



INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE – ANNEXE 2

MEMO SUR LES TRAITÉS EUROPÉENS

- UEO : l'Union de l'Europe occidentale
- OTAN : l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord
- OSCE : l'organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
- La création du Conseil de l'Europe
- CECA : la Communauté européenne de Charbon et de l'Acier
- CED : la Communauté européenne de Défense
- EURATOM : la Communauté Européenne de l'Energie Atomique
- CEE : la Communauté économique européenne
- AUE : l'Acte unique européen
- La création de l'espace Schengen
- Le traité d'Amsterdam
- Le traité de Nice
- TECE : le traité établissant une Constitution pour l'Europe
- Le traité de Lisbonne

UEO : l'Union de l'Europe occidentale

Fondée par le traité de Bruxelles signé en 1948 par la France, le Royaume-Uni et le Benelux, l'Union de l'Europe occidentale (UEO) fut une organisation européenne de défense et de sécurité, composée d'États membres de l'OTAN et de la Communauté économique européenne puis de l'Union européenne. Sa première appellation fut tout simplement « Union occidentale ».

Une ambition réelle : élaborer une défense européenne commune

Le point le plus significatif du traité de Bruxelles est son article 5 qui engage les signataires à se porter assistance militaire en cas d'agression, en ne se limitant pas à une « assistance mutuelle » mais en évoquant clairement une « défense mutuelle ».

Cette dimension est accentuée par le traité de Paris, signé le 23 octobre 1954, qui organise une coopération militaire et une intégration collective de défense et de sécurité, en élargissant l'Union de l'Europe occidentale puisque le traité est signé par la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

La première fonction de cette alliance n'est pas tant de renforcer la puissance militaire des uns et des autres, mais d'afficher une volonté européenne collective de réagir face à l'expansionnisme soviétique dans le contexte de la Guerre froide. Un symbole fort en direction des États-Unis, alors plutôt réfractaires pour contribuer à l'organisation d'une sécurité européenne commune.

Une efficacité relative : des négociations sans leadership effectif

Malgré des élargissements successifs qui ont mené l'UEO à compter jusqu'à 28 États participants (10 membres de plein droit, 6 États membres associés, 5 pays observateurs et 7 pays partenaires associés), cette organisation n'a jamais vraiment eu de rôle effectif et opérationnel, cédant généralement le leadership des actions de défense à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Néanmoins, l'UEO a été un véritable support pour la création d'une politique européenne de défense, ses débats internes et ses recommandations ayant permis l'élaboration de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en 1998, elle-même remplacée par la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) en 2009.

Les missions de Petersberg

L'appellation « missions de Petersberg » désigne une décision prise par l'UEO en 1992, qui définit la portée des opérations de gestion de crise : missions humanitaires, évacuation de ressortissants, missions de maintien de la paix, déploiement de forces de combat... C'est toujours sur ce concept que s'appuient les missions actuelles de gestion de crise au titre de la PESD puis de la PSDC.

La dissolution de l'Union pour l'Europe occidentale

L'UEO trouve difficilement sa place parmi les institutions européennes, même si l'UE lui demande « d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense » en 1993, dans le cadre du traité de Maastricht. Car dix ans plus tard, le traité de Nice intègre dans le cadre de l'UE les compétences opérationnelles de gestion de crise de l'UEO, ce qui réduit davantage sa surface politique et la conduit lentement vers le déclin.

L'Union de l'Europe Occidentale est totalement dissoute en juin 2011. Jusqu'à cette date, elle conserve quelques compétences non transférées à l'Union européenne :

- Assistance mutuelle en cas d'agression armée contre l'un des pays partie au traité
- Remise d'un rapport parlementaire annuel sur les activités de l'UEO et sur le contrôle des armements
- Accès aux archives, gestion des immeubles et des pensions de ses agents

Les héritages de l'Union pour l'Europe occidentale

- Les missions de Petersberg définissent toujours le champ d'application des activités de gestion de crise relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)
- Le centre satellitaire européen à Torrejón (Espagne) confère à l'UE une autonomie d'analyse d'images satellitaires
- Le manuel des normes et procédures militaires européennes sert de référence à l'état-major de l'Union Européenne
- La création de l'agence européenne de défense

OTAN : l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) est une organisation politico-militaire qui vise à organiser la défense commune de ses Etats membres contre les menaces extérieures ainsi que la stabilité des continents ou sous-continent européens et nord-américain

La création de l'OTAN

Instituée le 4 avril 1949, l'OTAN est une réponse très claire aux multiples vétos soviétiques au sein de l'ONU. L'objectif est d'assurer la paix et la sécurité sur le continent européen dans le contexte de la Guerre froide, alors que la menace communiste est de plus en plus forte.

Les négociations furent d'abord menées par dix pays européens (France, Italie, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Portugal, Norvège, Danemark, Islande) avec le Canada et les États-Unis. L'idée est donc bien de faire des Etats nord-américains des alliés d'une défense européenne collective.

Article 5 de la charte de l'OTAN

« Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles [...] assistera la partie ou les parties ainsi attaquées [...] y compris [par] l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. »

Les missions de l'OTAN

Jusqu'en 1991, l'adversaire désigné de l'OTAN est tout simplement le Pacte de Varsovie, une alliance militaire rassemblant l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS), l'Albanie, la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la République démocratique allemande (RDA). Hastings Lionel Ismay, secrétaire général de l'OTAN entre 1952 et 1957, déclarait d'ailleurs que son rôle était de « garder les Russes à l'extérieur, les Américains à l'intérieur et les Allemands sous tutelle. »

Avec l'implosion de l'URSS en 1991, l'OTAN ne tarde pas à devoir affronter de nouveaux défis allant d'une montée du terrorisme international aux violences liées aux revendications nationalistes dans les Etats de l'ancien bloc communiste. Elle profite néanmoins de la disparition de la menace soviétique pour élargir sa zone d'influence en intégrant la Hongrie, la Pologne et la République tchèque en 1999.

