

LE DROIT EN FICHES ET EN TABLEAUX

Le droit de l'Union européenne en tableaux

Agnès **Gautier-Audebert**

2^e
édition

ellipses

Chapitre I. La construction de l'Union européenne

De ses origines à nos jours, l'Union européenne a su se développer tout en se démarquant nettement des autres organisations internationales, qu'elles soient régionales comme le Conseil de l'Europe, interrégionales à l'instar de l'Alliance atlantique, ou mondiale telle l'Organisation des Nations Unies.

Si l'Union européenne d'aujourd'hui a beaucoup évolué, les multiples traités successifs l'attestant, elle continue d'offrir une spécificité que n'égale aucune autre organisation.

L'Union européenne est une organisation internationale intergouvernementale (OII) qui trouve son origine dans la volonté politique de certains États et personnalités au sortir de la Seconde Guerre mondiale afin de reconstruire l'Europe.

Du premier traité de 1951 au dernier en 2007, cette OII a connu une évolution spectaculaire qui ne ressemble à aucune autre et qui en fait une entité à part sur la scène internationale, tous niveaux confondus, économique, politique et juridique. Si les trois Communautés tendaient vers des objectifs spécialisés, l'Union européenne (UE) d'aujourd'hui a élargi ses objectifs. Le droit qui en est issu en a bien évidemment subi les conséquences, les organes de l'UE s'étant adaptés également à l'élargissement géographique de l'Union.

Ainsi, tant sa construction, très évolutive, que son fonctionnement, devenu complexe, en font une organisation particulière.

Ce sont tout d'abord les Communautés européennes qui font leur apparition, en 1951 et 1957, avant de pouvoir parler de l'Union européenne à partir de 1992 et de la consacrer comme remplaçant ces premières entités en 2007.

Section 1. Les Communautés européennes

Plusieurs étapes jalonnent la construction des Communautés européennes : une fois mises en place, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) puis la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) vont connaître quelques modifications avec l'adoption de l'Acte unique européen (AUE). Malgré l'élan communautaire, la Communauté européenne de défense (CED) ne verra pas le jour. En effet, face à la réussite de la Communauté européenne pour le charbon et l'acier, la Communauté européenne de défense connaît l'échec.

Communautés européennes	Signature des traités	Entrée en vigueur
CECA Communauté européenne du charbon et de l'acier	Traité de Paris 18 avril 1951 (pour une durée de 50 ans)	15 juillet 1952 (non renouvelé : prend fin le 23 juillet 2002)
CEEA ou Euratom Communauté européenne de l'énergie atomique	Traité de Rome 25 mars 1957	14 janvier 1958
CED Communauté européenne de défense	Traité de Paris 27 mai 1952	Non entré en vigueur (non ratifié par la France)
CEE Communauté économique européenne	Traité de Rome 25 mars 1957	14 janvier 1958
AUE Acte unique européen	17 février 1986 à Luxembourg 28 février 1986 à La Haye	1 ^{er} juillet 1987

I. La Communauté européenne du charbon et de l'acier

La CECA est le résultat de la première initiative pour reconstruire l'Europe d'après-guerre : le choix du charbon et de l'acier permet de réunir quelques États tout en consacrant une organisation d'un nouveau type.

A. La première Communauté pour rassembler autour d'un secteur prometteur

La CECA résulte du Traité de Paris du 18 avril 1951 : l'initiative est surtout française, appartenant à l'homme politique Robert Schuman, alors ministre des Affaires étrangères, l'économiste et sociologue Jean Monnet, Commissaire général au Plan et futur premier Président de la Haute Autorité, et le juriste Paul Reuter.

1. L'idée novatrice de Robert Schuman

L'idée de base est formulée par Robert Schuman dans une déclaration du 9 mai 1950 à la presse (la fête de l'Europe est associée à cette date) dans laquelle il constate « l'échec », selon lui, des organisations européennes classiques, telles que l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) mettant en œuvre le plan Marshall d'aide américaine, le Conseil de l'Europe œuvrant en faveur des droits de l'homme ou encore l'Alliance atlantique à l'origine de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) : les instigateurs de ces organisations auraient vu trop grand et trop vite, dotant ces organisations de missions très larges sans leur conférer des pouvoirs puissants. Il faut inverser la démarche, en réalisant l'union dans des secteurs limités et concrets, économiques, techniques et scientifiques, créer des organisations communautaires dotées de pouvoirs réels et d'une structure forte, puis renouveler l'opération pour passer de l'union économique à l'union politique.

2. Un secteur porteur pour réconcilier des États européens

C'est ainsi que le premier secteur choisi est celui du charbon et de l'acier : en effet, si le charbon est la première source d'énergie, l'acier permet de faire fonctionner l'industrie et la relance de la production va permettre la relance de l'économie. En outre, la volonté est forte de réconcilier la France et l'Allemagne et d'ajouter d'autres États européens à ce binôme.

