

TOUT-EN-UN  
DROIT

Apprendre  
Approfondir  
Appliquer  
Réviser

2<sup>e</sup>  
édition

# DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

---

Solveig Henry



# 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 75 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-sept États**, l'Union européenne s'étend sur un peu plus de **4 millions de kilomètres carrés** et compte près de **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 <sup>er</sup> janvier 1958)
1 <sup>er</sup> juillet 1968	Réalisation de l'Union douanière entre les Six
1 <sup>er</sup> janvier 1973	Adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande
1 <sup>er</sup> janvier 1981	Adhésion de la Grèce
1 <sup>er</sup> janvier 1986	Adhésion de l'Espagne et du Portugal
17 février 1986	Signature de l'Acte unique européen (entré en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 1987)
7 février 1992	Signature du Traité de Maastricht (entré en vigueur le 1 <sup>er</sup> novembre 1993)
1 <sup>er</sup> janvier 1993	Entrée en vigueur du marché unique
1 <sup>er</sup> 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 <sup>er</sup> mai 1999)
11 décembre 2000	Signature du Traité de Nice (entré en vigueur le 1 <sup>er</sup> février 2003)
1 <sup>er</sup> janvier 2002	Mise en circulation des pièces et billets en euros
1 <sup>er</sup> 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 <sup>er</sup> janvier 2007	Adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie
13 décembre 2007	Signature du Traité de Lisbonne (entré en vigueur le 1 <sup>er</sup> décembre 2009)
1 <sup>er</sup> juillet 2013	Adhésion de la Croatie
31 janvier 2020	Le Royaume-Uni quitte officiellement l'Union européenne

\*

**L'idée d'une Europe unie** est ancienne. Des projets furent formulés en ce sens dès le **XIV<sup>e</sup>** 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<sup>e</sup>** 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 1981** ; l'**Espagne** et le **Portugal**, le **1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.

### La Charte des droits fondamentaux

Une autre étape importante de la construction européenne – quoique passée quasiment inaperçue – fut l'adoption de la **Charte des droits fondamentaux**.

Solennellement proclamée le 7 **décembre 2000** par le Conseil, le Parlement européen et la Commission, celle-ci consacre sur 54 articles les droits fondamentaux des personnes au sein de l'UE. Lesdits droits sont répartis entre **six valeurs** constituant le socle de la construction européenne :

- **Dignité**
- **Libertés**
- **Égalité**
- **Solidarité**
- **Citoyenneté**
- **Justice**

Simple accord interinstitutionnel, la Charte n'avait, à son origine, pas de portée juridique contraignante. Elle n'acquiescèrent valeur contraignante qu'avec le Traité de Lisbonne.

## B D'une Constitution européenne au Traité de Lisbonne

### 1 Une Constitution pour l'Europe (2004)

Le texte de Nice n'ayant que partiellement préparé l'Union aux importants élargissements prévus, les chefs d'État et de gouvernement des Quinze décidèrent en décembre 2001 (Conseil européen de Laeken) du principe d'une révision d'ampleur des Traités. Fut alors convoquée une « **Convention sur l'avenir de l'Europe** » présidée par Valéry Giscard d'Estaing.

Les discussions prirent très vite un tournant inédit et fut proposé, mi-2003, un document ambitieux portant le nom de « **Traité établissant une Constitution pour l'Europe** ».

Les changements préconisés étaient nombreux et audacieux pour certains. Aussi les négociations furent-elles difficiles. Finalement, les pays membres parvinrent à un compromis en juin 2004 et le texte du nouveau Traité fut officiellement signé à Rome le **29 octobre 2004**. Les États s'étaient laissés deux ans à partir de cette date pour le ratifier selon leurs propres règles constitutionnelles (voie parlementaire ou référendaire). Dix référendums devaient être organisés.

Mais sur le plan national les débats furent passionnés dans plusieurs pays, la nature du texte (traité ou constitution ?) et certains éléments hautement symboliques (comme la création d'un « **Ministre des Affaires étrangères** », l'emploi de l'expression « **loi européenne** », ou bien encore la consécration des « **symboles de l'Union** ») ayant cristallisé nombre de tensions et contribué à brouiller les analyses. Aussi le « non » l'emporta-t-il lors de la consultation référendaire organisée en France le 29 mai 2005, puis lors de celle tenue aux Pays Bas le 1<sup>er</sup> juin suivant. Ce double rejet marqua la fin du projet.

