

# CHAPITRE I

## L'ÉVOLUTION DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

*Trois traités vont donner naissance à trois organisations inter-gouvernementales dans le cadre d'un objectif d'abord purement d'intégration économique, puis enrichi d'objectifs plus politiques (section 1).*

*Les évolutions qui ont concerné les États membres (section 2) et les domaines d'intervention – des Communautés d'abord, puis de l'Union européenne – (section 3), reflètent une avancée constante.*

### SECTION I : DE L'EUROPE ÉCONOMIQUE À L'EUROPE POLITIQUE

---

*Plusieurs traités se sont succédé, chacun ayant apporté une pierre à l'édifice de la construction européenne. Cependant, on peut discerner une date-charnière : 1992. En effet, avant 1992, il n'existait que des Communautés européennes (§ 1). En 1992, celles-ci vont se trouver regroupées dans un cadre unique plus vaste : l'Union européenne. À partir de cette date, une nouvelle ère commence (§ 2).*

## § I : DES TROIS COMMUNAUTÉS À L'UNION

Les «Pères fondateurs» de la construction européenne partirent de deux principes simples : ne pas regrouper (au départ) un grand nombre de pays et se focaliser sur des secteurs économiques précis pour créer une solidarité de fait. C'est pourquoi les trois premières Communautés européennes ne regroupèrent que six États : la république fédérale d'Allemagne, la France, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas (A). Après quelques réajustements institutionnels et un accroissement du nombre des États membres (B), cette première phase allait s'achever avec la création de l'Union par le traité de Maastricht (C).

### ●●● A. LES TROIS COMMUNAUTÉS ORIGINELLES

La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) est créée par le traité de Paris du 18 avril 1951 (la durée du traité étant de 50 ans, la CECA a été dissoute le 23 juillet 2002). C'est une véritable organisation intégrative puisque ses États membres acceptent de transférer certaines de leurs compétences aux institutions de la CECA qui les exerceront désormais au travers de décisions obligatoires.

Quelques années plus tard, deux traités, signés à Rome le 25 mars 1957, donnent naissance à deux nouvelles Communautés :

- la Communauté économique européenne (CEE) ;
- la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEa), également appelée EURATOM.

Les trois Communautés originelles reposent chacune sur un traité distinct qui fonde leur personnalité juridique propre. Elles ont chacune leurs propres procédures de décision, leur propre budget, leurs propres organes. Il y a donc trois Conseils, trois Commissions (celle de la CECA étant appelée «la Haute Autorité»). Seules l'Assemblée européenne (futur Parlement européen) et la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE ou Cour de justice) sont leurs communes.



## LECTURES

- R. Schuman, *Pour l'Europe, Écrits politiques*, Nagel, 3<sup>e</sup> éd. 2000.
- J. Monnet, *Mémoires*, Fayard, 1976.

### ●●● B. DU TRAITÉ DE LUXEMBOURG À L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN

Les Communautés européennes en tant qu'entité unifiée naissent avec le traité de Luxembourg, signé le 8 avril 1965. Cette unification est une amélioration sensible sur le plan institutionnel. À partir de cette date, il n'existe plus qu'un seul Conseil (appelé le «Conseil des Communautés européennes» et désigné «le Conseil» dans la suite de l'ouvrage). Il n'existe plus qu'une seule Commission. C'est ce que l'on a appelé la «fusion des exécutifs». L'administration des trois Communautés est refondue en une seule et il n'existe plus qu'un seul budget commun.

Mais la création de l'entité «Communautés européennes» n'a pas absorbé les trois Communautés en une seule. Les effets de la réforme n'apparaissent que dans le cadre et dans les limites de la réalisation de fonctions communes. Par exemple, sur le plan international, l'accréditation des missions diplomatiques se fait au nom des trois Communautés ensemble et non plus pour chacune d'elles individuellement. L'autonomie des traités continue donc à être appliquée par la Cour de justice (10 mai 1960, *Hauts fourneaux de Givors*, aff. 27/58 à 29/58, Rec. 503) de sorte que l'utilisation des dispositions d'un traité dans le cadre des deux autres est en principe proscrite.

En 1966, la France provoque une crise à propos du mode de vote au Conseil (voir, partie 2, ch. III, section 1). Mais, en 1969, la démission du général de Gaulle et l'élection de Georges Pompidou comme nouveau président de la République française permettent à la France de prendre l'initiative d'une «relance» européenne avec la réunion d'une conférence au sommet : la conférence de La Haye des 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969. Celle-ci permet notamment la reprise des négociations relatives à l'adhésion de nouveaux États européens, spécialement le Royaume-Uni dont les candidatures (1961, 1967) n'avaient pu aboutir en raison du refus de la France (1963, 1967).