Le projet de Schuman est donc rapidement transmis à d'autres gouvernements : le Royaume-Uni est sollicité, mais il préfère rester en dehors ; à l'opposé, l'Italie, l'Allemagne et les trois pays du Benelux décident de s'y associer. Il s'agit de créer un marché commun limité aux secteurs du charbon et de l'acier, dans lequel sont assurés la libre circulation des marchandises et des travailleurs par la suppression des obstacles aux échanges, à savoir les droits de douane et contingents, la libre concurrence et le contrôle du marché, la CECA étant autorisée à prendre des mesures interventionnistes ou dirigistes en cas de crise, et notamment dans le domaine social. Enfin, comme l'avait souhaité R. Schuman, l'organisation européenne est dotée d'organes forts.

	CECA
Initiative française	<ul style="list-style-type: none"> • Message de R. Schuman du 9 mai 1950 : date consacrée pour la fête de l'Europe, tous les 9 mai • Différencier la future organisation européenne des autres organisations internationales classiques : ex : OEEC, AA, Conseil de l'Europe • Commencer par l'économie et un secteur limité • Réconcilier l'Allemagne et la France
Secteur porteur	<ul style="list-style-type: none"> • Charbon : source d'énergie • Acier : source de l'industrie
États parties	<ul style="list-style-type: none"> • France et Allemagne • Italie, Belgique, Pays Bas, Luxembourg • Royaume-Uni : refus de s'y associer
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Marché commun • Libre circulation des marchandises et des travailleurs
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> • Suppression des obstacles aux échanges : abolition des droits de douane et contingents • Libre concurrence • Contrôle du marché : CECA autorisée à prendre des mesures interventionnistes

B. Le système supranational de base des Communautés

Les structures choisies pour la CECA ne ressemblent guère à celles des autres OII, dotées de manière générale d'organes pléniers, tous les États membres étant représentés à égalité, sans réels pouvoirs de décision, sauf à atteindre l'unanimité.

1. La Haute Autorité, organe de décision supranational

En effet, la CECA se caractérise par différents types d'organes : la première est la Haute Autorité (HA), la pierre angulaire de cette Communauté, en étant l'organe fondamental et original de neuf personnalités indépendantes des gouvernements des États membres, mandatées pour six ans ; c'est l'organe de décision supranational, faisant autorité et s'imposant aux États.

Elle disparaît en 1965 lorsqu'il y a fusion des exécutifs, intégrée avec les deux autres Commissions en une seule.

2. Le Conseil spécial des ministres, organe consultatif

Le Conseil spécial des ministres est l'organe représentatif des gouvernements, consulté par la Haute Autorité pour les décisions importantes, voire associé à la prise de décision quand la gravité le requiert : il s'agit donc d'un organe principalement consultatif, une solution totalement inédite sur la scène internationale.

3. L'Assemblée commune, organe éventuellement consultatif

Un organe parlementaire, l'Assemblée commune, est chargé de représenter les peuples des États membres de la CECA : composé de parlementaires émanant des parlements nationaux, sans être élus, il est de la même façon sans pouvoir de décision puisqu'il ne peut donner que des avis. Toutefois, son rôle consiste à exercer un contrôle politique sur la Haute Autorité en pouvant voter une motion de censure à son encontre et la contraindre à la démission.

C'est l'organe qui va le plus évoluer par la suite.

4. La Cour de justice, organe juridictionnel

Enfin, une Cour de Justice est instaurée, composée de sept juges nommés par les gouvernements d'un commun accord, ouvrant son prétoire aux États et leurs ressortissants, ce qui constitue également une nouveauté d'importance dans le monde judiciaire international.

Sur ce modèle, une autre communauté est envisagée.

Organes de la CECA	Composition	Rôle	Compétences
Haute Autorité (HA)	<ul style="list-style-type: none"> • 9 personnalités indépendantes des États membres • mandat de 6 ans 	Organe de décision supranational	Vote la législation applicable par les États
Conseil spécial des ministres	Ministres représentatifs de chaque État membre	Organe consultatif	Consulté par la HA pour les décisions importantes
Assemblée commune	78 parlementaires issus des parlements nationaux	<ul style="list-style-type: none"> • représentation des peuples des États membres • organe consultatif • organe de contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> • donne des avis • vote la motion de censure pouvant démettre la HA responsable devant l'Assemblée commune
Cour de justice	7 juges nommés par les États membres	Organe juridictionnel	Prétoire ouvert aux institutions, aux États et aux ressortissants

II. La Communauté européenne de défense

L'initiative française ne va pas connaître le succès escompté, provoquant un arrêt pour la construction européenne.

A. Les motifs de la création de la Communauté européenne de défense

L'idée française de base vise notamment à permettre à la République fédérale d'Allemagne de se réarmer.

1. Une initiative française en période de guerre froide

L'initiative appartient à l'homme politique français René Pleven : son projet consiste à créer une armée européenne dirigée par une organisation du même type que la CECA, appelée la CED, dans le but de poursuivre l'œuvre de Robert Schuman dans un autre secteur, mais aussi en raison de la période de guerre froide qui sévit, le blocus de Berlin de 1948-1949 et la guerre de Corée débutée en 1950 en étant des événements majeurs.