L'Europe était de nouveau en panne. Les chefs d'État et de gouvernement appelèrent, dans une déclaration du 18 juin 2005, à faire une pause pour réfléchir.

## 2 De l'Europe des Quinze à l'Europe des Vingt-sept

Entre deux Traités, la construction s'était toutefois poursuivie et l'Union avait accueilli 10 nouveaux membres le 1<sup>er</sup> mai 2004 (**Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République slovaque et Slovénie**). Deux autres États adhèrent le 1<sup>er</sup> janvier 2007 (**Bulgarie et Roumanie**).

## 3 Le Traité de Lisbonne (2007)

### a. Adoption et entrée en vigueur

Comme indiqué ci-dessus, quoique le Traité de Nice ait permis d'adapter le système à une Europe élargie, les institutions fonctionnaient mal et des réformes étaient nécessaires. Aussi, après deux années de réflexion – et surtout d'incertitudes –, le président de la République française (Nicolas Sarkozy) proposa-t-il à ses homologues d'adopter un traité « simplifié » afin, non pas de refondre l'Europe politique, mais de rendre les institutions plus opérationnelles avant les élections européennes de 2009. Les discussions allèrent assez vite et, le **13 décembre 2007**, le nouveau texte fut signé à **Lisbonne**. Tirant les enseignements du passé, les États choisirent à une très large majorité la voie parlementaire pour le ratifier. Seule l'Irlande opta pour la voie référendaire. Rejeté lors d'une première consultation (juin 2008), le texte fut accepté en octobre 2009 grâce aux garanties apportées au pays. Le Traité de Lisbonne put dès lors **entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009**.

### b. Contenu

Le nouvel instrument est composé de deux textes :

- le **Traité sur l'Union européenne** (ou **TUE**, 55 articles). Concernant les aspects généraux de l'Union, celui-ci définit principalement les objectifs et valeurs de l'UE, les principes qui encadrent l'action de ses institutions ainsi que leur organisation.
- le **Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (ou **TFUE**, 358 articles). Portant sur les modalités pratiques du fonctionnement de l'Union, ce dernier définit notamment les compétences de l'UE, ses actes juridiques, ses politiques et actions internes (marché intérieur, agriculture, libre circulation, économie, etc.).

Complété par 37 protocoles et deux annexes, ainsi que 65 déclarations, le Traité de Lisbonne abandonne la structure en piliers.

Le nouvel instrument cherche à rendre les institutions plus opérationnelles et à renforcer l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Du point de vue du système décisionnel, il étend le champ d'application de la codécision au point d'en faire la procédure de droit commun et de la rebaptiser *procédure législative ordinaire*. Il modifie la définition de la majorité qualifiée au sein du Conseil et en élargit le champ d'application. Il prévoit également un mécanisme d'initiative populaire (*initiative citoyenne européenne*) et renforce les pouvoirs du Parlement européen et des parlements nationaux. Sur le plan institutionnel, le Traité crée les postes de président du Conseil européen et de Haut représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. Il incorpore par ailleurs la Charte des droits fondamentaux par référence (art. 6§1 TUE), ce qui confère à cette dernière valeur de droit positif contraignant.

Le Traité de Lisbonne, qui clarifie pour la première fois la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, introduit par ailleurs de nouvelles politiques et actions concernant notamment le sport, le tourisme, l'aide humanitaire et la protection civile. Il permet aussi des avancées en ce qui concerne la gouvernance économique de la zone euro.

Enfin, les Communautés disparaissent au profit de l'Union qui se voit dotée de la personnalité juridique.

En réalité, le nouveau texte reprend les principales innovations de la défunte Constitution, tout en éliminant les symboles les plus gênants pour les eurosceptiques comme les expressions « Constitution » ou « loi » et « loi-cadre » (demeurées règlement et directive).

### L'Europe depuis Lisbonne

Depuis l'adoption du Traité de Lisbonne, la construction européenne s'est poursuivie tant sur le plan de l'intégration, par l'adoption de nouvelles règles communes, que sur celui de l'élargissement avec l'adhésion d'un 28<sup>e</sup> pays, la Croatie, le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

L'Union a aussi, comme par le passé, dû faire face à plusieurs crises et à un euroscepticisme rampant. Et, phénomène jusqu'alors inédit, l'un de ses membres – le Royaume-Uni – s'est officiellement retiré de l'Union le 31 janvier 2020.

