles relevant de la coopération entre États (institution du Conseil européen et de la coopération politique européenne). Le traité entre en vigueur le 1^{er} juillet 1987.

L'Acte unique présente le double mérite d'étendre le champ des compétences des Communautés à de nouveaux domaines (cohésion économique et sociale, recherche et développement technologique, santé et sécurité des travailleurs, protection de l'environnement) et de consacrer l'objectif de réalisation du marché intérieur au 31 décembre 1992. Pour faciliter la réalisation de cet objectif, l'Acte unique applique la majorité qualifiée à l'adoption des textes relatifs au marché intérieur (à l'exception importante de la fiscalité et de la libre circulation des personnes qui restent à l'unanimité). Le rôle du Parlement européen se trouve augmenté avec l'instauration de deux nouvelles procédures d'adoption des textes (avis conforme et coopération). Bien qu'une déclaration annexée précise que l'échéance du 31 décembre 1992 ne crée « pas d'effets juridiques automatiques », cette date aura un effet mobilisateur considérable auprès des gouvernements et des opinions publiques. De fait, la réussite est éclatante : quelques 270 directives seront adoptées pour réaliser le marché unique. Certains reprocheront à l'Acte unique d'avoir engagé les Communautés européennes dans la voie d'une ouverture libérale des marchés et créé ainsi les conditions d'un déséquilibre entre les volets économiques et sociaux de la construction européenne. On rappellera toutefois que l'Acte unique a été aussi à l'origine d'un renforcement de l'aide aux régions (adoption en 1988 du paquet Delors I) et du lancement de politiques nouvelles en matière de recherche ou de protection de l'environnement. La mise en œuvre – et le financement – de ces actions n'auraient pas été possibles si les États contributeurs au budget communautaire n'avaient trouvé des contreparties à l'augmentation de leur effort dans l'ouverture des marchés et l'augmentation de leurs exportations.

Le traité de Maastricht : l'approfondissement avec l'élargissement

La chute du mur de Berlin, en même temps qu'il marque le début de l'effondrement du communisme en Europe de l'Est, ouvre la perspective d'une unification du continent européen. La réunification allemande est engagée à marches forcées. Les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale se tournent vers la Communauté. La conclusion du traité de Maastricht est une réponse à ce défi historique. Elle garantit qu'une Allemagne unie poursuivra dans la voie de son engagement européen. Elle permet de renforcer les institutions et de lancer de nouveaux « chantiers » (l'Union économique et monétaire) avant l'entrée des États d'Europe centrale et orientale.

Le traité est adopté par le Conseil européen de Maastricht (décembre 1991) et signé le 7 février 1992 par les douze États membres de la Communauté. Une révision constitutionnelle s'avère nécessaire en France (à la suite d'une réunion du Congrès le 25 juin 1992) après que le Conseil constitutionnel a jugé le traité contraire à la Constitution (décision du 9 avril 1992). Des référendums sont organisés en Irlande, en France (victoire étriquée du « oui » par 51,05 % des voix le 20 septembre 1992) et au Danemark. Le vote négatif du peuple danois, le 2 juin 1992, bloque l'entrée en vigueur du traité. Pour sortir de l'impasse, le Conseil européen d'Édimbourg (décembre 1992) accorde au Danemark quatre dérogations sur la monnaie unique, la défense commune, la coopération judiciaire et la citoyenneté. Par un nouveau référendum organisé le 18 mai 1993, le peuple danois approuve le traité ainsi complété. Le traité sur l'Union européenne entre finalement en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

Le traité de Maastricht institue la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) qui succède à la coopération politique européenne (CPE). Il crée l'Union européenne composée de trois piliers, le premier couvrant les matières relevant la méthode communautaire (Communauté européenne), les deux autres (PESC et Affaires intérieures et de justice) relevant de processus intergouvernementaux. Au sein du pilier communautaire, il étend le champ de la majorité qualifiée et instaure une procédure nouvelle de codécision qui place le Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil. Consacrant les conclusions du rapport Delors, le traité de Maastricht prévoit l'achèvement de l'Union économique et monétaire selon un processus en trois étapes. Il étend le champ d'intervention de la Communauté à six nouveaux domaines (éducation, formation professionnelle, culture, santé publique, protection des consommateurs, réseaux transeuropéens, industrie) tout en consacrant le principe de subsidiarité dans l'exercice des compétences partagées.