2. Le réarmement de l'Allemagne de l'Ouest sous surveillance

Face à cette inquiétude grandissante, les structures de l'OTAN sont renforcées, avec les États-Unis comme leader du camp occidental. Ces derniers proposent alors le réarmement de la RFA : mal accueillie dans un premier temps par les Européens, cette proposition est néanmoins acceptée sous condition de surveiller l'armée allemande au sein de la CED à créer.

Ainsi, le Traité de Paris est signé le 27 mai 1952 : les six États membres de la CECA s'y retrouvent, et leur ratification est attendue.

CED 1952	
Initiative	<ul style="list-style-type: none"> • Initiative française de René Pleven • Traité de Paris signé le 27 mai 1952
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Copier le modèle CECA • Communauté dans un autre secteur: la défense • Renforcer l'Europe • Créer une armée européenne pour faire face à l'URSS • Surveiller le réarmement de la République fédérale d'Allemagne (RFA)
Contexte	Guerre froide, blocus de Berlin, guerre de Corée

B. L'échec de la Communauté européenne de défense

Bien que lancée par la France, la CED ne va pas voir le jour faute de ratification française en 1954.

1. Un contexte international plus calme

En effet, d'une part, le contexte international a changé, l'amélioration venant, en 1953, de la fin de la guerre de Corée et de la mort de Staline, puis en 1954, de la fin de la guerre d'Indochine ; la nécessité d'une armée européenne en sus du système militaire intégré de l'OTAN apparaît moins d'actualité. D'autre part, les partis politiques français s'affrontent sur le sujet : si les « cédistes » réunissant les démocrates-chrétiens et le parti socialiste et les socio-démocrates, sont favorables à la construction européenne et à la nécessité de réarmer l'Allemagne de l'Ouest pour faire face à l'URSS dans le cadre d'une nouvelle organisation européenne, ce n'est pas le cas des « anticédistes », regroupant le Rassemblement pour la France hostile à une construction supranationale, forme d'aliénation de l'indépendance nationale et suggérant la dissolution de l'armée française, et le Parti communiste opposé à la construction européenne. Le projet de CED est néanmoins proposé à l'Assemblée nationale le 30 août 1954 : le refus l'emporte à une large majorité de 319 « contre » face à 264 « pour ». C'est ainsi que les questions de défense ne seront abordées que bien plus tard.

2. La République fédérale d'Allemagne dans l'Alliance atlantique

Cet échec implique de trouver une autre formule pour encadrer le réarmement allemand : c'est ainsi que le 23 octobre 1954, la RFA adhère à l'Alliance atlantique, ce à quoi ripostera l'URSS en créant le Pacte de Varsovie en 1955, et à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), organisation militaire européenne mise en place en 1948. S'il est posé une interdiction absolue pour la RFA de fabriquer sur son territoire des armes de destruction massive (atomiques, biologiques et chimiques - ABC), son armement classique connaît aussi d'importantes restrictions, visant tant les cuirassés ou croiseurs de combat, que les avions stratégiques de longue portée et les chars de gros tonnages et antichars.

Enfin, à plus long terme, c'est la construction européenne qui subit un coup d'arrêt dans son évolution : les intérêts nationaux continuent de primer sur l'intérêt général de l'Europe. Toutefois, de nouvelles idées émergent.

CED 1954	
Ratification	<ul style="list-style-type: none"> • Traité de Paris du 27 mai 1952 : ratification refusée par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954 • Cédistes confrontés aux anticédistes : <ul style="list-style-type: none"> - les premiers favorables à une nouvelle Communauté européenne, au réarmement allemand sous surveillance, à la création d'une organisation européenne de défense pour faire face à l'URSS - les seconds hostiles à toute soumission de la France à l'Europe et à toute organisation supranationale dans le domaine de la défense
Contexte	<ul style="list-style-type: none"> • Fin de la guerre de Corée et de la guerre d'Indochine • Mort de Staline • OTAN portée par les États-Unis
Conséquences	<ul style="list-style-type: none"> • Réarmement limité de la RFA au sein de l'OTAN et de l'UEO • Coup d'arrêt à la construction européenne

III. La Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'Énergie atomique (CEEA ou Euratom)

Suite au départ de Jean Monnet de la présidence de la Haute Autorité de la CECA, une réunion est organisée en 1955 à Messine en Italie : de nouveaux projets sont présentés, notamment l'idée germano-néerlandaise d'une vaste zone de libre-échange européenne, et l'idée française de la création d'un centre de développement économique dans le domaine de l'énergie nucléaire.

Les négociations entre les six États se révèlent compliquées, mais le rapprochement est favorisé sous la contrainte extérieure ; en effet, tant l'intervention de l'URSS en Hongrie en 1956 que la crise du canal de Suez poussent à la reprise des discussions et à des concessions de part et d'autre, en particulier pour réduire la supranationalité telle qu'issue du Traité CECA.