Depuis cette date, de nouveaux pays ont toutefois manifesté leur intention de devenir membres de l'UE. Cette nouvelle vague a été suscitée par l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, date à laquelle trois États (l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie) ont présenté leurs demandes d'adhésion.

Composée de **27 États**, l'UE s'étend sur un peu plus de **4 millions de kilomètres carrés** et compte près de **510 millions d'habitants**.

## Pour aller plus loin

### Les pères fondateurs de l'Europe

Par « pères fondateurs », l'on entend les **11 hommes** qui ont à l'origine œuvré en faveur de la création de l'espace de paix dans lequel nous vivons aujourd'hui. Les plus connus sont, par ordre alphabétique :

- **Konrad Adenauer** (1876-1967). Premier chancelier de la République fédérale d'Allemagne, la réconciliation avec la France était pour lui essentielle ;
- **Winston Churchill** (1874-1965). Homme d'État britannique par deux fois premier ministre, il fut l'un des premiers à appeler à la création des « États-Unis d'Europe » ;
- **Jean Monnet** (1888-1979). Homme politique français, il fut l'inspirateur du « plan Schuman » qui prévoyait la mise en commun des productions française et allemande de charbon et d'acier ;
- **Robert Schuman** (1886-1963). Homme d'État français (ministre des Affaires étrangères), il était un partisan convaincu de la réconciliation franco-allemande et élaborait, avec Jean Monnet, le « plan Schuman » ;
- **Paul-Henri Spaak** (1899-1972). Homme politique belge, il fut un fervent défenseur du projet européen et présida notamment le comité chargé de l'élaboration du Traité de Rome.

## Questionnaire à choix multiples (QCM)

### Point méthodologique

Les QCM sont des « questionnaires à choix multiples ». Pour chaque question posée, différentes réponses sont proposées, parmi lesquelles il vous faut en choisir une ou plusieurs. Ce type d'exercice fait appel à trois qualités principales : la **mémoire**, la **rapidité** et la **vigilance**.

Si, de prime abord, ce mode d'évaluation des connaissances peut sembler facile, il convient de l'aborder avec méthode afin d'en éviter les pièges. Pour cela, pensez à :

- **Lire très attentivement les consignes de l'exercice.** En effet, dans certains cas, vous ne pourrez choisir qu'une seule réponse ; dans d'autres, vous pourrez en choisir plusieurs.
- **Diviser le temps qui vous est imparti par le nombre de questions** pour savoir approximativement combien de minutes consacrer à chaque énoncé. Attention, pensez à réserver 5 à 7 minutes pour vous relire à la fin.
- **Lire très attentivement l'énoncé de chaque question et les différentes réponses.**
- **Laisser de côté les questions pour lesquelles la solution ne vous semble pas évidente.** Pensez à en marquer le numéro sur une feuille de brouillon pour ne pas les oublier. Poursuivez l'épreuve et **revenez ensuite sur les questions non résolues.**
- **Relire toutes les questions et toutes vos réponses** une fois le questionnaire terminé.

➔ Entourez la ou les bonne(s) réponse(s) pour chacune des questions ci-après.

### 1 Qui a prononcé le Discours de l'Horloge le 9 mai 1950 ?

- A. Konrad Adenauer
- B. Jean Monnet
- C. Charles de Gaulle
- D. Robert Schuman

### 2 Quand le Traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier a-t-il été signé ?

- A. Le 18 avril 1945
- B. Le 18 avril 1949
- C. Le 18 avril 1951
- D. Le 18 avril 1957

### 3 Quelles institutions ont été créées par les Traités de Rome ?

- A. La Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté économique européenne
- B. La Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté européenne de l'énergie atomique
- C. La Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique
- D. L'Union européenne et la Communauté européenne du charbon et de l'acier

**4 En vue de l'élaboration de quel projet les ministres des Affaires étrangères des membres de la CECA réunis à Messine ont-ils décidé, en juin 1955, d'entamer des négociations ?**

- A. Une Communauté de l'énergie nucléaire
- B. Une Communauté européenne de défense
- C. Une Union économique
- D. Une Union politique

**5 À quelle date le Royaume-Uni est-il devenu membre des Communautés européennes ?**

- A. Le 1<sup>er</sup> janvier 1961
- B. Le 1<sup>er</sup> janvier 1967
- C. Le 1<sup>er</sup> janvier 1973
- D. Le 1<sup>er</sup> janvier 1981

