

La construction européenne

Par Fabrice Picod

Professeur à l'Université Panthéon-Assas

Chaire Jean Monnet

Directeur du Centre de droit européen

Nous célébrons les 60 ans de la signature au Capitole, le 25 mars 1957, des traités CEE et CEEA, deux traités différents en ce qui concerne leur portée, l'un étant sectoriel, l'autre embrassant toute l'économie, mais comparables à de nombreux égards si l'on considère le mode de fonctionnement institutionnel original qui était en retrait par rapport à celui mis en place six ans plus tôt dans le cadre de la CECA.

Il faut se souvenir que les traités de Rome ont été conçus dans un souci de pragmatisme, avec mesure, après l'échec d'un projet très ambitieux en 1954 devant l'Assemblée nationale française, celui du traité de CED qui devait être suivi d'un traité de Communauté politique européenne. Un tel échec aurait pu condamner la construction européenne si des hommes politiques d'envergure de différents Etats européens n'avaient pas fait preuve de détermination et d'optimisme en vue de surmonter les difficultés et de construire une Europe de la paix et de la prospérité, conformément aux visions de ses pères fondateurs.

La construction de l'Europe ainsi conçue par ses pères fondateurs visait à rapprocher les peuples d'Europe.

Dans un ouvrage remarquable, intitulé *L'unité politique de l'Europe. Histoire d'une idée*, l'auteur, Patrice Rolland, explique le choix chronologique des textes qu'il a retenus depuis le modèle de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre, de Rousseau, Bentham ou de

Kant, en passant par les Etats-Unis d'Europe de Bakounine ou de Charles Lemonnier, jusqu'à la construction de l'Europe de 1944 à 1950 avec les contributions de Churchill, Denis de Rougemont et Jean Monnet.

« Ce recueil cesse, en 1950, avec la déclaration de Robert Schuman. Le temps des idéologues et des idées prend fin : les politiques et les administrateurs assurent la relève avec d'autres mœurs et d'autres formes d'expression des idées. Confrontées pour la première fois à la réalité de la construction européenne, les formes d'expression des idées en sont profondément transformées. On entre dans un moment différent ».

Enoncée cinq ans jour pour jour après l'armistice du 8 mai 1945 entre la France et l'Allemagne, un an après la signature du traité du 5 mai 1949 établissant le Conseil de l'Europe, la déclaration du ministre des Affaires étrangères français est délibérément constructive, en proposant, suivant une approche économique et technique, des institutions à caractère fédéral.

C'est l'impératif de paix, en pleine guerre froide, qui est mis en exergue :

« La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent. La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques...L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre ».

Le texte répond, par anticipation, à toutes les questions que l'on peut légitimement se poser à la lecture d'une telle déclaration.

Comment faire cette Europe apte à conjurer la guerre ?

« 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 ».

A qui s'adresse ce projet ?

« Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée : l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne ».

Comment mener cette action ?

« Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune... ».

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

Si l'objectif de paix est premier, il n'est évidemment pas le seul.

« L'établissement de cette unité puissante de production ouverte à tous les pays qui voudront y participer, aboutissant à fournir à tous les pays qu'elle rassemblera les éléments fondamentaux de la production industrielle aux mêmes conditions, jettera les fondements réels de leur unification économique ».

« Ainsi sera réalisée simplement et rapidement la fusion d'intérêts indispensable à l'établissement d'une communauté économique et introduit le ferment d'une communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes ».

C'est conformément à de tels objectifs et avec de tels moyens que le traité instituant la première Communauté européenne, la CECA, va être mise en place entre six Etats européens : la France et l'Allemagne, mais aussi l'Italie et les trois Etats du Benelux.

Le traité CECA signé en avril 1951 entre en vigueur rapidement en juillet 1952.

Il met en place une organisation européenne sectorielle, dans le domaine du charbon, de l'acier et des ferrailles, reposant sur les institutions investies de légitimités différentes qui sont susceptibles de se contrôler et ainsi d'assurer un certain équilibre des pouvoirs. C'est la Haute Autorité, indépendante des Etats membres et des entreprises,

qui est dotée des pouvoirs les plus importants en ce qui concerne la réglementation, la gestion mais également les sanctions qu'elle peut infliger aux entreprises et aux Etats membres.

Après l'échec de la Communauté européenne de défense et de la Communauté politique européenne en 1954, on va assister à un repli prétendument axé sur l'économie. Le champ de l'intégration visée était, au fond, est plus ambitieux qu'il n'y paraissait.

Le 25 mars 1957 sont signés deux traités constitutifs d'organisations internationales, à dimension européenne.

Le traité CEEA, dit encore traité EURATOM, de nature sectorielle comme le traité CECA, qui s'applique à l'énergie nucléaire à des fins civiles, dans une perspective de développement et de sécurité.