C'est ainsi que sont signés à Rome deux Traités, le 25 mars 1957, créant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne pour l'énergie atomique (CEEA) : avec ces deux nouvelles communautés, certaines modifications vont toucher les institutions ainsi que les objectifs poursuivis.

A. L'Euratom, un nouveau secteur spécifique

La CEEA ou Euratom a pour objectif de développer l'énergie nucléaire : ce nouveau domaine prend une place considérable au sortir de la Seconde Guerre mondiale.

En outre, elle est considérée comme une énergie de substitution au charbon et au pétrole, le premier perdant de son importance et le second restant dominateur.

Enfin, les États européens ne veulent pas se laisser distancer par les États-Unis d'Amérique sur les plans technologique et scientifique.

L'Euratom prend sa place aux côtés de la CECA, deux secteurs industriels d'importance.

CEEA	Secteur spécifique : énergie atomique	<ul style="list-style-type: none"> • énergie de substitution au charbon et au pétrole • recherche technologique et scientifique
= nouveau secteur industriel, en sus du charbon et de l'acier		

B. La CEE pour un grand marché intérieur

Quant à la CEE, deux étapes sont recherchées, à savoir le marché commun et l'Union économique et monétaire (UEM).

1. L'étape du marché commun

Le marché commun est l'ensemble formé par l'union douanière et les politiques communes.

L'union douanière constitue une forme d'organisation économique internationale dans laquelle la libre circulation des produits est assurée et le territoire communautaire est protégé vis-à-vis du reste du monde par un tarif douanier devenu commun; en effet, à la différence d'une zone de libre-échange, les Communautés bénéficient d'un tarif douanier propre vis-à-vis des tiers, tout en le faisant disparaître entre les États membres. La libre circulation n'est pas limitée aux marchandises, mais étendue à tous les facteurs de production, capitaux, services et personnes; c'est le régime des quatre libertés, fondement de l'Europe.

Les politiques communes caractérisent également les CE. Si la CEE repose sur le principe du libéralisme économique où prédominent le principe de l'offre et de la demande et le principe de l'économie de marché, la loi du marché n'est pas appropriée dans tous les secteurs économiques; c'est pourquoi des politiques communes, forme d'interventionnisme économique de la puissance publique communautaire dans quelques secteurs précis, vont être mises en place, telles que la politique agricole commune (PAC depuis 1962), la politique des transports (ferroviaires et fluviaux, maritimes et aériens), la politique sociale (avec l'instauration du Fonds social européen, FSE, qui accorde des aides aux travailleurs en difficulté, au chômage ou en reconversion) et la politique commerciale menée avec les tiers.

2. L'objectif d'une Union économique et monétaire

L'Union économique et monétaire (UEM) est un projet plus ambitieux qui consiste à instaurer un seul espace économique unifié, une seule économie européenne, avec deux volets: le volet économique consiste à coordonner puis unifier les politiques économiques des États membres ainsi que la politique des prix sans oublier le domaine du crédit, de l'emploi, du commerce extérieur et des budgets; quant au volet monétaire, il repose sur la libre circulation des capitaux, la mise en place d'un système monétaire commun impliquant des taux de parité fixe entre les monnaies et la création d'une monnaie commune, l'ECU (ou European Currency Unit ou Unité de compte européenne) devenue l'euro.

Institutionnellement, les Traités de Rome modifient le système mis en place par le Traité CECA.

<p>CEE</p>	<p>Secteur plus large : marché intérieur</p>	<p>Étapes:</p> <p>1. Marché commun:</p> <ul style="list-style-type: none"> • union douanière: <ul style="list-style-type: none"> - libre circulation - tarif douanier commun • politiques communes: <ul style="list-style-type: none"> - politique agricole commune (PAC) - politique des transports - politique sociale - politique commerciale avec les tiers <p>2. Union économique et monétaire (UEM):</p> <ul style="list-style-type: none"> • union économique: <ul style="list-style-type: none"> unifier les politiques économiques et les politiques des prix des États membres • union monétaire: <ul style="list-style-type: none"> - libre circulation des capitaux - système monétaire commun (taux de parité fixe) - monnaie commune envisagée
-------------------	--	--

C. Le système supranational en recul

Si le Traité CECA présentait quatre institutions, la Haute Autorité, l'Assemblée, le Conseil et la Cour de Justice, dans les Traités CEE et CEEA, le nombre reste le même ; toutefois, le caractère supranational prend du recul.

1. La reprise du pouvoir par les États

L'Assemblée est placée en tête malgré ses pouvoirs minimes ; le Conseil devient le réel législateur des Communautés et la Commission perd de son importance, subissant davantage l'influence des États. En effet, la durée du mandat des commissaires est abrégée de 6 à 4 ans ; leur désignation est plus interétatique qu'avant puisque tous les membres sont nommés par les États ; enfin, ses compétences, bien qu'importantes, sont limitées à un pouvoir de proposition et d'exécution. Ce sont donc les États qui prennent les décisions : d'ailleurs, le Traité CEE, un traité-cadre, réclame une abondante législation, fixant des objectifs à atteindre, c'est pourquoi les États reviennent sur la procédure décisionnelle en s'octroyant ce pouvoir à la place de la Commission. À l'opposé, le Traité CECA, un traité-loi, est très précis et laisse moins de place à une réglementation ultérieure, à l'instar du Traité CEEA ; la Haute Autorité sera néanmoins absorbée.