En 1972, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark rejoignent les six États fondateurs (la Norvège doit renoncer à son adhésion en raison d'un référendum négatif). La Grèce (1979), l'Espagne et Portugal (1985) adhèrent à leur tour.

L'Acte unique européen (AUE), signé les 17 et 28 février 1986, réalise ensuite une nouvelle avancée globale de la construction communautaire.

Au plan des finalités, ce traité prévoit :

- pour le 1<sup>er</sup> janvier 1993, l'achèvement du marché intérieur (espace sans frontières intérieures dans lequel règne la liberté de circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux) ;
- l'instauration de nouveaux champs d'intervention communautaire (comme l'environnement, la recherche) et l'élargissement des politiques existantes ;
- l'introduction d'une coopération dans les domaines économique et monétaire.

Au plan institutionnel, ce traité prévoit :

- un recours plus fréquent à la majorité qualifiée au Conseil et donc une restriction de l'unanimité ;
- une association plus étroite du Parlement européen aux décisions du Conseil (notamment par la création de la procédure de coopération, voir *infra*, ch. 5, sect. 1, § 2) ;
- un pouvoir général d'exécution des actes du Conseil pour la Commission ;
- une reconnaissance officielle de l'existence du Conseil européen, organe né de la pratique de réunions périodiques des chefs d'État et de gouvernement en marge des institutions communautaires (voir *infra*, ch. 3, sect. 1, § 1) et d'un volet de coopération politique ;
- la création du tribunal de première instance (TPI), adjoint à la CJCE (voir *infra*, ch. 4, sect. 1, § 2).

.....  **LECTURE**

J.-P. Jacqu , «L'Acte unique européen», *RTDE* 1986, p. 575.

### ●●● C. 1992 : LE TRAITÉ DE MAASTRICHT

Le traité de l'Union européenne (TUE) est signé le 7 février 1992 à Maastricht. Il réalise une réelle mutation avec la création de l'Union européenne. Celle-ci n'est pas une nouvelle organisation ; elle n'a aucune personnalité juridique. Elle désigne simplement un cadre institutionnel unique dans lequel sont regroupés les trois Communautés et un double volet politique : celui de la politique étrangère et de sécurité commune et celui de la coopération dans le domaine de la justice et les affaires intérieures. Cet ensemble est placé sous l'égide du respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis dans la convention européenne des droits de l'homme (Conseil de l'Europe, 1950) et les traditions constitutionnelles communes aux États membres.

Le traité de Maastricht distingue ainsi trois piliers. Le 1<sup>er</sup> pilier est celui de l'intégration économique communautaire (1). Le 2<sup>e</sup> pilier (2) et le 3<sup>e</sup> pilier (3) sont ceux de la coopération intergouvernementale.

Le traité institue en outre une citoyenneté européenne (4).

#### 1. Le 1<sup>er</sup> pilier

Le 1<sup>er</sup> pilier (titre II, TUE) comprend les Communautés européennes : la Communauté économique européenne (CEE) qui devient la Communauté européenne (CE), la CECA et la CEEA (ces deux dernières Communautés apparaissent de plus en plus comme des secteurs particuliers de la CE).

Au plan des finalités, le traité prévoit :

- le développement des politiques communes existantes (notamment dans le domaine social) ;
- l'intervention communautaire dans des secteurs non économiques (éducation, culture, santé publique, etc.) ;
- la création d'une union économique et monétaire qui va déboucher sur une monnaie unique (sur tous ces points, voir *infra*, section 3).

Au plan institutionnel, le traité prévoit notamment :

- l'extension du champ d'application de la majorité qualifiée au Conseil ;
- la participation du Parlement européen à la désignation de la Commission et à la prise des décisions du Conseil (procédure de codécision, voir *infra*, ch. 5, sect. 1).

## 2. Le 2<sup>e</sup> pilier

Le 2<sup>e</sup> pilier est celui de la politique étrangère et de sécurité commune (titre V, TUE).