Le traité CEE, qui n'est pas sectoriel, s'applique à l'ensemble de l'économie. Il vise à créer un vaste marché commun reposant sur quatre libertés de circulation et à mettre en place des politiques communes, en particulier la politique agricole et la politique des transports, étant observé qu'il prévoit des politiques en matière sociale et fiscale. Souvent dénommé traité de marché commun, le traité CEE ne se limite pas à cette dimension dite d' « intégration négative » qui consiste à éliminer des obstacles aux libertés de circulation mais prévoit déjà des politiques communes qui correspondent à l'idée d' « intégration positive ».

A partir de ces deux traités constitutifs, l'Europe communautaire va évoluer conformément aux orientations annoncées par Robert Schuman, l'Europe allant devenir plus large et plus profonde jusqu'à un certain moment. Quatre temps me paraissent marquer la construction européenne : le temps des perfectionnements et des adaptations (I), le temps des nouveaux projets (II), le temps de la refondation (III) et le temps des remises en question (IV).

I. Le temps des perfectionnements et des adaptations

La réalisation du marché commun est soumise à une période de transition qui doit s'achever douze ans après l'entrée en vigueur des traités constitutifs, soit le 1^{er} janvier 1970.

Au cours de cette période transitoire, les institutions des Communautés européennes et les Etats membres s'efforcent de respecter leurs engagements, sans prendre d'initiative majeure. Des blocages vont toutefois intervenir, notamment lors de la crise dite de la chaise vide en 1965 du fait de la France, ce qui conduira à l'élaboration du fameux compromis de Luxembourg, longtemps opérationnel.

Pour des raisons fonctionnelles, un traité dit de fusion des exécutifs signé en 1965 visera à établir une Commission commune aux trois Communautés ainsi qu'un Conseil commun aux trois Communautés.

Un premier élargissement est accepté en 1972, en vue d'accueillir le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la Norvège, lequel deviendra effectif en 1973 pour les trois premiers Etats, la Norvège ayant finalement renoncé par référendum.

Le traité de Bruxelles, du 22 juillet 1975, crée la Cour européenne des comptes.

On assiste à une montée en puissance de l'assemblée parlementaire. Le traité de Luxembourg, du 22 avril 1970, permet une augmentation des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée des Communautés européennes. Dans le même esprit, afin d'augmenter la légitimité de leurs représentants, le mode de désignation des membres de l'Assemblée fait l'objet d'une évolution significative puisqu'une décision du Conseil, du 20 septembre 1976, prévoit le suffrage universel direct des représentants des peuples de l'Europe. C'est en 1979 qu'auront lieu les premières élections des représentants des peuples d'Europe directement par les citoyens des différents Etats membres européens, pour une durée de 5 ans, les suivantes ayant lieu en 1984. Au cours de cette décennie, l'Assemblée commune monte en puissance, en exprimant des positions audacieuses et en soutenant de nombreuses initiatives de la Commission.

Au cours de cette période, de grands arrêts sont rendus par la Cour de justice, sur l'effet direct, la primauté, les libertés de circulation, l'égalité entre les hommes et les femmes (CJCE, 1975, *Cristini*, CJCE, 1979, *Rewe*, CJCE, 1977, *Thieffry*, CJCE, 1976, *Defrenne*). Ces arrêts contribuent à approfondir considérablement l'intégration européenne.

C'est en 1985 que la Commission présente son fameux livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur dans lequel elle constate que les objectifs de la Communauté économique européenne n'ont pas été atteints, en raison de trop nombreux blocages au sein du Conseil, la procédure étant le plus souvent celle de l'unanimité, notamment pour les mesures d'harmonisation des législations nationales.

Entre-temps l'élargissement a été poursuivi de manière à accueillir des pays européens qui avaient retrouvé la voie de la démocratie. Ce fut le cas de la Grèce qui adhère en 1981, puis de l'Espagne et du Portugal en 1986.

Le déclic intervient avec l'Acte unique européen signé par les Etats membres le 28 février 1986 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987.

Sur le plan institutionnel, l'Acte unique a renforcé considérablement les pouvoirs de l'Assemblée, devenue Parlement européen, lequel peut être pleinement associé avec le Conseil dans le cadre d'une procédure dite de coopération pour l'adoption des textes normatifs. Le Conseil est en mesure d'adopter des textes à la majorité qualifiée en vue du rapprochement des dispositions nationales nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur, conformément à l'article 100 A TCEE. Suivant cette procédure, près de trois cents directives pourront être adoptées.

L'idée de marché intérieur trouve sa place dans le traité CEE en vertu de l'article 8 A. Un marché sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, la libre circulation des personnes, la libre prestation des services et la libre circulation des capitaux doit être assurée conformément aux règles du traité. Une échéance est fixée pour cette réalisation, celle du 31 décembre 1992. On assiste à une

forme d'incantation et on constate que la mobilisation des différentes branches professionnelles est forte.