2. La fusion des Commissions et Conseils

Au regard du fonctionnement des trois Communautés, les États décident de fusionner les exécutifs en 1965 : ainsi, un nouveau traité est conclu, rassemblant les deux Commissions CEE et CEEA et la Haute Autorité CECA en une seule Commission européenne, et faisant de même avec les trois Conseils en un seul.

La CEE a connu un succès réel à ses débuts, car, contrairement aux craintes émises, l'ouverture des frontières a eu un effet stimulant pour les échanges commerciaux. Trente ans plus tard, une importante modification intervient.

CECA	CEE-CEEA
<ul style="list-style-type: none"> • Conseil : organe consultatif • Haute Autorité : pouvoir de décision • Assemblée commune : organe consultatif 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil : organe décideur • Commission : pouvoir de proposition et d'exécution • Assemblée commune : organe consultatif

1951	1957		1965
CECA	CEEA	CEE	Fusion des exécutifs
<ul style="list-style-type: none"> • Haute autorité • Conseil • Assemblée commune • Cour de justice 	<ul style="list-style-type: none"> • Commission • Conseil • Assemblée commune • Cour de justice 	<ul style="list-style-type: none"> • Commission • Conseil • Assemblée commune • Cour de justice 	<ul style="list-style-type: none"> • Une seule Commission • Un seul Conseil • Assemblée commune • Cour de justice

IV. L'Acte unique européen (AUE)

C'est un traité qui réunit les trois Traités constitutifs des Communautés, d'où son titre, Acte unique : adopté à l'initiative du Conseil européen de Milan de juin 1985, certains États membres le signent le 17 février 1986 à Luxembourg et d'autres le 28 février 1986 à La Haye, pour entrer en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Plusieurs aspects principaux ressortent.

A. Le grand marché intérieur pour 1993

Il s'agit d'instaurer un grand marché intérieur à une échéance fixée au 31 décembre 1992 : ce marché intérieur est l'aboutissement du Marché commun, devant constituer un espace sans frontières intérieures, dans lequel est assurée la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux.

B. De nouvelles politiques communes

L'AUE crée ou renforce un certain nombre de politiques communes, dont quatre essentiellement : la cohésion économique et sociale qui correspond à la politique régionale cherchant à développer les régions moins favorisées de l'Europe, la politique de recherche et de développement technologique, la politique économique et monétaire et la politique de protection de l'environnement.

C. Les débuts de la coopération politique

C'est la consécration de la coopération politique européenne, avec les rencontres entre chefs d'État et de gouvernement, et entre ministres des Affaires étrangères sur des sujets communs de politique extérieure, de sécurité et de défense. C'est ainsi que le Conseil européen est officialisé sans pour autant être institutionnalisé puisqu'il n'est pas contrôlé par la Cour de justice. Initié par Valéry Giscard d'Estaing en 1974, cet organe réunit alors les Chefs d'État et de gouvernement de manière informelle. Il ne faut pas le confondre avec le Conseil de l'Europe, organisation internationale intergouvernementale à vocation politique et travaillant en particulier sur les droits de l'homme et libertés fondamentales.

D. Des progrès institutionnels

Le Conseil des ministres va mettre de côté la pratique de l'unanimité au profit du mécanisme de la majorité qualifiée pour rapprocher les législations. Le Parlement européen est mieux associé au processus législatif grâce à la procédure de coopération, une procédure législative qui associe le Parlement au Conseil en donnant malgré tout le possible dernier mot à ce dernier ; en outre, l'AUE étend les domaines où le Parlement européen donne son avis conforme, ce dernier devant être suivi. La Commission voit ses pouvoirs d'exécution des actes communautaires considérablement renforcés et la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) dispose désormais d'un Tribunal de première instance (TPI) pour la seconder dans sa tâche, entrant en fonction en 1989.

AUE (CECA, CEE, CEEA)

Aspects novateurs ou renforcés:

Marché intérieur:

- grand marché intérieur au 1^{er} janvier 1993
- espace sans frontières intérieures
- libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux

Politiques communes:

- cohésion économique et sociale
- politique de recherche et de développement technologique
- politique économique et monétaire
- politique de protection de l'environnement

Coopération politique:

- au sein du Conseil européen, réunissant les chefs d'État et de gouvernement (à distinguer du Conseil de l'Europe = OII à vocation politique)
- politique extérieure, de sécurité et de défense

Institutions:

- Conseil des ministres: vote à la majorité qualifiée favorisé au détriment de l'unanimité
- Parlement européen:
 - Commission européenne: pouvoir d'exécution des actes entre ses mains
 - Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) + Tribunal de première instance (TPI) entré en fonction en 1989: partage de compétences intégré au processus législatif dans le cadre de la procédure de coopération, travaillant avec le Conseil qui peut néanmoins avoir le dernier mot
 - avis conformes à donner: avis à suivre et en plus grand nombre

Section 2. L'Union européenne

C'est le Traité de Maastricht qui lance l'Union européenne, le politique faisant son apparition aux côtés de l'économie, et prenant de l'ampleur avec les traités suivants.

