

Historique de la construction européenne : l'expansion des compétences

Repères

La création de la CECA (traité de Paris du 18 avril 1951)

Le 9 mai 1950, Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, propose à ses partenaires européens de **créer une Communauté européenne du charbon et de l'acier**. Ce projet est aussitôt accepté par l'Allemagne mais refusé par le Royaume-Uni.

Le traité créant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) est signé à Paris le 18 avril 1951 entre six États : l'Allemagne fédérale, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Le traité prévoit une mise en commune de la production du charbon et de l'acier et institue un dispositif institutionnel qui inspirera celui de la future CEE : une Haute autorité, composée de personnalités indépendantes et détenant Fondamentaux du pouvoir de décision, un conseil des ministres, une assemblée composée de représentants des parlements nationaux et disposant de pouvoirs consultatifs, une cour de justice.

Jean Monnet est le premier président de la Haute Autorité.

Dans l'esprit des concepteurs de ce projet, il s'agit de créer une solidarité de fait dans un domaine économique ciblé et d'enclencher ainsi un processus qui, par effet d'engrenage, pourrait conduire à la mise en place d'une union politique plus vaste.

Conclu pour une durée de 50 ans, le traité CECA est venu à expiration le 23 juillet 2002. Le charbon et l'acier ont, depuis cette date, perdu leur régime particulier. Le patrimoine de la CECA a été transféré à l'Union européenne et affecté à un programme de recherche.

La création de la CEE et de la CEEA (traités de Rome du 25 mars 1957)

Lors de la conférence de Messine en juin 1955, les États membres de la CECA décident de confier le soin à un comité, présidé par le Belge Paul Henri Spaak, d'étudier la **possibilité de créer un marché commun européen** s'étendant à l'ensemble des activités économiques. Le rapport Spaak, approuvé lors de la conférence de Venise de mai 1956, sert de document de travail à la conférence intergouvernementale. Les travaux aboutissent à la conclusion par les six États membres de la CECA, à Rome le 25 mars 1957, de deux traités instituant, l'un la Communauté économique européenne (CEE), l'autre la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom).

Ces deux traités **entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1958** pour une durée illimitée. Si le traité CEE est, d'un point de vue institutionnel, d'orientation moins supranationale que le traité CECA (l'organe décisionnel prééminent n'est plus la Commission, composée de personnalités indépendantes, mais le Conseil, formé des représentants des gouvernements des États membres), il ouvre des perspectives nouvelles. Les États membres se voient ainsi fixés l'objectif de constituer, d'ici le 31 décembre 1969, un marché commun de libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, protégé de l'extérieur par un tarif douanier commun et complété par des politiques communes (agriculture, transports, commerce).

Quant au traité CEEA, il vise à mettre en commun les minerais et combustibles nucléaires et à développer les investissements afin de favoriser le développement de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et réduire l'indépendance énergétique des pays européens.

La construction européenne après les traités de Rome

Communautés européennes		
Protocole annexé aux traités de Rome : une seule assemblée parlementaire et une seule Cour de justice Traité de fusion (avril 1965) : une Commission et un Conseil uniques		
CEE	CECA	Euratom
Traité instituant la Communauté européenne	Traité instituant la CECA	Traité instituant la Communauté de l'énergie atomique

Le compromis de Luxembourg (janvier 1966)

Le traité CEE avait prévu, dans un certain nombre de matières, **le passage à la majorité qualifiée** au sein du Conseil à compter de l'entrée dans la dernière étape de la période transitoire vers l'union douanière (1^{er} janvier 1966).

Hostile à une telle évolution, le général de Gaulle va **tenter de bloquer ce passage** à la majorité qualifiée en déclenchant une crise grave dans le fonctionnement de la Communauté. En mars 1965, la Commission fait des propositions en vue de remplacer les contributions des États membres par un système de ressources propres et d'élargir les pouvoirs budgétaires du Parlement européen. Le général de Gaulle refuse la proposition de la Commission et ordonne au représentant de la France de ne plus siéger au Conseil (juin 1965). C'est la politique « de la chaise vide ».

La crise est résolue à Luxembourg le 29 janvier 1966 par la **conclusion d'un arrangement**, le « compromis » de Luxembourg qui comporte un double engagement :

- la Commission doit désormais informer les représentants des États membres des propositions législatives en préparation avant de les présenter au Conseil ;

- par ailleurs, lorsque des décisions sont susceptibles d'être prises à la majorité qualifiée, le Conseil s'efforcera, dans un « délai raisonnable », de parvenir à un accord unanime dès lors qu'un État aurait excipé d'intérêts « très importants ».