De nouvelles politiques et actions sont prévues dans le traité CE pour rendre compte de la réalité. Ainsi, l'environnement, la recherche, la cohésion économique et sociale sont consacrés.

On le constate, la plupart des avancées étaient prévisibles dans la mesure où elles se situaient dans la continuité des réalisations accomplies.

II. Le temps des nouveaux projets

Avant l'échéance du 31 décembre 1992, un nouveau traité fut préparé, le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993. Il s'est agi d'un traité d'un genre nouveau en ce qu'il était à la fois un traité modificatif des traités existants et un traité constitutif d'une nouvelle organisation, l'Union européenne.

L'Union européenne reposait sur une structure originale constituée à titre principal sur les Communautés européennes et complétée, faute de mieux, de deux formes de coopération applicables à la politique étrangère et de sécurité commune et à la justice et aux affaires intérieures, deux matières généralement dites régaliennes qui ne pouvaient pas être traitées comme les autres matières au cœur des Communautés européennes.

Le traité sur l'Union européenne proclame l'attachement de l'Union aux droits fondamentaux.

Dans cet esprit, la citoyenneté de l'Union est reconnue, au point de constituer la deuxième partie du traité CE, ce traité étant ainsi dénommé. La Communauté européenne n'est plus marquée par le caractère économique même si l'économie reste l'un des moteurs de la construction. De nouvelles actions et politiques voient le jour : la

protection des consommateurs, l'éducation, la culture, la coopération au développement.

L'union économique et monétaire est instituée progressivement avec la perspective d'une monnaie commune et la création de nouveaux organes, notamment la Banque centrale européenne, et le système des banques centrales.

Sur le plan institutionnel, le Conseil européen est reconnu, ce qui traduit une évolution significative dans la construction européenne. Le Parlement européen est doté de pouvoirs accrus, notamment au titre de la co-décision.

Un nouvel élargissement est décidé avec l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, la Norvège ayant une nouvelle fois renoncé par référendum à adhérer à l'Union européenne. L'adhésion produit ses effets en 1995.

La jurisprudence de la Cour de justice accompagne les avancées résultant des traités et parfois même les précède : CJCE, 1989, *Cowan*, CJCE, 1991, *Francovich*, CJCE, 1996, *Pc/S*.

La réforme décidée dans le cadre du traité de Maastricht était inachevée. Les Etats membres en avaient pleinement conscience puisqu'ils avaient prévu, dans l'article N du TUE, qu'une conférence intergouvernementale serait convoquée avant 1996 afin de faire évoluer les traités, tout en respectant l'acquis de l'Union européenne.

Cette conférence allait conduire à la signature du traité d'Amsterdam, le 2 octobre 1997, auquel étaient joints 13 protocoles et 60 déclarations. L'entrée en vigueur intervint, après de nombreuses difficultés, le 1^{er} mai 1999. Ce traité a communautarisé une partie du troisième pilier, portant sur la coopération civile, l'asile et l'immigration, ce qui a réduit le troisième pilier à la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Compte tenu des progrès accomplis dans des matières sensibles, des concessions ont dû être faites avec l'introduction de systèmes dérogatoires et optionnels et de la possibilité de créer des coopérations

renforcées. Le traité d'Amsterdam marque un pas important dans la différenciation au sein de l'Union européenne. Ce qui peut être perçu comme un signe d'efficacité et de pragmatisme peut aussi être analysé comme la fin d'une méthode fondée sur l'unité de l'action et du droit au sein de l'Union. Des voix s'élèvent contre le traité d'Amsterdam, en particulier celle de Jack Lang. On songe alors à faire évoluer l'Union européenne, non plus par petites touches, mais au moyen d'une refondation qui s'accompagnerait d'un élargissement considérable. Dans cette perspective, le traité de Nice, signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1^{er} février 2003, vise à adapter les institutions de l'Union européenne au futur élargissement.

III. Le temps de la refondation

La prospérité et la démocratie ne doivent plus être réservées à un club d'Etats en Europe mais doivent être offertes à ceux qui le méritent, notamment ceux qui se sont libéré du joug du communisme imposé par l'URSS pendant des décennies.

C'est ainsi que l'Union européenne a conclu des accords d'association avec plusieurs pays d'Europe centrale et orientale (PECO) au cours des années 1990 et que les Etats membres entendent aller plus loin dans ce rapprochement en leur proposant d'adhérer purement et simplement à l'Union européenne. Après un long processus dit de pré-adhésion, le traité d'adhésion de dix Etats d'Europe centrale et orientale, ainsi que de Chypre et de Malte, est signé le 16 avril 2003 et entrera en vigueur, au terme de 25 ratifications, à peine un an après, le 1^{er} mai 2004. Deux Etats européens, en retard par rapport aux autres, la Bulgarie et la Roumanie, signeront plus tard un traité d'adhésion le 24 avril 2005, lequel n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2007.