Il faut rappeler qu'en matière de défense, dès 1948, le traité de Bruxelles (traité du 17 mars 1948) avait réuni divers États européens (la France, le Royaume-Uni, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas) dans une organisation de défense commune, appelée l'Union occidentale (UO). Puis, les accords de Paris du 23 octobre 1954 avaient substitué à l'UO une nouvelle organisation dénommée l'Union d'Europe occidentale (UEO), accueillant cette fois les deux pays européens vaincus de la Seconde Guerre mondiale l'Allemagne et l'Italie.

- La création de l'UEO résultait de l'échec d'un projet plus ambitieux de Communauté européenne de défense (CED) d'inspiration intégrative et même fédéraliste, sur lequel les gouvernements n'avaient pu parvenir à s'entendre. Finalement, on en était resté au cadre classique de coopération intergouvernementale avec l'UEO.

Avec la création du 2<sup>e</sup> pilier de l'UE, le traité de Maastricht renoue avec les ambitions passées de la CED mais en commençant très prudemment par une coopération intergouvernementale dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les États membres s'engagent à rechercher des réponses communes dans le cadre de procédures différentes de celles du 1<sup>er</sup> pilier, des procédures plus respectueuses des souverainetés étatiques.

### 3. Le 3<sup>e</sup> pilier

Dans le 3<sup>e</sup> pilier (titre VI, TUE), les États instituent une coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI) en vue de favoriser la circulation des personnes sur le territoire de l'Union. Ce pilier intéresse des questions d'intérêt commun telles que la politique d'asile, le franchissement des frontières et son contrôle, la politique d'immigration. Dans ce pilier comme dans le précédent, les procédures de décision sont spécifiques et respectueuses des souverainetés. Le Parlement et la Commission y tiennent un rôle secondaire (voir *infra*, section 3).

### 4. La citoyenneté européenne

L'article 17 du Traité de la Communauté européenne (TCE) crée une citoyenneté européenne qui ne substitue pas à la nationalité conférée par chaque État membre à ses ressortissants. Elle regroupe un ensemble de droits spécifiques au profit des ressortissants des États membres :

- droit de libre circulation et de libre séjour sur le territoire de tout État membre ;
- droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes dans le pays de résidence ;
- droit de bénéficier, sur le territoire d'un État tiers, de la protection diplomatique et consulaire de tout État membre lorsque l'État membre dont le citoyen européen est ressortissant ne dispose pas de représentation accessible sur le territoire de cet État tiers ;
- droit de pétition devant le Parlement européen ;
- droit de s'adresser au médiateur européen.

#### LECTURE

P. Maillet, «Le double visage de Maastricht : Achèvement et nouveau départ» *RMC*, 1992, p. 209.

## § 2 : L'UNION EN MARCHÉ

Depuis le traité de Maastricht, la construction européenne progresse. Après le traité d'Amsterdam (A) et celui de Nice (B), le traité établissant une Constitution pour l'Europe (dénommé ci-après le « traité constitutionnel ») a été adopté mais sa ratification par tous les États membres n'a pas encore été achevée et reste problématique (C).

### ●●● A. LE TRAITÉ D'AMSTERDAM

Après l'adhésion de l'Autriche, la Finlande, la Suède en 1995, la nouvelle étape importante de la construction communautaire est la signature du traité d'Amsterdam, le 2 octobre 1997. Ce traité révisé le traité de Maastricht. Il renumérote ses articles et abroge certaines de ses dispositions obsolètes. Il affirme solennellement le fondement de l'Union sur des valeurs fondamentales (liberté, démocratie, droits de l'homme, libertés fondamentales, État de droit, principes communs aux États membres) dont le respect est imposé aux États candidats à l'adhésion à l'Union comme aux États membres (voir, *infra*, section 2). Le traité introduit également diverses innovations dans chacun des trois piliers.

#### 1. Le 1<sup>er</sup> pilier

D'un point de vue institutionnel, le traité d'Amsterdam étend le champ d'application de la majorité qualifiée et celui de la procédure de codécision qui associe le Parlement européen et le Conseil dans la prise de décision (voir ch. 5, sect. 1).

Il crée le procédé des coopérations renforcées qui permet à un petit groupe d'États d'avancer plus vite dans l'intégration en adoptant entre eux des règles spécifiques (voir *infra*, section 3).

Du point de vue du domaine de l'intervention communautaire, il étend le champ d'action de la Communauté européenne en l'enrichissant de nouvelles compétences qui se rattachent à la volonté de placer l'emploi au cœur des préoccupations de l'Union. Il transfère dans un titre IV nouveau du traité CE, intitulé « Visa, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation