

Les grandes étapes de la construction européenne

L'essentiel

L'**Union européenne**, telle que nous la connaissons aujourd'hui, est le fruit d'une longue et parfois difficile histoire qui a débuté il y a 70 ans.

Le **9 mai 1950**, un homme – Robert Schuman – a préconisé la mise en commun de la production franco-allemande de charbon et d'acier afin de créer, par des réalisations concrètes, les conditions d'une paix durable sur le continent. Son projet est rapidement devenu réalité et, en 1951, **six États** ont institué la première « Communauté européenne ».

L'intégration a ensuite été renforcée au fil des ans. Après avoir porté sur la mise en place d'une union économique, elle a été élargie à des aspects politiques et concerne désormais, à des degrés divers, des domaines allant de l'agriculture à l'action extérieure en passant par la cohésion économique, sociale et territoriale, l'environnement, les transports, la culture, ou bien encore la recherche et développement.

Ponctué par la signature de plusieurs accords, dont les plus importants sont le **Traité de Paris** (1951), les **Traités de Rome** (1957), l'**Acte unique européen** (1986), le **Traité de Maastricht** (1992), le **Traité d'Amsterdam** (1997), le **Traité de Nice** (2000) et le **Traité de Lisbonne** (2007), l'approfondissement s'est également fait par la voie de l'**élargissement**. De six, les États membres ont été jusqu'à vingt-huit.

Mais, confrontée depuis toujours à un euroscepticisme rampant, la construction européenne a aussi connu des **échecs** qui ont ralenti et limité son évolution.

*

Composée de **vingt-huit États**, l'Union européenne s'étend sur un peu plus de **4 millions de kilomètres carrés** et compte quelque **510 millions d'habitants**.

Les grandes dates de la construction européenne	
9 mai 1950	Déclaration Schuman (appel à la mise en commun des productions de charbon et d'acier)
18 avril 1951	Signature du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) par 6 États (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas) (entré en vigueur le 23 juillet 1952)
25 mars 1957	Signature des Traités de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) (entrés en vigueur le 1 ^{er} janvier 1958)
1 ^{er} juillet 1968	Réalisation de l'Union douanière entre les Six
1 ^{er} janvier 1973	Adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande
1 ^{er} janvier 1981	Adhésion de la Grèce
1 ^{er} janvier 1986	Adhésion de l'Espagne et du Portugal
17 février 1986	Signature de l'Acte unique européen (entré en vigueur le 1 ^{er} janvier 1987)
7 février 1992	Signature du Traité de Maastricht (entré en vigueur le 1 ^{er} novembre 1993)
1 ^{er} janvier 1993	Entrée en vigueur du marché unique
1 ^{er} janvier 1995	Adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède
2 octobre 1997	Signature du Traité d'Amsterdam (entré en vigueur le 1 ^{er} mai 1999)
11 décembre 2000	Signature du Traité de Nice (entré en vigueur le 1 ^{er} février 2003)
1 ^{er} janvier 2002	Mise en circulation des pièces et billets en euros
1 ^{er} mai 2004	Adhésion de la Pologne, de la Hongrie, de la République Tchèque, de la Slovaquie, de la Slovénie, de la Lituanie, de la Lettonie, de l'Estonie, de Chypre et de Malte
29 octobre 2004	Signature du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (jamais entré en vigueur)
1 ^{er} janvier 2007	Adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie
13 décembre 2007	Signature du Traité de Lisbonne (entré en vigueur le 1 ^{er} décembre 2009)
1 ^{er} juillet 2013	Adhésion de la Croatie
29 mars 2017	Déclenchement officiel de la procédure de retrait du Royaume-Uni (<i>Brexit</i>)

*

L'idée d'une Europe unie est ancienne. Des projets furent formulés en ce sens dès le ^{XIV} siècle, notamment par le juriste français Pierre Dubois. Ils se multiplièrent ensuite sous la plume de grands penseurs comme l'abbé de Saint-Pierre, Jean-Jacques Rousseau ou Emmanuel Kant. Mais si, en 1849 encore, Victor Hugo plaidait pour les « États-Unis d'Europe », il faudra en réalité attendre la seconde moitié du ^{XX} siècle pour que les pays du continent s'attellent à la réalisation de leur intégration.