Afin de s'adapter aux mutations mondiales et aux situations instables de plus en plus nombreuses à travers le monde, l'OTAN crée une force de réaction rapide en 2002 et s'élargit davantage en accueillant 7 nouveaux Etats en 2004 : l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

L'avenir de l'OTAN

En avril 2009, les dirigeants des pays alliés entérinent la « Déclaration sur la sécurité de l'Alliance », qui prévoient l'élaboration d'un nouveau concept stratégique tenant compte des changements mondiaux en termes de géopolitique et de défense internationale. Un comité d'experts est ainsi créé sous la direction de Madeleine Albright, ancienne secrétaire d'Etat américaine.

Ce comité rend ses recommandations à Anders Fogh Rasmussen, Secrétaire général de l'OTAN, en mai 2010, qui préconisent un renforcement des liens avec la Russie afin d'œuvrer plus étroitement dans des domaines d'intérêt commun comme la défense anti-missile, le contre-terrorisme, le trafic de drogues et la sécurité maritime.

Cette nouvelle stratégie est entérinée en 2010 pendant le sommet de l'OTAN de Lisbonne et organise trois domaines d'action pour les dix années suivantes : la sécurité collective, la dissuasion et la gestion de crises.

OSCE : l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) est une organisation internationale ayant pour but de favoriser le dialogue et la négociation entre l'Est et l'Ouest. Née en 1973 sous le nom de « Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe » (CSCE), elle a pris son nom actuel en 1994 pour prendre en compte les évolutions intervenues en Europe depuis la chute du mur de Berlin.

Sa première fonction a été de lancer un processus de dialogue multilatéral sur la coopération et la sécurité européennes, qui s'est achevé en 1975 avec l'Acte final de la conférence d'Helsinki, qui arrête le périmètre et les principes d'action de la CSCE.

Le Décalogue d'Helsinki

L'Acte final de Helsinki, adopté le 1er août 1975, affirme 10 principes qui constituent le Décalogue d'Helsinki :

- L'égalité souveraine des Etats
- Le refus de la menace ou de l'usage de la force
- L'inviolabilité des frontières
- Le respect de l'intégrité territoriale des Etats
- Le règlement pacifique des différends
- La non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats
- Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales
- L'égalité et droit à l'autodétermination des peuples
- La coopération des Etats
- Le respect de bonne foi des obligations internationales

Le fonctionnement de l'OSCE

L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe organise ses travaux autour de quatre organes qui lui permettent de maintenir son efficacité sur la scène internationale :

- Le Conseil permanent, composé des représentants permanents des 57 États membres, se réunit une fois par semaine pour examiner toutes les questions d'actualités concernant l'OSCE et prendre les décisions appropriées
- Le Conseil ministériel rassemble les ministres des 57 États membres une par an pour définir les orientations stratégiques de l'OSCE
- Le Secrétariat fournit un appui administratif et organisationnel afin d'atteindre les objectifs de l'OSCE
- L'Assemblée parlementaire, composée de 320 membres (qui sont des élus parlementaires des Etats membres), se réunit deux fois par an pour adopter des résolutions dans les domaines de compétence de l'OSCE

A ces quatre organes de décision et d'organisation s'ajoutent quatre institutions dont le rôle est d'agir contre les manifestations d'intolérance et les pratiques discriminatoires :

- Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, chargé de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie, notamment en assurant le suivi des élections dans les Etats de l'OSCE

- Le Haut Commissaire aux minorités nationales, chargé de résoudre les tensions liées aux minorités nationales dans les Etats de l'OSCE, notamment l'alerte précoce et de la prévention des conflits

- Le Représentant pour la liberté des médias, chargé de veiller au respect de la liberté d'expression et d'information des médias au sein des Etats de l'OSCE

- La Cour de conciliation et d'arbitrage, chargé d'assurer un règlement pacifique des différends en offrant ses services de médiation, de conciliation et d'arbitrage aux trente-trois Etats qui ont reconnu sa compétence

A quoi sert l'OSCE ?

Du point de vue de la puissance internationale, on peut considérer que l'OSCE n'a pas les moyens de ses ambitions car elle n'est pas un organe d'intégration des politiques publiques et elle ne dispose pas d'une force armée pour faire appliquer ses décisions. Pour autant, son utilité en faveur de la paix est reconnue dans trois domaines :

- L'OSCE est un instrument de diplomatie préventive, en offrant un lieu de dialogue politique et de médiation entre les Etats et au sein des Etats

- L'OSCE promeut un concept de sécurité globale qui s'appuie sur le respect des droits de l'homme, les libertés fondamentales, la démocratie et l'Etat de droit

- L'OSCE est une enceinte de négociation pour les mesures de confiance et de sécurité militaires, notamment le désarmement et la maîtrise des armements

La création du Conseil de l'Europe

Le 5 mai 1949, un mois après la création de l'OTAN, organisation à vocation militaire qui regroupe aussi bien des pays d'Europe que des pays d'Amérique du Nord, dix pays européens décident de créer le Conseil de l'Europe, une nouvelle organisation de coopération qui vise à encadrer la collaboration intergouvernementale des Etats membres dans de nombreux domaines : politique, social, culturel, scientifique, juridique...

Les 10 Etats fondateurs du Conseil de l'Europe

Belgique	Luxembourg
Danemark	Norvège
France	Pays-Bas
Irlande	Royaume-Uni
Italie	Suède

Une assemblée consultative qui s'ouvre progressivement

Les institutions mises en place par le traité du Londres du 5 mai 1949 sont encore embryonnaires, en comparaison de ce que deviendra le Conseil de l'Europe tel qu'on le connaît aujourd'hui, mais elles permettent à la fois un échange entre les gouvernements nationaux et un échange entre les parlements des Etats membres :

- Le Comité des ministres, où siège un délégué de chaque pays
- L'Assemblée consultative parlementaire, où chaque État est représenté proportionnellement à sa population

Dès sa création, le Conseil de l'Europe envisage l'adhésion de nouveaux pays, et la Grèce et la Turquie seront intégrées dès le mois d'août, soit trois mois après la création. De nombreux pays rejoindront ensuite l'organisation, notamment après la chute du mur de Berlin en novembre 1989, avec la création de la « Commission de Venise ».