**6 Quand l'Acte unique européen a-t-il été signé ?**

- A. Les 17 et 28 février 1982
- B. Les 17 et 28 février 1986
- C. Les 17 et 28 février 1988
- D. Les 17 et 28 février 1992

**7 Parmi les traités ci-après, lequel ou lesquels ont été signés entre 1990 et 2000 ?**

- A. Le Traité de Nice
- B. Le Traité d'Amsterdam
- C. Le Traité de Paris
- D. Le Traité de Maastricht

**8 Quels sont les « trois piliers » institués par le Traité de Maastricht ?**

- A. La Communauté européenne
- B. La politique extérieure et de sécurité commune
- C. La Communauté européenne de l'énergie atomique
- D. La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures

**9 Par quel traité l'Union européenne a-t-elle été instituée ?**

- A. Le Traité de Rome
- B. Le Traité de Nice
- C. Le Traité d'Amsterdam
- D. Le Traité de Maastricht

**10 Par quel traité la citoyenneté européenne a-t-elle été instituée ?**

- A. Le Traité de Lisbonne
- B. Le Traité de Maastricht
- C. Le Traité d'Amsterdam
- D. Le Traité de Nice

**11 À quelle date le Traité de fusion des exécutifs des trois Communautés européennes a-t-il été signé ?**

- A. Le 8 avril 1957
- B. Le 8 avril 1965
- C. Le 8 avril 1970
- D. Le 8 avril 1986

**12 Quand la Charte des droits fondamentaux a-t-elle été solennellement proclamée ?**

- A. Le 7 décembre 1949
- B. Le 7 décembre 1997
- C. Le 7 décembre 2000
- D. Le 7 décembre 2007

**13 Combien de membres l'Union européenne comptait-elle au 1<sup>er</sup> janvier 2005 ?**

- A. Neuf
- B. Quinze
- C. Vingt-cinq
- D. Vingt-huit

**14 Par qui les travaux préparatoires à l'adoption d'une Constitution pour l'Europe ont-ils été présidés ?**

- A. Nicolas Sarkozy
- B. Simone Veil
- C. Jacques Delors
- D. Valéry Giscard d'Estaing

**15 Quand les chefs d'État et de gouvernement des États membres ont-ils signé le Traité établissant une Constitution pour l'Europe ?**

- A. Le 29 octobre 2002
- B. Le 29 octobre 2003
- C. Le 29 octobre 2004
- D. Le 29 octobre 2005

**16 Parmi les pays ci-après, lequel ou lesquels sont devenus membres de l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004 ?**

- A. Chypre
- B. La Hongrie
- C. La Bulgarie
- D. La Grèce

**17 À quelle date le Traité de Lisbonne a-t-il été signé ?**

- A. Le 13 décembre 2003
- B. Le 13 décembre 2005
- C. Le 13 décembre 2007
- D. Le 13 décembre 2009

**18 Quels sont les principaux changements apportés par le Traité de Lisbonne ?**

- A. La suppression de la structure en trois piliers
- B. La création des postes de président du Conseil européen et de Haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité
- C. L'attribution de la personnalité juridique à l'UE
- D. L'introduction de la procédure d'initiative citoyenne européenne

**19 À quelle date le Royaume-Uni a-t-il activé l'article 50 TUE ?**

- A. Le 23 juin 2016
- B. Le 29 mars 2017
- C. Le 29 mars 2019
- D. Le 31 janvier 2020

**20 Parmi les pays ci-après, lequel ou lesquels n'étaient pas membres de l'Union européenne au 1<sup>er</sup> janvier 2020 ?**

- A. La Slovaquie
- B. La Norvège
- C. L'Albanie
- D. La Finlande

**Corrigé****1. Réponse D, Robert Schuman**

Inspiré par Jean Monnet, le Discours de l'Horloge fut prononcé par Robert Schuman. Il est à l'origine de la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et donc de l'ensemble de la construction européenne. Cette déclaration reçut aussitôt l'appui du chancelier allemand Konrad Adenauer.

**2. Réponse C, le 18 avril 1951**

Les six pays fondateurs (France, Italie, République fédérale d'Allemagne, Belgique, Luxembourg et Pays Bas) signèrent le Traité de Paris instituant la CECA le 18 avril 1951. Cet instrument entra en vigueur le 23 juillet 1952 pour une durée de 50 ans.