I De la naissance d'une idée aux premières réalisations concrètes

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, les pays d'Europe étaient détruits et peinaient à effacer les ravages du conflit. Percevant une aide financière des États-Unis sous la forme du plan Marshall, ils prirent conscience de la nécessité de s'unir pour assurer la paix sur leurs territoires. C'est ainsi que fut lancé un projet concret de coopération qui, concernant initialement un domaine économique limité, fut progressivement étendu.

A De la Déclaration Schuman à l'échec de la Communauté européenne de défense

1 La mise en place de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA, 1951)

Le **9 mai 1950**, Robert Schuman proposa, dans un discours fondateur (*v. encadré*), de placer l'ensemble de la production de charbon et d'acier de la France et de l'Allemagne sous une autorité supranationale commune. Son idée était de rendre « non seulement impensable, mais matériellement impossible » toute guerre entre les deux pays.

Déclaration Schuman du 9 mai 1950

Considérée comme le **texte fondateur** de la construction européenne, elle fut prononcée par le ministre français des Affaires étrangères – Robert Schuman – dans le Salon de l'Horloge du Quai d'Orsay à Paris (elle est de ce fait également appelée « Discours de l'Horloge »).

Le 9 mai est désormais célébré en tant que « **Journée de l'Europe** ».

Phrases clés :

« 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 ».

« La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne ».

« La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterà que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible ».

Ce projet devint rapidement réalité. Le **18 avril 1951**, **six pays dits « fondateurs »** (la France, la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas) signèrent le **Traité de Paris**. Entré en vigueur le 23 juillet 1952 pour une durée de 50 ans, celui-ci instituait la première organisation communautaire: la **Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)**.

L'objectif était de mettre en place un marché commun du charbon et de l'acier afin de contribuer « à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les États membres » (art. 2). À cette fin, fut consacrée la libre circulation des produits concernés, avec bannissement des droits de douane et des taxes, des mesures discriminatoires, ainsi que des subventions et aides étatiques.

D'inspiration fédéraliste, le Traité dota la nouvelle organisation de la personnalité juridique et de quatre institutions, devancières de celles que nous connaissons aujourd'hui.

- La première était une **Haute Autorité**, laquelle détenait l'essentiel du pouvoir de décision.
- La deuxième était une **Assemblée commune**, qui représentait les peuples des États membres et possédait un pouvoir de contrôle.
- La troisième était un **Conseil spécial de ministres**, organe intergouvernemental représentant les États membres et ayant pour mission d'harmoniser l'action de la Haute autorité et la politique économique des Six.

- Enfin, la quatrième était une **Cour de justice**, instance chargée d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité et des règlements d'exécution.

L'approche fonctionnaliste ainsi retenue ne visant qu'un domaine limité, l'initiative fut couronnée de succès. Mais, dans l'esprit de ses concepteurs, cette coopération sectorielle ne devait être que la première étape vers la mise en place d'une union beaucoup plus large. Robert Schuman et d'autres espéraient en effet la construction, à terme, d'une « Fédération européenne ».

2 L'échec de la Communauté européenne de défense (CED)

L'unification politique des pays d'Europe était néanmoins un projet très ambitieux et ses partisans eurent rapidement l'occasion de confronter leur rêve à la réalité. Dès la fin des années quarante, plusieurs événements, dont le Blocus de Berlin (1948-1949) et le Coup de Prague (1948), auxquels succéda le déclenchement de la guerre de Corée (1950), révélèrent la vulnérabilité de l'Europe occidentale à une éventuelle offensive soviétique. Aussi les États-Unis incitèrent-ils leurs alliés à envisager ce que les accords de paix excluaient expressément : un réarmement de l'Allemagne.

Opposée à cette idée, la France présenta, par son commissaire général au Plan, Jean Monnet, une solution alternative et proposa d'appliquer au domaine de la défense la formule retenue pour le charbon et l'acier. Fut alors préparé un projet de **Traité instituant la Communauté européenne de défense (CED)**. Il s'agissait, en somme, de créer une Europe politique qui aurait commencé par la fusion des forces armées des États participants. Bien que signé par les six membres fondateurs de la CECA, ce texte n'entra jamais en vigueur. Après avoir suscité de vifs débats en France, il fut rejeté par l'Assemblée nationale le 30 août 1954, ce qui entraîna l'abandon du projet.

B La relance et le développement du projet européen

1 La création de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) (1957)

L'échec de la CED marqua pour longtemps le projet d'Europe unie et orienta la relance de la construction vers des domaines bien moins sensibles que la défense. Ainsi, lorsqu'en juin 1955 les ministres des Affaires étrangères des membres de la CECA réunis à Messine exprimèrent leur souhait d'entamer des négociations visant à approfondir leur coopération, ils s'intéressèrent uniquement à des questions d'ordre économique.