La Commission de Venise

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite « Commission de Venise », est mise en place en mai 1990, suite à l'effondrement de l'Union soviétique : les pays de l'Europe de l'Est doivent alors vivre une véritable transition démocratique et le Conseil de l'Europe souhaite accompagner ces changements en fournissant une assistance technique et juridique pour la rédaction des nouvelles constitutions, afin de promouvoir l'esprit des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans ces Etats nouvellement créés.

Elle propose ainsi ses services de quatre manières différentes :

- L'assistance constitutionnelle : rédaction des textes constitutionnels, formalisation des principes généraux du droit, organisation des pouvoirs...
- Les élections et les référendums : ingénierie électorale, organisation des scrutins, régularité des procédures...
- La coopération avec les cours constitutionnelles : recensement des bonnes pratiques, organisation administrative et judiciaire...
- La rédaction d'études, de rapports et de séminaires transnationaux sur le droit constitutionnel

La Commission de Venise aujourd'hui

Sa mission initiale étant accomplie, la Commission de Venise n'a pas disparu : elle est devenue un organe de réflexion collective sur le droit constitutionnel et vise à promouvoir le patrimoine constitutionnel européen, notamment par l'édition de recueils de jurisprudences. Et elle fournit toujours une assistance constitutionnelle, dont on peut citer quelques exemples récents :

- Aide à la rédaction de la Constitution de l'Afrique du Sud en 1996
- Examen de la constitution russe en 1996 (pour son adhésion au Conseil de l'Europe)
- Examen de projets de lois au Luxembourg en 2002
- Examen et conseil sur le problème en Transnistrie en Moldavie en 2012

CECA : la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier

Le 9 mai 1950, dans le salon de l'Horloge du Quai d'Orsay, le ministre français des Affaires étrangères Robert Schuman prononce un discours qui sera ensuite considéré comme le texte fondateur de la construction européenne.

Rédigée par Jean Monnet, cette déclaration part du constat d'échec de l'unification politique européenne du Conseil de l'Europe et présente la coopération européenne comme la solution pour garantir la paix au sortir de la Seconde Guerre mondiale, avec pour première une centralisation de la gestion des ressources en charbon et en acier des grands protagonistes de ce conflit, créant ainsi leur interdépendance.

Le traité de Paris, instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), fut signé le 18 avril 1951 par la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Il entra en vigueur le 23 juillet 1952.

Le fonctionnement de la CECA

La CECA ne correspond à aucun modèle connu jusque-là : ce n'est pas une organisation intergouvernementale et les Etats y perdent leurs souveraineté, mais uniquement dans certains domaines. De plus, la particularité de cette structure est qu'elle était dès le départ prévu comme éphémère : le traité prévoit son terme 50 ans plus tard, le 23 juillet 2002.

Cinq institutions ont alors pour fonction d'administrer cette structure :

La Haute Autorité

Composée de neuf membres (deux représentants pour la France, l'Allemagne et l'Italie, et un pour chaque pays du Bénélux), la Haute Autorité détient le pouvoir exécutif au sein de la CECA ; elle surveille le marché, le respect des règles de concurrence et la transparence des prix.

Assistée par un comité consultatif composé de représentants des producteurs, des travailleurs, des utilisateurs et de négociants, la Haute Autorité peut émettre des décisions, des recommandations et des avis.

Ancêtre de la Commission européenne, la Haute Autorité fusionnera avec les commissions de la CEE en 1965 et avec ceux de l'Euratom en 1967 pour former un organe unique.

Le Comité consultatif

Le Comité consultatif assiste la Haute Autorité dans sa prise de décision en représentant la société civile au sein de la CECA. Cette fonction fait du Comité consultatif le premier organe de représentation internationale des consommateurs de l'histoire.

Le Conseil des Ministres

Composé des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, le Conseil des ministres a pour fonction d'harmoniser l'action de la Haute Autorité (dont il doit approuver les décisions importantes pour qu'elles soient valides) et de la politique économique générale des gouvernements.

L'Assemblée

Composée de 78 députés nationaux délégués chaque année par leur Parlement respectif, l'Assemblée détient un pouvoir de supervision de l'exécutif.

Comme la Haute Autorité, l'Assemblée fusionnera avec celle de la CEE pour donner le Parlement européen.

La Cour de Justice

Composée de sept juges nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres pour six ans, la Cour de Justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité. Elle dispose de vastes compétences, notamment celle de contrôler des actes de la Haute Autorité et de sanctionner le manquement des Etats membres vis-à-vis d'un traité.

CED : la Communauté européenne de Défense

La Communauté Européenne de Défense (CED) est née de l'impulsion de Jean Monnet dans une lettre adressée à Robert Schuman le 16 septembre 1950. L'objectif est double :

- Accompagner le réarmement de la République fédérale d'Allemagne (RFA) tout en limitant sa souveraineté sur le plan militaire
- Entamer la construction d'une Europe unie dans la lignée de la CECA dont le projet murissait peu à peu, et se doter d'une structure apte à faire face aux conflits entre les blocs idéologiques (à l'image de la guerre de Corée débutée en août 1950)

La naissance de la CED

La première version du projet de traité portant création de la CED est adoptée sous le nom « Plan Pleven », du nom du président du Conseil français l'ayant soumis à l'Assemblée nationale le 24 octobre 1950. Il prévoit la création d'une armée européenne rattachée aux institutions politiques par un Conseil des ministres européens de la défense nommés par les gouvernements et sous le contrôle d'une assemblée particulière.