Le compromis ne dit pas ce qui doit être fait en cas d'absence d'accord dans un « délai raisonnable ». Pour la France, le texte en discussion ne saurait être adopté tant qu'une décision unanime n'est pas obtenue. Pour ses partenaires, il convient, au-delà de ce délai, de passer au vote selon les modalités prévues par le traité CEE. Dans la pratique, c'est la thèse française qui va prévaloir : pendant les années 70 et une partie des années 80, le Conseil va éviter de recourir au vote pour l'adoption d'actes juridiques et préférer statuer par consensus, qu'un intérêt important soit ou non invoqué par un État membre. Il faudra attendre l'Acte unique européen pour que le vote à la majorité qualifiée soit réactivé.

Si la France n'est pas parvenue à obtenir une révision des traités afin d'écartier toute possibilité de vote à la majorité qualifiée, la mise en œuvre de cet arrangement va donc lui donner largement satisfaction.

L'Acte unique européen (17 et 28 février 1986)

Afin de relancer la construction communautaire, 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 inspire la signature le 17 février 1986 de l'Acte unique, ainsi dénommé parce qu'il réunit en un seul document une révision des traités communautaires et des dispositions nouvelles relevant de la coopération entre États. Il est le premier traité général de révision des traités communautaires.

L'Acte unique **étend 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).

Surtout, il **consacre l'objectif de réalisation du marché intérieur au 31 décembre 1992** défini comme un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux serait pleinement assurée. Certes, l'objectif d'un marché commun a été obtenu par la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives aux échanges. Mais de nombreux obstacles techniques et réglementaires aux échanges demeurent qu'il s'agit donc d'éliminer par la réalisation d'un véritable marché intérieur.

Pour faciliter la réalisation de cet objectif, l'Acte unique **applique la majorité qualifiée à l'adoption des directives relatives 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 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. 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**. Il convient toutefois de porter au crédit de ce traité un renforcement de l'aide aux régions et le lancement de politiques nouvelles en matière de recherche ou de protection de l'environnement.

La construction européenne après l'acte unique

Communautés européennes			Coopération politique européenne (CPE)
CEE	CECA	Euratom	
Traité instituant la Communauté européenne	Traité instituant la CECA	Traité instituant la Communauté de l'énergie atomique	Méthode intergouvernementale

Le traité de Maastricht sur l'Union européenne (7 février 1992)

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 débat était de savoir si les Communautés européennes doivent prioritairement s'élargir à ces États (ce qui rendrait plus difficile tout approfondissement ultérieur) ou continuer sur la voie de l'intégration (ce qui rendrait plus difficile l'entrée de nouveaux États). Avec la conclusion du traité de Maastricht, c'est cette seconde option qui prévaut.

Signé le 7 février 1992 par les douze États-membres de la Communauté, le traité de Maastricht institue **une Union européenne composée de trois piliers**, le premier couvrant les matières relevant la méthode communautaire (Communauté européenne), les deux autres (politique étrangère et de sécurité commune ou PESC et Affaires intérieures et de justice) relevant de processus intergouvernementaux. Dans ces domaines, le Conseil dispose à l'unanimité du pouvoir décisionnel et est seul compétent pour définir des positions communes et adopter des actions

communes. Les compétences de la Cour de justice sont inexistantes (en matière de PESC) ou réduites (pour ce qui est des affaires intérieures et de justice).

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 **lance l'Union économique et monétaire (UEM)** selon un processus en trois étapes devant conduire à la création d'une monnaie unique et d'une Banque centrale européenne. La mise en place de l'UEM nécessitait au préalable une convergence des économies européennes. Ainsi sont définis des critères de convergence (taux d'intérêt, stabilité monétaire, taux d'inflation), et des procédures de surveillance et de contrôle des déficits publics excessifs. Enfin, il étend le champ d'intervention de la Communauté à de nouveaux domaines (éducation, culture, santé publique...) tout en consacrant le principe de subsidiarité.