**3. Réponse C, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique**

Les Traités instituant la CEE et la CEEA furent signés à Rome le 25 mars 1957. Ils entrèrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958.

La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) fut créée par le Traité de Paris signé le 18 avril 1951. Quant à l'Union européenne, elle fut instaurée par le Traité de Maastricht signé le 7 février 1992.

**4. Réponses A et C, une Communauté de l'énergie nucléaire et une Union économique**

Après l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954, les États membres de la CECA cherchèrent à relancer la construction européenne en évitant les domaines politiques, par trop sensibles.

### 5. Réponse C, le 1<sup>er</sup> janvier 1973

Le Royaume-Uni exprima le souhait d'adhérer à la Communauté économique européenne en 1961. Sa demande fut toutefois rejetée du fait de l'opposition du président français, Charles de Gaulle. Le pays présenta une nouvelle demande en 1967 et adhéra finalement aux Communautés le 1<sup>er</sup> janvier 1973.

### 6. Réponse B, les 17 et 28 février 1986

Les douze États membres des Communautés européennes signèrent l'Acte unique européen à Luxembourg et La Haye les 17 et 28 février 1986. Celui-ci entra en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987.

### 7. Réponses B et D, le Traité de Maastricht et le Traité d'Amsterdam

Les deux Traités signés entre 1990 et 2000 sont, d'une part, le Traité de Maastricht (signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993), et, d'autre part, le Traité d'Amsterdam (signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999).

Le Traité de Paris fut signé le 18 avril 1951. Le Traité de Nice fut quant à lui signé le 26 février 2001.

**8. Réponses A, B et D, la Communauté européenne; la politique extérieure et de sécurité commune; la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures**

Le Traité de Maastricht est construit autour de trois piliers composés de la Communauté européenne pour le premier; de la politique extérieure et de sécurité commune pour le deuxième; de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures pour le troisième.

La Communauté européenne de l'énergie atomique fut quant à elle instaurée par le Traité Euratom signé à Rome le 25 mars 1957.

### 9. Réponse D, le Traité de Maastricht

L'Union européenne fut instituée par le Traité de Maastricht, raison pour laquelle cet instrument est également appelé « Traité sur l'Union européenne ».

### 10. Réponse B, le Traité de Maastricht

Visant à combler le déficit démocratique alors reproché à la construction européenne, le Traité de Maastricht instaura une citoyenneté européenne pour toute personne ayant la nationalité d'un pays membre de l'UE.

### 11. Réponse B, le 8 avril 1965

Signé à Bruxelles le 8 avril 1965, le Traité de fusion des exécutifs entra en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1967.

### 12. Réponse C, le 7 décembre 2000

La Charte des droits fondamentaux fut approuvée lors d'un sommet informel tenu à Biarritz le 13 octobre 2000, puis solennellement proclamée par le Conseil, le Parlement européen et la Commission le 7 décembre 2000.

**13. Réponse C, vingt-cinq membres**

L'Union européenne comptait les six membres fondateurs (Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays Bas, République fédérale d'Allemagne), plus les neuf ayant adhéré entre 1973 et 1995 (Royaume-Uni, Danemark, Irlande, Grèce, Espagne, Portugal, Autriche, Finlande et Suède) et les dix États entrés le 1<sup>er</sup> mai 2004 (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Lituanie, Lettonie, Estonie, Chypre et Malte).

**14. Réponse D, Valéry Giscard d'Estaing**

La présidence de la « Convention sur l'avenir de l'Europe » fut confiée à Valéry Giscard d'Estaing, ancien président de la République française (1974-1981).

**15. Réponse C, le 29 octobre 2004**

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe fut signé à Rome le 29 octobre 2004 par les chefs d'État et de gouvernement des 25 membres de l'UE. Ce Traité n'entra toutefois jamais en vigueur, faute d'avoir été ratifié par tous les États concernés.

**16. Réponses A et B, Chypre et la Hongrie**

Les pays qui adhèrent le 1<sup>er</sup> mai 2004 sont la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, Chypre et Malte.

La Grèce adhéra le 1<sup>er</sup> janvier 1981 et la Bulgarie, le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

**17. Réponse C, le 13 décembre 2007**

Signé le 13 décembre 2007, le Traité de Lisbonne entra en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

**18. Réponses A, B, C et D, la suppression de la structure en trois piliers, la création des postes de président du Conseil européen et de Haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, l'attribution de la personnalité juridique à l'UE et l'introduction de la procédure d'initiative citoyenne européenne.**

Toutes les réponses sont correctes.