Cependant, ce plan initial ne fait pas l'unanimité auprès des Etats partenaires. Il est donc amendé pour donner la CED, notamment sous la pression des Etats-Unis dont le président (Harry Truman) souhaite le réarmement de la RFA et l'intégration de troupes allemandes dans l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord (pour faire front contre les communistes à l'est de l'Europe).

Du Plan Pleven à la CED, trois évolutions majeures sont notables :

- La République fédérale d'Allemagne récupère sa souveraineté
- 12 divisions allemandes sont prévues au sein de l'armée de la CED
- Le ministre européen de la Défense prévu initialement n'est pas mis en place

En conséquence, le pouvoir décisionnel appartient au Conseil des ministres, où la règle de vote est 1 Etat = 1 voix. Cela fait perdre à l'organisation sa dimension supranationale ; elle n'intervient donc plus que sur un plan interétatique.

Les oppositions au projet

Pour les Etats-Unis, le projet de la CED risque de mettre trop de temps à voir le jour, les empêchant d'avoir « des Allemands en uniforme pour l'automne 1951 » selon les termes de Deach Acheson, secrétaire du département d'Etat de Truman entre 1949 et 1953. Ils préfèrent donc à la CED un réarmement dans le cadre de l'OTAN.

Pour les Allemands, le projet de CED ne fait pas l'unanimité non plus : si Konrad Adenauer le soutient, ce n'est pas le cas de la population, qui voit dans ce projet un frein à la réunification de leur pays. Le statut militaire prévu pour la RFA aux termes de ce traité fait également polémique dans la mesure où des restrictions subsistent.

En France, la classe politique est plutôt défavorable à la CED : du RPF à la SFIO en passant par les radicaux, le projet ne soulève pas l'enthousiasme, loin de là. Quant au PCF, il est anti-germaniste par principe, donc opposé au réarmement.

Deux années de négociations... et le refus de la France

Malgré plusieurs oppositions et suite à deux années de négociations, un accord est trouvé et signé à Paris le 27 mai 1952 par la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Italie, la France et la RFA.

Mais en 1953, Staline est mort et la guerre de Corée est terminée, le communisme n'est alors plus un argument de poids dans le débat qui divise l'opinion même après la signature du traité. De Gaulle, anti-CED de la première heure, fait face aux pressions de l'administration Eisenhower, tandis que Pierre Mendès-France tente jusqu'à la conférence de Bruxelles d'août 1954 de négocier un nouveau protocole modificatif du traité de la CED.

Ainsi, alors que l'ensemble des partenaires de la France ont ratifié le traité, c'est à son tour de voter. Le sujet est donc porté le 30 août 1954 devant l'Assemblée nationale... et la CED est définitivement écartée par 319 voix contre 264.

Les suites du rejet de la CED

La question du réarmement de l'Allemagne est néanmoins réglée lors de la conclusion des accords de Paris du 23 Octobre 1954. Elle peut donc se réarmer et rejoint l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) puis l'Otan.

Sur le long terme, cet échec n'est pas sans conséquence. Il représente la première grande crise de l'Union Européenne et la première grande crise populaire, et à travers elles les premiers pas d'un euroscepticisme grandissant.

EURATOM : la Communauté européenne de l'Énergie atomique

La crise de Suez de 1956 révèle une dépendance des pays européens en matière énergétique. Le nucléaire apparaît alors comme une solution alternative au pétrole, qu'il est nécessaire de développer dans un contexte où le charbon devient une source d'énergie déclinante.

Bien que la gestion de l'énergie aurait pu être attribuée à la CECA par une extension de ses compétences, le choix est alors fait de créer une entité à part entière, la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique (CEEa), ou « Euratom » avec un objectif clair : organiser la coopération entre les Etats signataires dans le développement du nucléaire civil.

Le traité portant création de la CEEa est donc signé le 25 mars 1957 (avec une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1958).

L'organisation de la CEEa

Les Etats signataires du traité de la CEEa sont tenus de se communiquer des données détaillées sur le nombre, le déploiement et les activités de leurs forces et équipements conventionnels (« Protocole sur la notification et l'échange d'informations »).

Composée d'un commissaire par Etat membre, la Commission de l'Euratom se réunit au moins une fois par semaine en séance confidentielle (article 3 du règlement intérieur de la Commission) et chaque fois qu'un de ses membres en fait la demande.

Enfin, le Conseil détient une capacité décisionnelle dans la limite des pouvoirs qui lui sont expressément conférés par l'article 115 du traité. Ses domaines de compétence sont assez étendus :

- Programmes de recherche et d'enseignement
- Elaboration du règlement du Comité d'arbitrage
- Adoption du règlement de sécurité relatif aux connaissances détenues par la Communauté
- Détermination des normes de base en matière de protection sanitaire et d'investissement
- Entreprises communes
- Prix des produits
- Modifications des règles d'approvisionnement
- Marché commun
- Budget

Différents types d'inspections sont prévus afin de contrôler la bonne application du traité :

- Inspection des sites déclarés pour vérifier les données échangées
- Contrôle du processus de réduction des armements et équipements conventionnels limités par le traité
- Contrôle du reclassement des articles autorisés
- Inspections aériennes et inspections par défiance sur des sites non déclarés

CEE : la Communauté économique européenne

En 1956, un comité préparatoire chargé de préparer un rapport sur la création d'un marché commun européen est lancé. Il se tient à Bruxelles sous la présidence de Paul-Henri Spaak, ministre des Affaires étrangères belge. En avril 1956, deux projets voient le jour : la création d'une communauté de l'énergie atomique et la création d'un marché commun généralisé.