I. Le Traité de Maastricht sur l'Union européenne

Le Traité de Maastricht innove en instaurant des piliers et en posant des règles et principes absents jusqu'alors dans le Traité CE.

A. L'Union européenne en piliers

Le Traité sur l'UE du 7 février 1992 comprend trois piliers, le tout créant l'UE non dotée de la personnalité juridique internationale, à l'inverse de la Communauté européenne.

1. Le pilier communautaire

Le premier pilier CE perd son caractère purement économique et est soumis au contrôle de la CJCE : il transforme la Communauté économique européenne en Communauté européenne, le « E » de « économique » disparaissant, les deux autres communautés CEEA et CECA devenant des secteurs industriels. La CECA cessera d'exister en 2002 : en effet, le Traité de Paris de 1951, entré en vigueur en 1952, avait été conclu pour une durée de 50 ans, fait assez rare, attendant une éventuelle reconduction ce qui n'a pas été le cas, le charbon et l'acier n'étant plus autant d'actualité en 2002.

2. Le pilier Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Le deuxième pilier, le pilier PESC, Politique étrangère et de sécurité commune, permet d'adopter des actions et positions communes mais à l'unanimité, avec pour objectif la constitution d'une politique étrangère commune suivie d'une défense commune et dotée de moyens armés grâce à l'UEO, Union de l'Europe occidentale, le futur « bras armé » de l'Union européenne. La PESD, Politique européenne de sécurité et de défense, est alors envisagée.

3. Le pilier Justice et affaires intérieures (JAI)

Le troisième pilier, le pilier JAI, Justice et affaires intérieures, permet également d'adopter des actions et positions communes, à l'unanimité, ainsi que des conventions entre États membres concernant la politique d'asile et d'immigration à l'égard des ressortissants des pays tiers, le franchissement des frontières extérieures, la lutte contre la toxicomanie et contre la fraude de dimension internationale, la coopération judiciaire en matière civile et pénale et la coopération douanière et policière.

Ces deux derniers piliers relèvent de la coopération intergouvernementale, et ne sont donc pas soumis au contrôle de la CJCE : ce sont les seuls conseils qui décident des actions et positions à prendre, la Commission et le Parlement européen ne participant aucunement à la prise de décision. Ce sont les vrais débuts de la coopération politique.

Traité de Maastricht	
Piliers	TUE
CE = Communauté européenne	<ul style="list-style-type: none"> • CEE en CE: l'économie n'est plus le seul domaine abordé • Pilier soumis au contrôle de la CJCE
PESC = Politique étrangère et de sécurité commune + PESD = Politique européenne de sécurité et de défense	<ul style="list-style-type: none"> • Coopération intergouvernementale en matière de politique étrangère • Pas de contrôle juridictionnel • Adoption d'actions et positions communes à l'unanimité par le Conseil européen, mises en œuvre par le Conseil de l'Union • Objectif: associer une politique étrangère à une défense commune, dotée de moyens armés grâce à l'UEO, le futur « bras armé » de l'UE (UO Union occidentale créée en 1948, modifiée en 1954 pour devenir l'UEO, Union de l'Europe occidentale, organisation européenne à vocation militaire)
JAI = Justice et affaires intérieures	<ul style="list-style-type: none"> • Coopération intergouvernementale en matière de justice et affaires intérieures • Pas de contrôle juridictionnel • Adoptions d'actions et positions communes à l'unanimité par le Conseil européen, mises en œuvre par le Conseil de l'Union • Adoptions de conventions entre États membres • Domaines d'intervention: <ul style="list-style-type: none"> - politique d'asile et d'immigration à l'égard des ressortissants des pays tiers - franchissement des frontières extérieures - lutte contre la toxicomanie et contre la fraude de dimension internationale - coopération judiciaire en matière civile et pénale - coopération douanière et policière

B. De nombreuses nouveautés

Le Traité de 1992 va poser de nouvelles bases qui seront développées par la suite.

1. Le principe de subsidiarité

Est posé le principe de subsidiarité (art.5 TUE) : il régit l'exercice des compétences entre les États et la CE, dès lors qu'il ne s'agit pas de compétences exclusives de cette dernière.

Tout d'abord, en vertu du principe de légalité, la CE ne peut agir que dans le seul cadre de ses compétences d'attribution, celles qui lui ont été attribuées par le Traité, le reste allant de droit aux États membres. La Déclaration n° 18 annexée au Traité de Lisbonne y revient : « toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres » ; de même, la Déclaration n° 24 sur la personnalité juridique de l'Union européenne précise que l'UE n'est pas autorisée à s'octroyer des compétences non prévues par les traités. Ce principe de légalité ou d'attribution met de la sorte en place une distinction entre les compétences exclusives de l'UE et les autres compétences, soit réservées aux États soit partagées entre les États et l'UE.