Le traité d'Amsterdam : la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice

Ouverte en mars 1996 afin d'adapter les institutions à la perspective du prochain élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, la conférence intergouvernementale aboutit, après de longues négociations, à un accord à « l'arraché » lors du Conseil européen d'Amsterdam (juin 1997). Le traité est signé le 2 octobre 1997. Des référendums sont organisés en Irlande et au Danemark. En France, après décision du Conseil constitutionnel du 31 décembre 1997 déclarant que ce traité comportait

des dispositions contraires à la Constitution, la ratification parlementaire intervient après révision de la Constitution (par réunion du Congrès le 25 janvier 1999). Le traité d'Amsterdam entre en vigueur le 1^{er} mai 1999.

Il a été parfois dit que ce traité n'était porté par aucun projet politique comme l'Acte unique (le marché intérieur) ou le traité de Maastricht (la monnaie unique). Il est vrai qu'il n'élargit qu'à la marge le champ des compétences de l'Union. Mais ce serait ignorer les dispositions importantes prises pour donner une dimension sociale à la construction communautaire (intégration du protocole sur la politique sociale), donner plus de visibilité à l'action extérieure de l'Union (institution d'un Haut représentant pour la politique étrangère et la sécurité commune) et réaliser un espace commun de liberté, de sécurité et de justice (communautarisation d'une partie du 3^e pilier, intégration de la coopération Schengen dans le cadre de l'Union).

En réalité, le principal défaut du traité d'Amsterdam est d'avoir échoué à réformer les institutions pour les préparer à l'élargissement. Dans un protocole annexé au traité, les États décident de renvoyer à une CIG ultérieure, lorsque l'Union comptera 20 États membres, le soin de traiter trois sujets laissés sans solution : la composition des institutions, les règles de pondération des voix et le champ de la majorité qualifiée.

Le traité de Nice : une réforme minimale des institutions

En juin 1999, le Conseil européen de Cologne convoque une conférence intergouvernementale centrée sur les trois questions qui n'avaient pu être réglées à Amsterdam (auxquelles sera ultérieurement ajouté le thème des coopérations renforcées). La conférence intergouvernementale commence ses travaux le 14 février 2000. À l'issue d'âpres négociations, un accord intervient lors du Conseil européen de Nice (11 décembre 2000). Le traité est signé à Nice le 26 février 2001.

Centrées sur des enjeux de pouvoir (la place des États au sein des institutions, la formation de la majorité qualifiée), les négociations ont creusé un fossé entre « grands » et « petits États ». La France et l'Allemagne, qui s'opposaient sur la question de leurs poids respectifs au Conseil, n'ont pas été en mesure de donner l'impulsion comme lors des précédentes CIG.

Le traité de Nice est ratifié en France par la voie parlementaire. Il n'y a pas eu saisine du Conseil constitutionnel. Il est en revanche rejeté par le peuple irlandais lors du référendum du 7 juin 2001. Le Conseil européen de Séville (juin 2002) adopte alors deux déclarations réaffirmant l'absence d'engagement de défense mutuelle dans le traité et la neutralité de l'Irlande. Une fois ces « réassurances » obtenues, un second référendum est organisé en Irlande le 19 octobre 2002 et le « oui » l'emporte largement. Le traité de Nice entre en vigueur le 1^{er} février 2003.

Traité « existentiel plus qu'essentiel¹ » Nice a pour grand mérite d'introduire les adaptations institutionnelles nécessaires à l'entrée dans l'Union de douze nouveaux membres mais au prix de compromis peu satisfaisants. Ainsi, le traité rééquilibre

1. Selon la formule de Michel Petite, directeur du service juridique de la Commission.