Le traité de Rome portant création de la Communauté économique européenne (CEE) ainsi que de la Communauté européenne de l'Energie Atomique, entre en vigueur en date du 1^{er} janvier 1958, soit à peine 9 mois après sa signature, le 25 mars 1957.

Les objectifs de la CEE

Les objectifs de la Communauté économique européenne sont multiples mais peuvent se résumer en quelques grandes lignes :

- Transformer les conditions économiques des échanges et de la production sur le territoire de la CEE
- Construire une Europe politique fonctionnelle et unie
- Mettre en place un marché commun et d'une union douanière
- Développer des politiques communes

L'article 2 du traité de Rome

L'article 2 du traité de Rome prévoit que les Etats membres doivent « *promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit* ».

Les politiques communes formellement prévues par le traité sont au nombre de trois :

- La politique agricole commune (articles 38 à 47) ou « PAC »
- La politique commerciale commune (articles 110 à 116)
- La politique des transports (articles 74 à 84)

D'autres politiques peuvent être mises en place, même sans être prévues par le traité si le besoin s'en fait sentir (art. 235). Cela passe néanmoins par un vote du Conseil à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

C'est sur cette base que se sont développées les politiques environnementales, régionales, sociales et industrielles à partir du sommet d'octobre 1972, et avec elles des structures telles que la Banque européenne d'investissement ou encore le Fonds social européen.

La structure du traité

Le traité de Rome se compose d'un préambule suivi de 140 articles répartis dans 6 parties :

- Principes impliquant la mise en place de la CEE (art. 1 à 17)
- Non-discrimination et citoyenneté (art. 18 à 25)
- Politique de la communauté (art. 26 à 197) : règles communes, politique économique, politique sociale, Banque européenne d'investissement
- Le statut des pays et territoires d'outre-mer (art. 198 à 204)
- Les institutions de la Communauté (art. 205 à 222) : dispositions institutionnelles et dispositions financières
- Les dispositions générales et finales (art. 335 à 358)

Les institutions de la CEE

Au sein de la CEE, une structure décisionnelle tripartite est créée afin d'en assurer la gouvernance. Cette structure repose sur un équilibre entre la représentation étatique et communautaire des composantes de ce triangle institutionnel :

- Parlement européen
- Conseil (couramment appelé « Conseil des ministres »)
- Commission

Mais d'autres institutions voient rapidement le jour en raison de la coopération renforcée entre les pays membres de la CEE :

- Cour de justice
- Cour des comptes
- Comité économique et social
- Comité des Régions
- Banque européenne d'investissement

Avec la mise en place d'un espace économique unifié avec libre concurrence, le traité instituant la CEE pose les bases d'un rapprochement des conditions de commercialisation des produits et des services.

AUE : l'Acte unique européen (1986)

L'Acte Unique Européen (AUE) fut signé le 17 février 1986 au Luxembourg par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Irlande, le Luxembourg, le Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Ils seront suivis le 28 par le Danemark, l'Italie et la Grèce.

Il se nomme « Acte unique » car c'est la première fois qu'un traité regroupe des dispositions communautaires et des dispositions intergouvernementales.

La genèse de l'Acte unique européen

Le 19 juin 1983, à Stuttgart, les Etats membres des communautés européennes font une déclaration solennelle dans laquelle sont énoncés des objectifs quant aux relations entre les institutions, aux compétences communautaires et à la coopération politique.

A la suite de cette déclaration, le projet se construit peu à peu, notamment sous l'impulsion de Spinelli, un parlementaire italien, puis se finalise en 1985 par un *Livre blanc sur le marché intérieur* en de la Commission européenne, alors présidée par Jacques Delors.

Ce texte contient 279 préconisations jugées nécessaires au démantèlement des entraves politiques, fiscales et physiques de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, et donc à l'achèvement du marché intérieur. Aux termes de ce livre blanc, une échéance est fixée pour leur mise en place : le 31 décembre 1992.

Les prémices de l'Union européenne

Les buts fondamentaux de l'Acte unique européen sont annoncés dans son préambule, qui précise que la volonté des Etats membres de faire évoluer la structure vers une Union Européenne et ajoute que la révision des traités entreprise par l'Acte Unique Européen vise à « améliorer la situation économique et sociale par l'approfondissement des politiques communes et par la poursuite d'objectifs nouveaux » et « assurer un meilleur fonctionnement des Communautés ».

Les apports de l'Acte unique européen

L'Acte unique européen crée de nouvelles compétences communautaires et réforme les institutions dans le but de mettre en place un « espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée ». Ce marché commun ouvre la voie au marché unique et au traité de Maastricht.

Une prise de décision simplifiée au Conseil

Avant l'Acte Unique Européen, la règle voulait que le Conseil statue à l'unanimité. A partir de ce traité, le vote à la majorité qualifiée peut se faire sur dans de nombreux domaines, ce qui permet d'éviter les blocages et rend ainsi le processus décisionnel plus souple.

Les pouvoirs de la Commission

La compétence d'exécution des actes communautaires est transférée du Conseil à la Commission ; le Conseil garde toutefois compétence dans certains cas spécifiques (article 10).

Un Parlement européen aux pouvoirs renforcés

Formellement, le Parlement gagne en légitimité dans la mesure où le traité lui reconnaît le nom de Parlement européen, qu'il s'était lui-même donné le 30 Mars 1963. Plus concrètement, alors que le Parlement n'avait qu'un rôle consultatif sur la législation communautaire, un avis conforme du Parlement européen est désormais nécessaire à la conclusion d'un accord d'association ou d'élargissement.

Un pas des Etats membres vers une structure communautaire

Jusqu'en 1986, l'approche de la construction européenne est purement économique, mais l'Acte unique européen prévoit des politiques communes plus variées : recherche et développement technologique, environnement et politique sociale, coopération en matière de politique économique et monétaire, réglementations en matière de santé et de sécurité des travailleurs...