Ensuite, le principe de nécessité permet de déterminer, en l'absence de précision par le traité, s'il appartient à la CE d'agir plutôt qu'aux États membres, à charge pour la première de prouver l'insuffisance de l'action étatique et la plus grande efficacité européenne pour intervenir. Ainsi, il revient à la Commission européenne de prouver que ces deux conditions sont remplies. Le Traité de Lisbonne les précise en exigeant de l'UE qu'elle prouve l'insuffisance au niveau tant national, régional que local. Il en résulte par là même un rôle plus important des parlements nationaux, représentant le niveau infra-étatique, qui peuvent vérifier le respect du principe de subsidiarité. Un système d'alerte rapide a été instauré : dans les huit semaines de réception de la proposition de la Commission, ils peuvent rendre un avis motivé relatif au non-respect dudit principe, ce qui peut induire pour la Commission de revoir sa proposition, voire la maintenir sous réserve de motiver, la modifier ou la retirer ; tous les avis sont transmis au législateur pour en tenir compte ; si 55% des membres du Conseil ou une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen s'expriment en faveur du non-respect, la proposition est abandonnée. Le Comité des régions, porte-parole des collectivités, peut également demander l'annulation de tout acte qui enfreindrait le principe de subsidiarité, à l'instar des parlements nationaux.

Enfin, pour respecter le principe de proportionnalité, les moyens mis en œuvre par la CE ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé, favorisant les mesures les moins contraignantes possibles, tant pour les États que leurs ressortissants.

Ainsi, la subsidiarité permet de répondre à deux questions, visant d'une part à la nécessité de l'intervention européenne, et, d'autre part, en cas de réponse positive, mesurant l'intensité de cette intervention.

Traité de Maastricht	
Principe de subsidiarité	
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Réguler l'exercice des compétences entre les États et l'UE • En dehors des compétences exclusives de l'UE
Mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Principe de légalité ou d'attribution : <ul style="list-style-type: none"> - l'Union n'intervient que si les traités le prévoient: en cela, elle est dotée de compétences d'attribution et n'agit qu'en fonction de la légalité - les États sont dotés des autres compétences, dites de droit commun + confirmation aux annexes du Traité de Lisbonne : <ul style="list-style-type: none"> - Déclaration n° 18 concernant la délimitation des compétences - Déclaration n° 24 sur la personnalité juridique de l'Union européenne • Principe de nécessité : <ul style="list-style-type: none"> - en l'absence de précision dans les traités quant à l'intervention de l'UE, pour répondre à des objectifs de l'UE - à l'UE de prouver l'insuffisance de l'intervention des États, au niveau national, régional et local (ajout du Traité de Lisbonne) - à l'UE de prouver la plus grande efficacité de l'intervention de l'Europe - aux États d'en décider + annexes du Traité de Lisbonne : <ul style="list-style-type: none"> - Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE art.3 - Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité art.6 • Principe de proportionnalité : <ul style="list-style-type: none"> - nécessité de l'intervention européenne acquise - intervention limitée à ce qui peut lui permettre d'aboutir - mesures les moins contraignantes possibles pour les États et leurs ressortissants - mesures sans force juridique comme des recommandations ou des soutiens financiers - mesures obligatoires pour une application uniforme : choix de la directive au détriment du règlement = intervention des parlements nationaux auprès de la Commission européenne ou du Conseil ou de la CJUE pour faire respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité

Les compétences à réguler sont divisées en trois blocs. Le Traité de Maastricht offre de nouveaux domaines d'intervention, que les traités suivants vont compléter (liste complète dans le Traité de Lisbonne ci-dessous).

D'une part, l'UE dispose de compétences exclusives : elles sont en voie d'extension progressive car plus l'Union se développe, plus les matières appartenant précédemment aux États membres passent dans le domaine des compétences partagées, puis dans celui des compétences exclusives de l'UE.

L'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, la politique monétaire pour les États disposant de l'euro, la politique commerciale commune, l'union douanière et la politique de conservation des ressources de la mer en font partie. Elles sont doublement protégées puisque des recours sont possibles devant la CJUE si un État membre empiète sur les compétences de l'UE ou encore si l'UE n'agit pas.

D'autre part, il y a les compétences partagées entre les États et l'UE : ce principe de partage répond au principe de coopération loyale qui doit exister entre les États et l'UE. Les États sont compétents aussi longtemps que l'UE n'est pas encore intervenue, ce qui évite tout risque de vide juridique ; ainsi que le confirme la Déclaration n° 18 précitée concernant la délimitation des compétences : les États « exercent leurs compétences dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer ». Un partage du travail est opéré, soit au niveau des actes juridiques, l'objectif étant fixé par l'UE et les États choisissant la mise en œuvre, par le biais de directives, soit au niveau des domaines de compétence, les États conservant certains pouvoirs.