**19. Réponse B, le 29 mars 2017**

Le Royaume-Uni activa l'article 50 TUE le 29 mars 2017. Le 23 juin 2016 est la date à laquelle les citoyens britanniques votèrent en faveur de la sortie de l'Union européenne. Le 31 janvier 2020 est quant à elle la date à laquelle le Royaume-Uni quitta officiellement l'Union.

**20. Réponses B et C, la Norvège et l'Albanie**

La Norvège organisa à deux reprises un référendum sur son adhésion. La première fois en 1972 et la seconde en 1994, mais la réponse fut dans les deux cas négative. Le pays ne fait donc pas partie de l'Union européenne.

L'Albanie présenta quant à elle sa demande d'adhésion à l'UE le 24 avril 2009. Elle obtint le statut de pays candidat en juin 2014 et n'était pas encore membre de l'UE au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

La Finlande adhéra le 1<sup>er</sup> janvier 1995 et la Slovaquie le 1<sup>er</sup> mai 2004.



# Les principales caractéristiques de l'Union européenne

## Plan du chapitre

- ▶ **Fiche 2** – L'Union européenne, une construction *sui generis*
- ▶ **Fiche 3** – Les conditions et la procédure d'adhésion à l'Union européenne
- ▶ **Fiche 4** – La remise en cause de l'appartenance à l'Union européenne

## L'Union européenne, une construction *sui generis*

### L'essentiel

Ni confédération, ni fédération, ni organisation internationale classique, ni super-État, l'Union européenne est **une construction *sui generis***.

Jouissant de la personnalité juridique depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, elle est « dotée d'un **ordre juridique d'un genre nouveau** ». Celui-ci possède une nature qui lui est spécifique, un cadre constitutionnel et des principes fondateurs qui lui sont propres, une structure institutionnelle particulièrement élaborée ainsi qu'un ensemble complet de règles juridiques qui en assurent le fonctionnement.

Ayant limité une partie de leurs droits souverains au profit de ce nouvel ordre juridique, les États membres ont progressivement développé le projet européen par le biais de **politiques communes**, lesquelles touchent de plus en plus de domaines, qu'ils soient d'ordre économique, environnemental, sociétal ou autre.

Afin de mener à bien son action et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés, l'Union est dotée d'un **budget propre**. Financé principalement par les contributions nationales, les ressources propres traditionnelles et la TVA, celui-ci est défini dans le cadre financier pluriannuel (CFP) puis adopté chaque année par le Parlement et le Conseil agissant sur proposition de la Commission.

L'une des premières questions qui se pose lorsque l'on étudie l'Union européenne est celle de sa nature. Y répondre n'est pas aisé tant l'UE est particulière. **Construction dite *sui generis***, elle constitue un nouvel ordre juridique au profit duquel les États membres ont limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains. Ces mêmes États ont ainsi mis en place des **politiques communes**, lesquelles fonctionnent en partie grâce au soutien financier qu'offre l'Union par le biais d'un **budget** qui lui est propre.

## I La nature juridique de l'Union européenne

Le plus simple pour tenter de cerner la question de la nature juridique de l'UE est certainement d'expliquer ce que celle-ci semble être, sans vraiment l'être, avant de présenter son caractère *sui generis*.

### A Ce que l'Europe semble être, sans vraiment l'être

Comme le précise l'article 88-1 de la Constitution française, l'Union européenne est « constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences ». Il s'agit donc d'une **union d'États**. Fondée sur des traités de droit international public (le TUE et le TFUE), est-elle pour autant une simple **confédération** ou une **organisation régionale classique** ?

Non. L'UE va bien au-delà et tend à se rapprocher – ainsi que le souhaitait Robert Schuman, qui voulait créer à terme « la Fédération européenne » – d'un **système fédéral**, comme en attestent plusieurs de ses traits caractéristiques, au premier rang desquels son droit qui prime sur celui des États membres et est d'effet direct.

L'Union n'est toutefois pas une Fédération. Certains attributs essentiels à un tel système politique (notamment un gouvernement fédéral) lui font défaut et ses membres demeurent souverains. De plus, l'Europe des **nations** et l'**intergouvernementalisme** sont encore très présents, ainsi qu'il ressort notamment du rôle joué par le Conseil européen, reconnu en tant qu'institution dans le Traité de Lisbonne.

Pour finir, quoique certains aspects de la construction puissent laisser penser que l'Union serait un « **super-État** », il n'en est rien non plus. Si elle dispose, certes, de pouvoirs qui relèvent habituellement de la puissance étatique, elle ne jouit pas de la puissance suprême.

L'Union européenne n'entre donc dans aucune des catégories juridiques existantes. Elle partage néanmoins des caractéristiques avec chacun des systèmes évoqués. Tirillée entre plusieurs modèles, elle est le fruit d'aspirations variées, voire contradictoires, qui ont donné naissance à ce que Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne, a qualifié d'« **objet politique non identifié** ».

## B Ce que l'Union européenne est vraiment : une construction *sui generis*

L'Union européenne est en réalité **unique**. Dans l'avis 2/13 qu'elle a rendu le 18 décembre 2014, la Cour de justice de l'UE (CJUE) a résumé comme suit son caractère particulier :

*« les traités fondateurs de l'Union ont, à la différence des traités internationaux ordinaires, instauré un nouvel ordre juridique, doté d'institutions propres, au profit duquel les États qui en sont membres ont limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement ces États, mais également leurs ressortissants ».*

Elle a ensuite ajouté :

*« l'Union est dotée d'un ordre juridique d'un genre nouveau, ayant une nature qui lui est spécifique, un cadre constitutionnel et des principes fondateurs qui lui sont propres, une structure institutionnelle particulièrement élaborée ainsi qu'un ensemble complet de règles juridiques qui en assurent le fonctionnement ».*

Dotée d'un « ordre juridique d'un genre nouveau », l'Union européenne a ainsi une nature « **sui generis** » (c'est-à-dire de « particulière ») qui sera présentée au fil des chapitres successifs du présent ouvrage.

## C La personnalité juridique de l'Union européenne

Quoique *sui generis*, l'Union « a la **personnalité juridique** » (art. 47 TUE). Cette qualité lui a toutefois longtemps fait défaut. En effet, si dès l'origine plusieurs entités l'ont possédée (la CECA, la CEEA et la CE), ce n'est qu'avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne que l'UE l'acquiert formellement.

Elle dispose donc désormais de la **personnalité internationale**. Elle peut ainsi conclure des accords internationaux, être membre d'organisations internationales et disposer du droit de légation (c'est-à-dire d'envoyer des représentants auprès d'États tiers ou d'organisations internationales et de recevoir les représentants diplomatiques des puissances étrangères). Elle possède également une **personnalité interne** (elle a, dans chacun des États membres, la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales).

## II L'affirmation et le développement du projet européen par le biais de politiques communes

L'existence de l'ordre juridique « d'un genre nouveau » évoqué par la CJUE s'explique notamment par le fait que les États membres ont « limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains ». Ils ont ainsi œuvré à l'élaboration d'un ensemble de règles devant s'appliquer de manière cohérente et harmonisée sur tout le territoire de l'Union et ont à cette fin développé des « politiques communes », qui touchent aujourd'hui de très nombreux domaines de notre quotidien.

## A L'importance des politiques communes pour le développement et l'approfondissement du projet européen

À son origine, le projet européen était de nature purement économique. Après s'être concentrés sur la mise en commun du charbon et de l'acier dans le Traité de Paris, les États membres ont instauré la CEE afin de créer un grand marché commun. Pour y parvenir, ils ont dû harmoniser certaines de leurs règles dans des domaines essentiels à la levée des barrières aux quatre libertés. Plusieurs politiques ont de ce fait été mises en place, notamment la *Politique de la concurrence* et la célèbre *Politique agricole commune (PAC)*.

### Politiques de l'Union européenne : définition

Dans le **cadre de l'UE**, une « politique commune » est une **politique visant à instaurer des règles communes** applicables dans les États membres. Il s'agit d'un *ensemble de décisions, de mesures ou de codes de conduite adoptés par les institutions communes et mis en œuvre par lesdites institutions ainsi que par les États membres*.

Ayant par la suite été approfondi, le projet a progressivement nécessité l'élaboration de nouvelles politiques communes. Ces dernières ont alors concerné des domaines comme *l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la protection de l'environnement*, ou bien encore *la cohésion économique, sociale et territoriale*.

## B Les politiques actuelles

Les politiques actuelles sont nombreuses (*v.* la troisième partie du TFUE). Plusieurs classements sont possibles. Le plus simple est de les regrouper selon deux grandes catégories : celles permettant l'intégration économique et monétaire ; et celles permettant l'approfondissement de la coopération entre les États membres.