Le principe de subsidiarité

La notion de subsidiarité apparaît pour la première fois dans un traité européen en 1986. Elle désigne le souci de privilégier l'échelon le plus efficace pour agir. Au niveau européen, cela se traduit par le fait de n'utiliser l'Union européenne que dans la mesure où une action ne pourrait être conduite par les Etats eux-mêmes.

La création de l'espace Schengen

L'espace Schengen est un espace de libre circulation des personnes entre les États signataires de l'accord de Schengen. Considéré comme un acquis aujourd'hui, il aura pourtant fallu dix ans pour concrétiser ce projet :

- Signature de l'accord de Schengen le 14 juin 1985
- Signature de la convention d'application de l'accord le 19 juin 1990
- Entrée en vigueur de l'espace Schengen le 26 mars 1995

Les principes de l'espace Schengen

Le principe de la liberté de circulation des personnes, repris dans l'article 3 du traité sur l'Union européenne, dispose que tout individu entré sur le territoire d'un des pays membres peut ensuite franchir les frontières des autres pays sans subir de contrôles. En contrepartie, les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen sont renforcés par plusieurs dispositifs :

- Développement de la coopération judiciaire et policière avec la création du système d'information Schengen
- Mise en place de règles communes en matière de conditions d'entrée et de visa pour les séjours courts et pour les traitements des demandes d'asile
- Maintien de contrôles volants effectués par les autorités de police ou les douanes

Le système d'information Schengen (SIS)

Le système d'information Schengen (SIS) est un fichier informatique utilisé par les États membres de l'espace Schengen dans le cadre de la coopération policière européenne. Ce fichier permet d'enregistrer et de consulter des informations sur des personnes ou des objets, afin recenser les personnes sous mandat d'arrêt et les objets dont on a perdu la trace (ainsi que les données relatives à la non-admission ou aux interdictions de séjour).

En matière de lutte contre la délinquance et le terrorisme, la conséquence est alors très simple : il est théoriquement impossible de disparaître en passant d'un Etat membre de l'espace Schengen à un autre Etat membre de l'espace Schengen (comme quoi il ne faut pas croire tout ce qu'on voit au cinéma !).

Les Etats membres de l'espace Schengen

Au 1er juillet 2013, l'espace Schengen regroupe 26 États membres :

- Vingt-deux des vingt-huit membres de l'Union européenne : le Royaume-Uni et l'Irlande ne sont pas membres de l'espace Schengen par choix (mais peuvent y participer) tandis que la Bulgarie, Chypre, la Croatie et la Roumanie n'y participent pas encore
- Bien que non membres de l'Union européenne, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse sont membres de l'espace Schengen

Enfin, bien que non signataires de l'accord de Schengen, trois micro-États européens sont de fait membres de l'Espace Schengen :

- Monaco, en vertu de l'union douanière franco-monégasque
- Saint-Marin, Etat enclavé de l'Italie dont les frontières sont ouvertes, mais qui maintient des contrôles aléatoires
- Le Vatican, Etat enclavé de l'Italie dont les frontières sont totalement ouvertes

Par contre, la Principauté d'Andorre ne fait pas partie de l'espace Schengen : les contrôles aux frontières sont maintenus tant du côté français que du côté espagnol et il faut un passeport pour franchir la frontière ; les voyageurs qui ont besoin d'un visa pour entrer dans l'espace Schengen doivent même avoir un visa à plusieurs entrées pour aller en Andorre... puisque se rendre en Andorre signifie quitter l'espace Schengen !

Un Etat peut-il sortir de l'espace Schengen ?

Théoriquement, un Etat peut sortir de l'espace Schengen, mais cela reviendrait à quitter l'Union européenne : les normes de l'espace Schengen ont été absorbées par le traité d'Amsterdam en 1999. Quant aux quatre Etats non-membres, cela reviendrait à créer plus de difficultés que d'avantages en termes d'administration publique.

Néanmoins, un État peut rétablir les contrôles en cas d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale (pour 6 mois maximum) ou pour faire face à des événements imprévus (5 jours maximum), et après consultation des autres États du groupe Schengen. Cette possibilité a par exemple été utilisée par la France face à des menaces terroristes en 1995 et en Allemagne lors de la Coupe du monde de football en 2006.

Le traité d'Amsterdam (1997)

Signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, le traité d'Amsterdam a permis l'accroissement des compétences de l'Union avec la création d'une politique communautaire de l'emploi, la communautarisation d'une partie des matières qui relevaient auparavant de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, les mesures destinées à rapprocher l'Union de ses citoyens, ou encore la possibilité de coopérations plus étroites entre certains États membres (coopérations renforcées). Il a d'autre part étendu la procédure de codécision ainsi que le vote à la majorité qualifiée.

Les apports du traité d'Amsterdam

Réforme de la désignation des membres de la Commission

Les commissaires sont désormais nommés par le Président de la Commission (sur proposition des États membres) et ce dernier est désormais soumis à approbation du Parlement européen pour pouvoir prendre ses fonctions. Le Parlement européen voit donc, suite au traité d'Amsterdam, ses pouvoirs accrus.

Amélioration de la procédure législative

La procédure de codécision ainsi que la prise de décision à la majorité qualifiée en Conseil étant renforcées, l'efficacité des institutions se voit améliorée grâce à ce traité :

- Extension des hypothèses où le Conseil pourra recourir à la majorité qualifiée
- Quasi-généralisation de la codécision, devenant la procédure de droit commun en matière législative

Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Les politiques relatives à la libre circulation des personnes (visa, droit d'asile, politique d'immigration et contrôle aux frontières extérieures de l'Union) sont transférées au pilier communautaire, pour lesquelles la méthode communautaire de prise de décision s'applique.

Cette méthode induit que les textes sont proposés dans un premier temps par la Commission, et qu'ils subissent ensuite la procédure de codécision entre le Parlement et le Conseil statuant à la majorité qualifiée. Cette évolution augmente les domaines concernés par le troisième pilier communautaire, qui traite désormais de la « Coopération policière et judiciaire en matière pénale ».