La ratification du traité de Maastricht n'ira pas sans difficultés. En France, le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République sur la base de l'article 54 de la Constitution, conclut dans une décision du 9 avril 1992 à l'incompatibilité de certaines dispositions du traité avec la Constitution. Une révision de la Constitution intervient le 25 juin 1992 à la suite de laquelle le Conseil constitutionnel, de nouveau saisi, rendra une décision de conformité le 2 septembre 1992.

Des référendums ont été organisés en Irlande, en France et au Danemark. En France, le peuple approuve le traité à une faible majorité, le 20 septembre 1992. Au Danemark, un premier référendum le 2 juin 1992 s'achève sur un rejet du traité. Le Conseil européen d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992 octroie alors à ce pays un statut particulier (non-participation à l'Union monétaire, à la défense commune et à la citoyenneté de l'Union). Le traité ainsi modifié pour le Danemark est approuvé par un nouveau référendum le 18 mai 1993.

Le traité sur l'Union européenne entre finalement en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

La construction européenne après le traité de Maastricht

Union européenne				
Communautés européennes			PESC	Affaires intérieures et de justice
Communauté européenne	CECA	Euratom		
Traité instituant la Communauté européenne	Traité instituant la CECA	Traité instituant la Communauté de l'énergie atomique	Deuxième pilier « intergouvernemental »	Troisième pilier « intergouvernemental »

Historique de la construction européenne: le temps de la consolidation

Repères

Le traité d'Amsterdam (octobre 1997)

De nouvelles négociations sont ouverte en mars 1996 afin de réformer les institutions dans la perspective du prochain élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale. Le traité est signé le 2 octobre 1997.

Critiqué pour son manque d'ambition, le traité d'Amsterdam introduit toutefois **plusieurs innovations**: communautarisation des politiques d'asile, d'immigration et de libre circulation des personnes, lancement d'une politique sociale européenne, amélioration des mécanismes de fonctionnement de la PESC (création de la fonction de « monsieur PESC », institution du mécanisme de l'abstention constructive...), introduction de la clause des coopérations renforcées.

Toutefois, le traité d'Amsterdam **échoue à réformer les institutions** pour les préparer à l'élargissement.

Dans sa décision du 31 décembre 1997, le Conseil constitutionnel déclare certaines dispositions de ce traité contraires à la Constitution. Il faut donc une révision de la Constitution (par la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999) pour que le traité d'Amsterdam puisse être ratifié et entrer en vigueur le 1^{er} mai 1999.

Le traité de Nice (26 février 2001)

Une Conférence intergouvernementale (CIG) est ouverte le 14 février 2000 pour trouver une solution à **trois sujets qui n'avaient pu être réglés par le traité d'Amsterdam**: la composition des institutions, les règles de pondération des voix et le champ de la majorité qualifiée.

Un accord étant intervenu lors du Conseil européen de Nice (décembre 2000), le traité est signé à Nice le 26 février 2001 et **entre en vigueur le 1^{er} février 2003**. Après le rejet du traité par un premier référendum le 7 juin 2001, l'Irlande a dû tenir un second référendum qui s'est soldé par un résultat positif le 19 octobre 2002.

Centrées sur des enjeux de pouvoir (la place des États au sein des institutions, la formation de la majorité qualifiée), les négociations ont été **particulièrement difficiles**: elles ont creusé un fossé entre « grands » et « petits États » et ont abouti à des compromis peu satisfaisants. 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.

Ce traité a toutefois pour mérite d'introduire les **adaptations institutionnelles nécessaires à l'entrée dans l'Union de douze nouveaux membres**. Ainsi, le traité rééquilibre la pondération des voix au Conseil au profit des grands États : il était en effet important de rééquilibrer cette répartition afin d'éviter qu'avec l'élargissement, des coalitions de « petits » États puissent faire la décision au Conseil. Mais en même temps, le traité augmente le seuil en voix de la majorité qualifiée (de plus de 2 %) et introduit des conditions supplémentaires pour que cette majorité qualifiée soit atteinte.

Devant les difficultés à convenir d'une limitation de la taille de la Commission, le traité consacre, à compter du 1^{er} janvier 2005, le principe d'un commissaire par État-membre : les « grands » États renoncent ainsi au droit de désigner un 2^e commissaire. Enfin, il étend de manière limitée le champ du vote à la majorité qualifiée.

Conscients des lacunes et imperfections de ce traité, les chefs d'État ou de gouvernement prévoient dans une déclaration annexée le lancement d'un débat sur l'avenir de l'Union.

Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe (29 octobre 2004)

Tirant les conséquences de ce débat, le Conseil européen de Laeken de décembre 2001 adopte une déclaration sur l'avenir de l'Union et décide du principe d'une révision ambitieuse des traités visant à refonder l'Union sur de nouvelles bases. À cette fin, il convoque une Convention sur l'avenir de l'Europe dont la mission sera de préparer de manière large et transparente les travaux d'une future Conférence intergouvernementale. Les compétences des États en matière de révision sont préservées puisque la conférence intergouvernementale pourra seule décider des modifications à apporter aux traités. Toutefois, la convention devra élaborer un document servant de base aux travaux de la CIG.

Les travaux de cette Convention ont été une indéniable réussite. Placée sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, cette Convention sur l'avenir de l'Europe a réuni 105 personnalités représentant les chefs d'État ou de gouvernement, les parlements nationaux des États membres et des pays candidats à l'adhésion, le Parlement européen et la Commission européenne. Ayant débuté en mars 2002, ses travaux vont déboucher sur l'adoption en juin 2003 par consensus d'un projet de traité établissant une Constitution pour l'Union. Moyennant quelques modifications qui ne touchaient pas à sa substance, ce projet de traité a été ensuite validée par une conférence intergouvernementale, puis signé par les chefs d'État ou de gouvernement le 29 octobre 2004, à Rome.

Ce traité se présentait comme étant une « Constitution pour l'Europe ». Il abrogeait les traités européens antérieurs (à l'exception du traité Euratom) et les remplaçait par un texte unique. Il procédait à des novations importantes dans l'ordonnancement juridique de l'Union justifiant sa visée constitutionnelle. Pour autant, il était juridiquement **un traité international** puisqu'il était signé par les

chefs d'État et **devait**, pour entrer en vigueur, être ratifié par chaque État membre selon ses règles constitutionnelles.

Si la majorité des États ont choisi la voie parlementaire pour ratifier ce traité, certains États ont opté pour une **ratification par référendum**, ce qui ouvrait la possibilité d'un blocage du processus en cas d'un ou plusieurs « non ». De fait, le 29 mai 2005, le peuple français rejetait le traité par près de 55 % des suffrages. Trois jours plus tard, le 1^{er} juin, c'était au tour des Néerlandais de marquer leur opposition au texte, par plus de 61 % des voix.

La construction européenne se retrouvait menacée d'enlisement.

La construction européenne avant le traité de Lisbonne

Union européenne			
Communautés européennes		PESC	Coopération policière et judiciaire en matière pénale
Communauté européenne	Euratom		
Traité instituant la Communauté européenne	Traité instituant la Communauté de l'énergie atomique	Deuxième pilier « intergouvernemental »	Troisième pilier « intergouvernemental »

Le traité de Lisbonne (13 décembre 2007)

Après deux années d'incertitudes et de réflexion, le processus de réforme des traités a été **relancé par le Conseil européen de juin 2007**. Lors de cette réunion, le Conseil européen a décidé de convoquer une conférence intergouvernementale (CIG) pour l'adoption d'un traité « modificatif » qui reprendrait Fondamentaux des dispositions institutionnelles et juridiques du précédent traité constitutionnel. Afin d'écartier tout risque de blocage dans le processus de ratification, le Conseil européen recommandait aux États membres de ratifier le futur traité par la voie parlementaire.

Ayant débuté ses travaux dès le mois de juillet 2007, et dotée d'un mandat de négociation très précis, cette CIG va élaborer en quelques semaines un nouveau traité qui sera signé par les chefs d'État le 13 décembre 2007 à Lisbonne.

Ce traité a ensuite été **soumis à la ratification parlementaire des États**, sauf en Irlande qui était contraint de le soumettre à référendum pour des raisons constitutionnelles. Le rejet du traité par le peuple irlandais le 12 juin 2008 a ouvert une nouvelle période d'incertitude mais le Conseil européen de juin 2009 a pu apporter des garanties censées répondre aux préoccupations du peuple irlandais (engagement de ne pas réduire la taille de la Commission, confirmation que le traité ne remet pas en cause la politique de neutralité de l'Irlande, ni ne remet en cause le droit à la vie...). Le 2 octobre 2009, le peuple irlandais, consulté une seconde fois par référendum, approuvait le traité ouvrant la voie à son entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009.