Moins de deux ans plus tard, le **25 mars 1957**, les Six signèrent deux nouveaux instruments, connus sous le nom de **Traités de Rome**.

- Le premier institue la **Communauté économique européenne (CEE)**. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958 et conclu pour une durée illimitée, il fixait aux États membres l'objectif de créer, d'ici au 31 décembre 1969, un **marché commun** de libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux (*les « quatre libertés »*). Ce marché devait être protégé vis-à-vis de l'extérieure par la mise en place d'une **union douanière** (*supposant la suppression des droits de douane entre les États membres et la création d'un tarif douanier commun pour les échanges avec les pays tiers*). Son bon fonctionnement rendait par ailleurs indispensable le rapprochement des législations nationales par l'élaboration de **politiques communes** dans certains secteurs clés, à savoir l'agriculture, les transports

et le commerce. Pour finir, le Traité dotait la nouvelle organisation d'institutions. Deux lui étaient propres (le Conseil des ministres et la Commission) ; deux autres étaient communes à la CECA (l'Assemblée et la Cour de justice).

- Le second, appelé Traité **Euratom**, instaurait la **Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA)**. Conclu pour une durée illimitée, il avait pour objectif d'offrir aux pays signataires les moyens d'assurer leur indépendance énergétique par la promotion de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Le schéma institutionnel était semblable à celui du Traité CEE.

Ainsi, huit ans à peine après la Déclaration Schuman, trois « Communautés » avaient été créées. Si certaines de leurs institutions étaient communes (notamment l'Assemblée et la Cour de justice), les autres étaient distinctes, ce qui créait des doublons. Soucieux de progresser dans la voie de « l'unité européenne », les Six signèrent le **8 avril 1965** un Traité (entré en vigueur le 1^{er} juillet 1967) qui **fusionna** les trois exécutifs, créa un Conseil et une Commission uniques et institua un seul budget. Bien que chacune des institutions conservât sa personnalité juridique propre, c'est à partir de cette date que l'on parle **des « Communautés européennes » au pluriel**.

Parallèlement, l'objectif posé par le Traité CEE fut atteint plus vite que prévu et, au **1^{er} juillet 1968**, **l'union douanière était réalisée**.

2 L'élargissement et l'approfondissement

Dans les années qui suivirent, le projet européen prit une autre dimension : celle de **l'élargissement**. Trois États adhèrent aux Communautés le **1^{er} janvier 1973** (**Danemark, Royaume-Uni et Irlande**). La Norvège, qui avait un temps envisagé de faire de même, renonça à la suite du résultat négatif d'un référendum organisé sur la question fin 1972. L'Europe des Six devint l'Europe des Neuf.

Deux autres élargissements s'ensuivirent : la **Grèce** adhéra aux Communautés le **1^{er} janvier 1981** ; l'**Espagne** et le **Portugal**, le **1^{er} janvier 1986**.

Parallèlement, les États membres **approfondirent** peu à peu leur coopération par le développement des politiques communes et la multiplication des règles de droit communautaire. Ils durent toutefois faire face à plusieurs crises, tant extérieures (en particulier celles du dollar en 1971 et du pétrole en 1973) qu'intérieures (notamment le souhait exprimé en 1974 par les travaillistes britanniques de renégocier l'adhésion du Royaume-Uni, ainsi que la crise que connurent le Conseil et le Parlement européen après la première élection de ce dernier au suffrage universel direct en 1979). Autant d'événements qui leur imposèrent un effort de réflexion sur leur avenir commun.

II De l'Acte unique européen à l'Union européenne

Face aux difficultés rencontrées, l'idée fut lancée dès le début des années quatre-vingt de réviser les Traités afin d'améliorer le fonctionnement des institutions et d'accroître les domaines de compétence de la Communauté, et ce, dans le but de préparer le passage à l'Union européenne.

A L'Acte unique européen (1986)

En juin 1985, les États membres réunis à Milan décidèrent de convoquer une Conférence intergouvernementale (CIG) chargée d'élaborer un traité réformant le fonctionnement de la CEE de manière à lui permettre d'atteindre les objectifs fixés, notamment l'achèvement du marché intérieur.