De plus, la prise de décision est facilitée grâce à l'inscription au traité d'Amsterdam de la notion d'abstention constructive. Ce mécanisme permet qu'une décision puisse être prise en cas d'abstention, malgré la règle de l'unanimité en vigueur en matière de PESC.

L'Europe sociale

Un chapitre sur l'emploi et la protection sociale est inséré dans le traité, mettant ce sujet à l'ordre des objectifs officiels de l'Union et impliquant une coordination des politiques d'emplois entre les Etats membres. Cette coordination passe notamment par la création d'un Comité de l'emploi.

Un mécanisme de sanction vis-à-vis des Etats membres ou candidats

L'article 49 du Traité d'Amsterdam dispose que, pour devenir un membre de l'UE, il est nécessaire de respecter les principes de liberté, de démocratie, des droits de l'Homme, des libertés fondamentales et de l'Etat de droit. L'ajout d'une telle condition juridique d'adhésion ouvre une possibilité jusque-là inexistante : la saisine de la CJCE par tout Etat membre contestant à un candidat à l'entrée dans l'UE le respect de ces principes.

Le traité d'Amsterdam prévoit également la possibilité pour l'Union européenne de mettre en marche une procédure de suspension à l'égard d'un Etat membre en cas de violation des traités.

La coopération renforcée

Le TUE introduit le mécanisme des coopérations renforcées, qui permet aux Etats voulant progresser dans certains domaines spécifiques de pouvoir le faire sans avoir recours à la procédure classique de mise en place de politiques communes, plus lourde et contraignante. Exemple : la zone euro.

Trois conditions à sa mise en place :

- Respecter le cadre institutionnel de l'UE (on ne peut ni modifier le marché intérieur de l'UE, ni impacter la cohésion économique et sociale, ni toucher aux compétences exclusives de l'UE)
- Interdiction d'affecter volontairement la situation juridique d'autres Etats pour les empêcher d'intégrer la coopération renforcée que l'on souhaite mettre en place
- Un minimum de 8 Etats est requis pour la procédure de coopération renforcée

Le traité de Nice (2001)

Signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1^{er} février 2003, le traité de Nice vise à sauvegarder le pouvoir d'action de l'Union européenne en prévision des élargissements à venir.

En effet, à la veille du passage de l'Europe des 15 à l'Europe des 25, des dispositions doivent intervenir afin de prendre en compte la gouvernance élargie qui se profile. Ces évolutions majeures visent également à lui faire gagner en efficacité et en légitimité.

Les modifications institutionnelles du traité de Nice

Commission européenne

Le traité de Nice prévoit que chaque pays ne soit représenté que par un seul membre permanent (en contrepartie de la repondération des voix au Conseil des ministres), avec une nomination via une liste de commissaires potentiels proposée par les Etats membres.

Quant au président de la Commission, il est nommé par un vote à la majorité qualifiée au Conseil et doit ensuite recevoir l'investiture du Parlement européen. Il reçoit également une prérogative nouvelle : en plus de définir les orientations politiques de la Commission et d'attribuer des portefeuilles aux commissaires, il choisit désormais comment elle sera organisée en interne, dans le respect du principe de collégialité.

Conseil de l'UE

Le traité de Nice procède à une repondération des voix : le total des voix pour les 15 Etats membres de l'UE est fixé à 237, avec une majorité qualifiée atteinte à 169 voix. La règle de pondération appliquée sera réutilisée pour s'adapter à l'élargissement à 25.

Une clause démographique est en outre ajoutée au vote à la majorité qualifiée : pour que cette procédure de vote soit valide, le nombre de voix doit également représenter au moins 62% de la population totale de l'UE.

Parlement européen

Le traité de Nice prévoit une nouvelle composition du Parlement européen : de la base fixée à 700 quel que soit le nombre d'Etat membres, le nombre de sièges au Parlement européen passe à 732. La proportion des députés de chaque pays est modifiée sur le principe d'un député pour 800 000 habitants environ.

L'Allemagne obtient ainsi 99 sièges, tandis que la France, l'Italie et le Royaume Uni tombent à 78 sièges et que le Luxembourg garde ses 6 sièges.

Cour de Justice

La Cour peut désormais statuer en grande chambre (11 juges) et la possibilité est ouverte au Conseil de modifier certaines dispositions statutaires de la Cour, dont ses compétences, sur demande de celle-ci ou de la Commission (vote à l'unanimité).

Modifications des procédures de l'Union européenne

Coopérations renforcées

Le Traité de Nice vient compléter les dispositions relatives à la procédure de coopération renforcée, notamment en supprimant le droit de veto, mais à condition qu'elle soit ouverte au plus grand nombre d'Etats membres : elle ne peut être soumise à aucune condition restreignant l'accès à un Etat ou un groupe d'Etats spécifiques.

Vote à la majorité qualifiée

Malgré une extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil lors du Traité d'Amsterdam, cette procédure de vote concerne encore 73 articles lors du Traité de Nice, ce qui met en danger l'efficacité de l'UE dans un contexte d'augmentation massive du nombre de ses membres. Le Traité de Nice étend donc le vote à la majorité qualifiée à une trentaine de domaines supplémentaires.

Parmi eux, et en plus de ceux énoncés précédemment, on trouve la lutte contre la discrimination, la libre circulation et le libre séjour des citoyens de l'Union européenne sur son territoire, la coopération judiciaire en matières civiles, l'introduction de l'euro, la politique commerciale commune ou encore la politique sociale.