Rompant avec les méthodes traditionnelles d'élaboration des traités, le futur traité constitutif sera préparé par une Convention sur l'avenir de l'Europe composée de représentants des peuples d'Europe. C'est le texte arrêté par cette convention qui sera soumis à la conférence intergouvernementale en vue d'adopter un traité qui sera finalement

signé par les 25 Etats membres de l'Union européenne le 29 octobre 2004 à Rome, soit moins de six mois après le grand élargissement.

Il s'agit d'un traité fondateur de l'Union européenne qui conduit à la suppression du traité UE et du traité CE.

Le nouveau traité, constitué de quatre parties, intègre la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans une deuxième partie, ce qui constitue une avancée considérable, la Charte n'ayant été dotée que d'effets limités aux institutions en vertu de sa proclamation à Nice en décembre 2000.

Le traité constitutionnel modifie la nomenclature des actes normatifs de l'Union qui aurait amenée à adopter non plus des règlements et des directives mais des lois et des lois-cadre européennes. La démocratie participative est consacrée notamment avec l'initiative citoyenne. L'Union est par ailleurs dotée de symboles.

Faiblement soutenu par le pouvoir politique, le texte soumis au peuple français pour autorisation de ratification sera rejeté le 29 mai 2005. Le peuple néerlandais dira également non un mois plus tard.

Le projet constitutionnel européen est enterré.

Pour autant, les Etats membres vont décider de ne pas renoncer aux apports considérables qui découlaient du traité constitutionnel. C'est un traité modificatif des traités existants qui est préparé. Ce texte ne fait plus mention de l'idée constitutionnelle et ne fait plus référence à des attributs constitutionnels : plus de symboles, plus de lois et de lois-cadre, plus de charte des droits fondamentaux dans les traités. Pour le reste, les principales avancées du traité constitutionnel sont préservées : répartition des compétences, mécanismes institutionnels, action extérieure, procédure législative, ouverture du recours en annulation et force contraignante conférée à la Charte des droits fondamentaux.

Signé en 2007, le traité de Lisbonne entre en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

Les Etats membres vont tirer les leçons de la crise financière en adoptant de nouveaux traités en marge des traités constitutifs existants : le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (SCG) au sein de l'UEM a été signé par 25 Etats membres, et le traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES) a été signé par les 19 membres de la zone euro.

Les perspectives d'adhésions sont reconsidérées, seule la Croatie étant parvenue à adhérer à l'Union, avec effet au 1^{er} juillet 2013. C'est le retrait, expressément prévu par le traité de Lisbonne, qui va être expérimenté dans des conditions difficiles.

IV. Le temps des remises en question

Le traité de Lisbonne n'a pas suscité l'enthousiasme, faute d'avoir fait l'objet d'explications suffisantes.

La crise économique qu'on croyait avoir surmontée s'est manifestée très vivement dans plusieurs pays du sud de l'Europe, tels que l'Espagne, le Portugal et surtout la Grèce.

La crise dite des migrants, liée à l'afflux non maîtrisé de migrants du continent africain en Italie et en Grèce, qui a conduit à une relocalisation des migrants.

Le Brexit, décidé par référendum le 23 juin 2016, a été confirmé par le Premier ministre et le Parlement au cours de l'année 2017, ce qui a conduit à la notification de retrait au Président du Conseil européen, conformément à l'article 50 TUE.

Il y a lieu de prendre la mesure de tous ces événements qui ont considérablement fragilisé la construction européenne et de réagir rapidement.

Il est indispensable de réaffirmer les valeurs de l'Europe, telles qu'elles sont inscrites dans les traités constitutifs, et de leur donner une signification concrète.

Dans cette perspective, il y a lieu de faire connaître les grandes réalisations de l'Europe : le programme erasmus, les infrastructures routières et ferroviaires qui facilitent tant la circulation en Europe, le renforcement de la protection des consommateurs, les progrès en matière de protection d'environnement, la coopération au développement dans le monde.

Un nouveau programme d'action doit être établi en vue de répondre pleinement aux aspirations légitimes des peuples européens : une sécurité intérieure et extérieure de tout premier plan, un niveau très élevé de santé et de sécurité alimentaire, le bien-être des personnes, notamment des personnes âgées, l'aide renforcée aux victimes, la lutte contre la contrefaçon et le travail clandestin, mais aussi, sur le plan économique et financier, le renforcement de l'union économique et monétaire. L'Europe doit devenir un exemple de réussite dans le monde.

A l'heure actuelle, l'Europe est au pied du mur. Il y a lieu de rester optimiste. N'oublions pas que l'Europe a toujours été en mesure d'accomplir de réels progrès en vue de surmonter les crises qu'elle a traversées.