Signé les **17 et 28 février 1986**, l'**Acte unique européen** entra en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Premier texte de révision d'ampleur des Traités fondateurs, son principal objectif était de réaliser, d'ici au 31 décembre 1992, le **marché intérieur** ou marché unique (à savoir *un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux serait pleinement assurée*).

Pour ce faire, le nouveau Traité étendit les compétences de la CEE de manière à renforcer le rapprochement des législations nationales par le biais des politiques communes. Celles déjà existantes furent approfondies; d'autres furent consacrées, notamment dans les domaines de la cohésion économique et sociale et de l'environnement.

Sur le plan des institutions, le Traité officialisa le Conseil européen et renforça le rôle du Parlement européen. Il étendit le champ d'application du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et instaura une procédure de « coopération » entre ce dernier et le Parlement.

Le nouvel instrument relança donc le processus de construction à une époque où l'euroscpticisme était déjà présent dans plusieurs pays. Mais cela fut rapidement insuffisant.

B Le passage à l'Union européenne

1 Le Traité de Maastricht (1992)

À peine l'Acte unique entra-t-il en vigueur que le continent européen connut des bouleversements politiques sans précédents. En quelques mois, les régimes communistes de l'Est chutèrent les uns après les autres. Si, par suite de la réunification allemande, la République démocratique allemande (RDA) devint partie intégrante des Communautés, la question se posa de savoir quelle position adopter s'agissant des autres États. Deux options s'offraient: soit prendre les dispositions nécessaires à leur intégration; soit poursuivre sur la voie de l'approfondissement.

La seconde fut finalement retenue et, en décembre 1990, s'ouvrirent deux CIG. Leur objectif était de préparer un nouveau traité en vue, d'une part, de créer une Union économique et monétaire et, d'autre part, de jeter les bases d'une Union politique. Les négociations relatives à cette dernière furent néanmoins très difficiles, les États membres ayant des ambitions fort différentes (certains, comme le Royaume-Uni, voulaient défendre leurs compétences nationales tandis que d'autres, comme la France et l'Allemagne, souhaitaient augmenter les pouvoirs communautaires). Les dissensions demeurèrent jusqu'au bout et, afin de permettre l'adoption du **Traité de Maastricht**, il fut décidé de recourir à une solution de compromis et d'organiser le nouvel accord selon une structure particulière: celle des « piliers ».

- **Le premier pilier** est constitué par la **Communauté européenne (CE)**, qui remplace la CEE afin d'étendre les compétences communautaires à des domaines non économiques. Il recouvre les dispositions relatives aux politiques communes déjà existantes (agriculture, etc.) et à celles nouvellement consacrées (protection des consommateurs, industrie, éducation,

culture, santé publique). Est également prévue la création d'une **Union économique et monétaire (UEM)** devant à terme déboucher sur une monnaie unique et une Banque centrale européenne. Ce pilier fonctionne selon la **méthode communautaire**.

- **Le deuxième pilier** recouvre les dispositions concernant la **Politique extérieure et de sécurité commune (PESC)**. Contrairement au premier, il fonctionne sur une base **intergouvernementale**.
- **Le troisième pilier** traite de la coopération dans les domaines de la **justice et des affaires intérieures (JAI)**. Conséquence directe de l'établissement d'un espace européen sans frontières intérieures, il concerne notamment la politique d'asile, le contrôle aux frontières extérieures, l'immigration ainsi que la coopération judiciaire en matière civile et pénale. Il fonctionne sur une base **intergouvernementale**.

Par ce nouveau traité, les Hautes Parties Contractantes déclarèrent instituer une « **Union européenne** » (UE) afin de faire progresser leur intégration, raison pour laquelle le Traité de Maastricht est également appelé **Traité sur l'Union européenne**.

D'une manière générale, cet instrument vise à **combler le déficit démocratique** alors reproché à la construction européenne. Outre les pouvoirs accrus conférés au Parlement, notamment par l'introduction de la procédure de **codécision**, il institue une **citoyenneté européenne** pour toute personne ayant la nationalité d'un pays membre de l'UE (en découlent notamment le *droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ainsi que le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes pour les citoyens résidant dans un pays membre dont ils ne sont pas ressortissants*). Le Traité introduit, pour les matières où la compétence communautaire n'est pas exclusive, le **principe de subsidiarité**. Il étend par ailleurs le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil.

Signé le **7 février 1992**, le Traité de Maastricht entra en vigueur le 1^{er} novembre 1993, non sans quelques difficultés. En effet, le Danemark rejeta le texte lors d'un premier référendum (juin 1992) et ce n'est qu'après qu'un statut particulier fut consenti à leur pays que les Danois votèrent « oui » (mai 1993).