TECE : le Traité établissant une constitution pour l'Europe (2004)

Le traité établissant une constitution pour l'Europe (TECE) fut signé à Rome le 29 octobre 2004 par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne. Il aurait dû entrer en vigueur le 1er novembre 2006 après avoir été ratifié les vingt-cinq États signataires... mais ce ne fut finalement pas le cas :

- Les référendums organisés en France (29 mai 2005) et aux Pays Bas (1^{er} juin 2005) refusèrent la ratification du traité
- Le Royaume-Uni a suspendu le référendum sur le TECE (6 juin 2005)
- La République tchèque a suspendu le processus de ratification (7 juin 2005)

Suite à cette absence de ratification unanime, le TECE a été remplacé par un traité modificatif approuvé par le Conseil européen de Lisbonne le 19 octobre 2007.

Peut-on vraiment faire une Constitution européenne ?

L'Union européenne étant une organisation internationale et non un Etat, et le TECE n'ayant pas la vocation de créer un État européen, qu'il soit fédéral ou supranational, il est alors abusif de parler de Constitution lorsqu'on parle de l'UE : la Constitution est un texte qui fixe l'organisation et le fonctionnement d'un organisme d'un État.

Néanmoins, le texte prévoyait que les normes mises en place primeraient sur le droit des États membres, et certains d'entre eux avaient déjà amendé leur propre Constitution nationale pour permettre ce transfert de souveraineté. Ainsi, en cas de ratification commune du TECE, l'Union européenne aurait pu devenir une sorte de confédération.

La Convention sur l'avenir de l'Europe

Pour préparer le projet de texte du TECE, le Conseil européen de Laeken (décembre 2001) a mis en place la Convention sur l'avenir de l'Europe, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, ancien président de la République française et ancien député européen.

Composée de 105 membres et inspirée de la Convention de Philadelphie qui mena à l'adoption de la Constitution des États-Unis, son rôle fut d'engager un débat sur l'avenir de l'UE et d'établir un projet de traité en vue de le soumettre aux gouvernements des États membres, notamment en proposant une nouvelle répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres ainsi que des réformes institutionnelles permettant une plus grande intégration européenne.

L'idée n'était pas de faire un nouveau traité pour faire un nouveau traité, mais de rendre l'Union européenne plus efficace, face au constat d'une difficulté croissante à faire fonctionner une UE composée de 25 membres assez hétérogènes alors que les règles originelles avaient été conçues pour 15 membres plus homogènes. De plus, un besoin de clarification et de lisibilité commençait à se faire sentir après la multiplication des traités européens au fil des ans.

Le contenu du TECE

Rédigé dans les vingt-huit langues officielles de l'UE, le traité établissant une constitution pour l'Europe comporte un préambule suivi de 448 articles, répartis en quatre parties :

- La première partie prévoit une nouvelle organisation institutionnelle communautaire (compétences, symboles, personnalité juridique...)
- La seconde partie est constituée par la Charte des Droits fondamentaux
- La troisième partie synthétise l'acquis communautaire des précédents traités
- La quatrième partie précise le mode de ratification du TECE et les possibilités de modification

Le TECE prévoyait ainsi trois évolutions majeures :

- La fusion de l'Union européenne et de la Communauté européenne (avec la Charte des droits fondamentaux) en une seule et unique Union européenne
- La fusion des trois « piliers » de la construction européenne : les Communautés européennes, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la coopération policière et judiciaire en matière pénale
- Le remplacement de tous les traités précédents (CECA, CE, UE...) par un traité unique

Le traité de Lisbonne (2007)

Signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne entre les vingt-sept États membres de l'Union européenne, le traité de Lisbonne transforme l'architecture institutionnelle de l'Union européenne.

À la différence du TECE de 2004, qui remplaçait les deux grands traités par un texte nouveau, le traité de Lisbonne conserve les traités existants tout en les modifiant en profondeur :

- Le traité de Rome de 1957 devient le « traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » (TFUE)
- Le traité de Maastricht de 1992 devient le « traité sur l'Union européenne » (TUE)

Les apports du traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne procède à de vastes réformes institutionnelles. Il supprime l'ancienne architecture institutionnelle issue du traité de Maastricht et substitue l'Union européenne à la Communauté européenne.

Il introduit, en outre, des changements considérables en ce qui concerne le mode de fonctionnement des institutions européennes, le processus décisionnel et la répartition des compétences entre l'UE et les États membres. L'objectif est d'améliorer la prise de décision dans une Union élargie à 27 États membres.

Le traité de Lisbonne réforme de plus plusieurs des politiques internes et externes de l'UE. Il permet notamment aux institutions de légiférer et de prendre des mesures dans de nouveaux domaines politiques.

Le renforcement de la démocratie européenne

Le traité de Lisbonne est souvent salué pour son rôle dans le renforcement de la démocratie européenne, notamment en élargissement les pouvoirs du Parlement européen et en mettant en place la pétition d'initiative citoyenne.

La réforme des institutions et amélioration du processus décisionnel

En portant le nombre d'États membres à 27, l'Union européenne doit modifier les règles concernant la composition de la Commission, du Parlement européen, du Comité des Régions et du Comité économique et social.

En parallèle, le traité de Lisbonne prévoit une réforme du processus décisionnel au sein du Conseil, avec la suppression de l'ancien système de pondération des voix et nouvelle définition de la majorité qualifiée pour le vote des décisions, ainsi que la création de deux nouvelles fonctions :

- Président du Conseil européen
- Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité

Réforme des politiques internes et externes de l'UE

Le traité de Lisbonne prévoit un renforcement des compétences de l'Union européenne pour plusieurs domaines des politiques internes de l'UE :

- Le contrôle aux frontières, l'asile et l'immigration
- La coopération judiciaire en matière civile
- La coopération judiciaire en matière pénale
- La coopération policière
- Objectif de création d'un espace européen de recherche

Mais les politiques externes ne sont pas en reste, puisque le traité de Lisbonne permet une meilleure cohérence et une meilleure visibilité de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)... ainsi que l'acquisition de la personnalité juridique pour l'Union européenne !