### 1 Les politiques générales permettant l'intégration économique et monétaire

Afin de permettre la réalisation des premiers objectifs assignés aux Communautés européennes, les États membres ont adopté des mesures dans différents domaines économiques. Ils ont ainsi créé un **Marché intérieur**, c'est-à-dire une union douanière qui repose sur la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Ils ont parallèlement mis en place une **Politique de la concurrence** (qui leur permet de réprimer les ententes et les abus de position dominante, ainsi que de contrôler les aides publiques versées aux entreprises) et une **Politique commerciale commune** grâce à laquelle l'Union peut défendre ses intérêts commerciaux sur le plan international.

Les États membres ont par ailleurs développé une **Politique économique et monétaire**, laquelle est fondée sur l'étroite coordination des politiques nationales correspondantes, le Marché intérieur et la définition d'objectifs communs. Celle-ci comporte en outre une monnaie unique, l'euro, ainsi que la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix.

## 2 Les politiques sectorielles permettant l'approfondissement de la coopération entre les États membres

Pour permettre le bon fonctionnement du Marché unique et approfondir le projet européen, les États membres ont progressivement renforcé leur coopération et mis en place des politiques communes dans des domaines autres qu'économiques. Quoiqu'elles ne soient pas toutes aussi développées les unes que les autres, ces politiques touchent aujourd'hui quasiment tous les aspects de notre vie.

Dans le cadre de certaines d'entre elles, les États ont choisi d'harmoniser progressivement leurs législations. Les secteurs concernés sont nombreux. Le plus connu est certainement celui de l'agriculture avec la fameuse **PAC**. Mise en place au début des années soixante, celle-ci vise notamment à garantir l'approvisionnement en produits alimentaires de qualité à un prix abordable et à assurer un niveau de vie décent aux agriculteurs. Fortement décriée car coûteuse et polluante, elle a été plusieurs fois réformée et tend aujourd'hui à devenir plus économique et écologique.

L'environnement fait en effet partie des domaines dans lesquels les États ont transféré une partie de leurs compétences à l'Union. Apparue au début des années soixante-dix, la **Politique environnementale européenne** a notamment pour objet d'aider les pays membres à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, à augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation globale et à protéger la biodiversité.

L'UE se soucie également d'assurer un développement harmonieux de ses territoires. Elle dispose à cette fin de la **Politique de cohésion économique, sociale et territoriale**. L'objectif est de réduire l'écart entre les niveaux de développement et de richesse au sein de l'Union (qui se sont accrus au fil des élargissements) en investissant dans divers projets grâce aux « fonds structurels ».

L'Union a aussi mis en place des politiques dédiées à l'**emploi**, à la **protection des consommateurs**, à la **recherche et au développement technologique**, à l'**énergie**, aux **transports**, à la **pêche**, ainsi qu'un début de **politique sociale**. Sur un plan plus politique, elle développe un **Espace de liberté, de sécurité et de justice**, lequel inclut l'espace Schengen, la coopération judiciaire en matière civile et pénale ainsi que la coopération policière.

Dans plusieurs autres domaines, les États membres ont pour l'heure préféré conserver le contrôle total de leur action. Ils n'ont donc transféré aucune compétence à l'Union. Cela n'empêche néanmoins pas cette dernière de les aider et de servir de *forum* de discussion afin de leur permettre de partager leurs bonnes pratiques et, dans certains cas, de coordonner leur action.

Au titre de ces politiques figurent la **santé publique**, l'**industrie**, le **tourisme** et la **protection civile**. En fait également partie le domaine de l'**éducation, de la jeunesse, du sport et de la formation professionnelle**, dans lequel l'UE favorise par exemple l'enseignement et l'apprentissage des langues en encourageant la mobilité, notamment par le biais de son programme Erasmus<sup>+</sup>. Peut aussi être citée la **culture**, secteur dans lequel l'Union développe des programmes (notamment pour soutenir le cinéma et les arts) et favorise l'organisation de festivals, de conférences et d'expositions.

Les États membres tentent aussi de mettre en place une **Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)**. Cela reste à ce jour difficile, la plupart d'entre eux étant extrêmement réticents à l'idée de communautariser un domaine qu'ils perçoivent comme intrinsèquement lié à leur souveraineté (v. p. 180).