Parallèlement, la construction européenne se poursuit et le **marché intérieur fut achevé le 1^{er} janvier 1993**. Quelques années plus tard, la Communauté s'agrandit par suite de l'adhésion de l'**Autriche**, de la **Finlande** et de la **Suède** le **1^{er} janvier 1995**. L'Europe des Douze devint ainsi l'Europe des Quinze.

Le Traité de Maastricht prévoyait toutefois explicitement que ses dispositions soient révisées dès 1996 afin d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires.

2 Le Traité d'Amsterdam (1997)

Des travaux débutèrent donc à la date prévue dans le but de rendre l'Europe encore plus proche des citoyens, d'accroître l'efficacité et la légitimité de ses institutions et, enfin, de renforcer sa capacité d'action extérieure.

Ils aboutirent à la signature d'un nouvel accord le **2 octobre 1997** : le **Traité d'Amsterdam**. Entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, ce dernier conserve les **trois piliers** de son prédécesseur, tout en les renforçant.

- S'agissant du premier, l'accent est mis sur l'emploi et les droits des citoyens.
- Pour ce qui est du deuxième, les nouvelles dispositions visent à améliorer le fonctionnement de la PESC, notamment par la création du poste de Haut représentant.

- Enfin, concernant le troisième, la libre circulation des personnes est communautarisée, ne laissant au domaine intergouvernemental que la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Par ailleurs, le Traité renforce le rôle du Parlement, simplifie la procédure de codécision (dont il élargit le champ) et étend le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Il entérine aussi l'existence d'une « Europe à deux vitesses » en créant la procédure de **coopération renforcée** (*qui permet, à certaines conditions, aux États qui le souhaitent d'aller de l'avant*).

L'intégration fut en outre approfondie dans plusieurs domaines, notamment celui de l'Union économique et monétaire. De ce fait, au 1^{er} janvier 1999, 11 États membres (sur les 15 qui composaient alors l'UE) adoptèrent une nouvelle devise – **l'euro** (dont les pièces et billets furent mis en circulation le 1^{er} janvier 2002).

III Vers une Union élargie

Au tournant des années deux mille, l'intégration européenne était ainsi déjà bien avancée et la dynamique de l'élargissement prit pour un temps le pas sur celle de l'approfondissement. Le projet était alors sans précédent car il s'agissait d'intégrer 13 nouveaux pays. L'un des principaux enjeux fut donc de trouver des solutions à même de permettre aux institutions de continuer à fonctionner efficacement avec un aussi grand nombre de membres, ce qui se fit en plusieurs temps.

A Le Traité de Nice (2001)

Des discussions s'ouvrirent en ce sens dès le début de l'an 2000. Mais les sujets étaient très sensibles. Ils mettaient en cause le partage des pouvoirs entre les institutions et le poids de chaque État au sein de celles-ci (il s'agissait en particulier de débattre de la composition de la Commission, de la pondération des voix au Conseil et de l'extension du champ de la majorité qualifiée). Aussi n'est-ce qu'au terme d'après négociations qu'un nouveau texte portant modification des Traités constitutifs fut signé le **26 février 2001**. Sa ratification fut toutefois délicate (l'Irlande ne l'approuva qu'à l'issue d'un second référendum (octobre 2002)), et le Traité n'entra en vigueur que le 1^{er} février 2003.

Pour résumer, le **Traité de Nice** augmente les matières dans lesquelles les décisions sont prises à la majorité qualifiée au sein du Conseil (pour laquelle la répartition des voix est modifiée). Les compétences du Parlement sont accrues grâce à un recours plus important à la procédure de codécision. Le Traité étend le champ de la coopération renforcée à la PESC (deuxième pilier) et en assouplit légèrement les conditions de mise en œuvre. Il emporte également révision de la composition de la Commission et du Parlement et améliore enfin le système juridictionnel de l'Union.

Le Traité de Nice eut ainsi principalement pour objet d'adapter les institutions de l'UE aux contraintes de l'élargissement. Les avancées qu'il proposa furent néanmoins critiquées par le plus grand nombre et considérées comme largement insuffisantes pour permettre à l'Europe de fonctionner efficacement. Les États membres prirent dès lors le soin de lui annexer une « Déclaration relative à l'avenir de l'Union » qui souligne les carences du nouveau texte et préconise de nouvelles discussions sur un certain nombre de points.