Il en est ainsi de la PAC, à 95 % entre les mains de l'Union, les États fixant les prix de détail, du marché intérieur, de la politique sociale, de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, de la pêche, de l'environnement, de la protection des consommateurs, des transports et réseaux transeuropéens, de l'énergie, de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, de la santé publique, enjeux communs de sécurité, de la recherche, développement technologique et espace (comme le programme Galileo, les relations avec l'Agence spatiale européenne) et la coopération au développement et l'aide humanitaire.

Enfin, il existe les compétences exclusives des États membres ou compétences d'appui de l'UE, lesquels conservent alors l'intégralité de leurs pouvoirs, l'UE ayant pour rôle de coordonner leur exercice, sans possible harmonisation des législations nationales, avec échanges de pratiques et évaluations communes ; ce sont les politiques de l'éducation, jeunesse et sport, de la formation professionnelle, de la santé publique, de l'industrie, de la culture, du tourisme, de la protection civile et de la coopération administrative.

Traité de Maastricht	
Compétences déduites	<ul style="list-style-type: none"> • Compétences exclusives de l'UE : <ul style="list-style-type: none"> - perte totale des compétences des États - harmonisation entre les mains de l'UE • Liste (dernière version issue du Traité de Lisbonne) art.3 TFUE : <ul style="list-style-type: none"> - union douanière - établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur - politique monétaire pour les États disposant de l'euro - conservation des ressources biologiques de la mer - politique commerciale commune
	<ul style="list-style-type: none"> • Compétences partagées entre l'UE et les États membres : <ul style="list-style-type: none"> - répondent au principe de coopération loyale entre États et UE - États compétents jusqu'à ce que l'UE le soit - partage des compétences : <ul style="list-style-type: none"> par le biais des directives, l'UE donnant le résultat que les États doivent atteindre ou dans des domaines relevant des politiques communes • Liste (dernière version issue du Traité de Lisbonne) art.4 TFUE : <ul style="list-style-type: none"> - marché intérieur - politique sociale - cohésion économique, sociale et territoriale - agriculture et pêche - environnement - protection des consommateurs - transports - réseaux transeuropéens - énergie - espace de liberté de sécurité et de justice - enjeux communs de sécurité en matière de santé publique - recherche, développement technologique et espace - coopération au développement et aide humanitaire
	<ul style="list-style-type: none"> • Compétences exclusives des États membres ou compétences d'appui : <ul style="list-style-type: none"> - coordination par l'UE sans harmonisation possible - pouvoir législatif entre les mains des États • Liste (dernière version Traité de Lisbonne) art.6 TFUE : <ul style="list-style-type: none"> - protection et amélioration de la santé humaine - industrie - culture - tourisme - éducation, formation professionnelle, jeunesse et sport - protection civile - coopération administrative

2. La citoyenneté européenne

La création de la citoyenneté européenne est d'importance : élément de type fédéral, il s'ajoute à la nationalité et offre aux citoyens européens la libre circulation sur le territoire de l'UE, le droit de porter une pétition devant le Parlement européen, de s'adresser au médiateur européen et de bénéficier de la protection diplomatique et consulaire européenne et des pays membres, mais aussi du droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux élections municipales dans les États membres de résidence.

La Cour de justice fait du citoyen européen le véritable sujet du droit européen : elle donne à la citoyenneté la force juridique la plus élevée dans la hiérarchie des normes, le statut de citoyen se révélant fondamental pour les ressortissants des États membres (CJCE, 20 septembre 2001, Rudy Grzelczyk/Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, aff. C-184/99). De même, c'est ce statut de citoyen qui l'emporte sur l'activité exercée : le droit de libre séjour et de libre circulation appartient à tout citoyen européen, même sans activité économique pratiquée (CJCE, 17 septembre 2002, Baumbast et R/Secretary of State for the Home Department, aff. C-413/99).

3. L'instauration de l'Union économique et monétaire (UEM)

Le Traité de Maastricht est évidemment connu pour avoir instauré l'Union économique et monétaire (UEM) associée à la mise en place de l'euro, la monnaie unique, pour 1999, la Banque centrale européenne (BCE) s'en chargeant.

Onze pays adoptent l'euro en 1999 : la Belgique, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays Bas, l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande et le Portugal ; s'ajoutent la Grèce en 2001, la Slovénie en 2007, Malte et Chypre en 2008, la Slovaquie en 2009, l'Estonie en 2011, la Lettonie en 2014, la Lituanie en 2015 et la Croatie en 2023, pour obtenir un total de 20 pays en 2025. La Suède et le Danemark refusent de s'y associer. Quant aux autres États, la volonté de l'adopter est confrontée à leurs capacités. Le Monténégro et quatre micro-États l'utilisent, Andorre, Monaco, Saint-Marin et le Vatican.

En effet, à partir de 1992, pour accéder à l'euro, cinq critères de convergence sont vérifiés pour mesurer la situation de bonne gestion économique des États, à savoir les taux d'intérêt à long terme, les taux d'inflation, la stabilité des taux de change, le niveau de la dette publique (60 % à ne pas dépasser) et le niveau des déficits publics, les 3 % ne devant être, en principe, dépassés, en termes de PIB.