

## Les étapes du chemin communautaire vers l'union politique

**Source:** CVCE. European Navigator. Raquel Valls.

**Copyright:** (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/les\\_etapes\\_du\\_chemin\\_communautaire\\_vers\\_l\\_union\\_politique-fr-4232e2a9-9d0f-449f-9545-451f98efod18.html](http://www.cvce.eu/obj/les_etapes_du_chemin_communautaire_vers_l_union_politique-fr-4232e2a9-9d0f-449f-9545-451f98efod18.html)



**Date de dernière mise à jour:** 10/08/2016

## Les étapes du chemin communautaire vers l'union politique

### Les Communautés européennes, la voie supranationale

#### La CECA, un fondement économique pour un but politique

L'Europe ne pouvant pas se faire d'un coup — tel que Robert Schuman l'avait exposé dans sa déclaration du 9 mai 1950 —, les Communautés européennes sont créées, pour des raisons pratiques et d'efficacité opérationnelle, en tant qu'organisations spécialisées dans le domaine économique, à caractère technique fort accentué. Cependant, dès leur naissance, les Communautés visent un objectif général plus ambitieux : l'unification politique du continent.

C'est ainsi que, dans le préambule du traité de 1951 instituant la **Communauté européenne du charbon et de l'acier** (CECA), les six États fondateurs se montrent *résolus à fonder par l'instauration d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde*. La CECA constitue donc une première étape vers une construction d'ensemble à caractère politique, à travers un long chemin fait de projets plus ou moins audacieux, plus ou moins pragmatiques.

Le pari communautaire, même s'il est restreint dans son domaine d'activité, est très osé dans la méthode. Celle-ci s'écarte complètement de la procédure de coopération intergouvernementale caractéristique des organisations internationales classiques. Dans le cadre de ces dernières, les États restent toujours les maîtres de leurs compétences, ainsi que des décisions communes, prises à l'unanimité des représentants des gouvernements nationaux. La méthode communautaire comporte, par contre, l'intégration de certaines compétences étatiques au sein d'une organisation supranationale, dotée d'institutions propres chargées de les exercer. Pour ce faire, les institutions disposent d'un pouvoir de décision autonome.

#### La Communauté politique européenne, une tentative ambitieuse à caractère global

La première tentative d'unification politique se produit très tôt avec l'adoption, le 10 mars 1953 à Strasbourg, d'un **projet de traité portant statut de la Communauté européenne** par l'Assemblée *ad hoc*. Étroitement liée au projet de création d'une Communauté européenne de défense (CED), cette tentative, lancée à un stade prématuré de la construction européenne, s'avère trop ambitieuse pour réussir. Elle fait partie d'un plan global qui, touchant aux questions plus sensibles de la politique étrangère et de la défense, implique une accélération de la stratégie fonctionnelle d'intégration progressive, secteur après secteur. La nouvelle Communauté est conçue en tant qu'organisation supranationale indissoluble, fondée sur l'union des peuples et des États, et constituant, avec la CECA et la CED, une entité juridique unique. Le projet de Communauté politique doit être abandonné suite au rejet, le 30 août 1954, du projet de traité instituant la CED par l'Assemblée nationale française.

#### La CEE et l'Euratom, le retour à l'approche fonctionnelle par étapes

Suite à l'échec de la CED, la relance du projet communautaire nécessite un retour à l'approche fonctionnelle, plus modeste, d'intégration sectorielle par étapes. La stratégie d'intégrer au préalable davantage de secteurs économiques donne lieu à la création, en 1958, de la **Communauté économique européenne** (CEE) et de la **Communauté européenne de l'énergie atomique** (CEEA ou Euratom). Dans le cadre de la CEE, il est prévu une période transitoire de 12 ans, subdivisée en trois étapes, permettant la réalisation progressive d'un marché commun. Le but de parvenir à terme à l'unification politique est à nouveau rappelé dans le préambule du traité. Les Six, en décidant de créer la CEE, se disent *déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens*.

#### L'alternative aux Communautés, la voie intergouvernementale

La reprise d'efforts plus ciblés pour parvenir à l'unification politique doit attendre la convocation, en dehors du cadre institutionnel des Communautés, des premiers sommets des chefs d'État ou de gouvernement des Six. Leurs impulsions décisives donneront lieu à l'instauration progressive, dans la pratique et en marge du

système communautaire, des premières formes de coopération intergouvernementale en matière politique.

### Les plans Fouchet, une tentative française à caractère intergouvernemental

Le premier sommet, tenu à Paris les 10 et 11 février 1961 à l'initiative de Charles de Gaulle, charge une commission intergouvernementale, sous la présidence du diplomate français Christian Fouchet, d'étudier «les problèmes concernant la coopération européenne, notamment ceux qui sont en rapport avec le développement des Communautés». Le 18 juillet 1961, réunis à Bad Godesberg près de Bonn, les chefs d'État ou de gouvernement des Six, «résolus à développer leur coopération politique en vue de l'union de l'Europe et à poursuivre en même temps l'œuvre déjà entreprise dans les Communautés européennes», précisent davantage le mandat de la commission intergouvernementale. Ils lui demandent en particulier de leur présenter des propositions sur les moyens qui permettraient de donner aussitôt que possible un caractère statutaire à l'union de leurs peuples. La «commission Fouchet» se voit ainsi confier la tâche de rédiger un projet de traité.

À l'occasion de ce deuxième sommet, les chefs d'État ou de gouvernement décident par ailleurs de tenir, à intervalles réguliers, des réunions ayant pour objet de confronter leurs vues, de concerter leurs politiques et de parvenir à des positions communes, afin de favoriser l'union politique de l'Europe. Ils soulignent que la coopération des Six doit dépasser le cadre politique proprement dit, en s'étendant en particulier au domaine de l'enseignement, de la culture et de la recherche. Les réunions au sommet deviennent ainsi un instrument crucial d'impulsion politique.

Le 2 novembre 1961, la commission présidée par Christian Fouchet dépose son projet de traité, plus connu sous l'appellation de «**plan Fouchet I**». Il porte sur l'institution d'une Union indissoluble d'États à caractère fortement intergouvernemental. Ainsi, le Conseil, institution principale, délibère sur toutes les questions dont l'inscription à son ordre du jour est sollicitée par un ou plusieurs États membres et adopte, à l'unanimité, les décisions nécessaires à la réalisation des buts de l'Union, dont l'adoption d'une politique étrangère commune et d'une politique commune de défense, la coopération dans le domaine de la science et de la culture et la défense des droits de l'homme et de la démocratie. L'Assemblée, à caractère strictement consultatif, reste celle prévue par l'article premier de la convention de 1957 relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes. Enfin, une Commission politique européenne, composée de hauts fonctionnaires appartenant à l'administration des affaires étrangères de chaque État membre, est chargée d'assister le Conseil en préparant et en exécutant ses délibérations.

Une deuxième version du projet de traité, dénommé «**plan Fouchet II**», est présentée le 18 janvier 1962 par la France. Elle précise les domaines de la coopération — politique étrangère, économie, culture et défense — et établit la distinction entre le Conseil, composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, et les Comités des ministres, qui font rapport au Conseil. Toutefois, c'est toujours ce dernier qui a le pouvoir de décision.

Le 20 janvier 1962, considérant la deuxième version du plan Fouchet proposée par la France comme ayant un caractère trop intergouvernemental, ses cinq partenaires présentent à leur tour un **contre-projet de traité** où ils proposent d'instituer une union d'États et de peuples européens, désignée pour la première fois par le terme d'«Union européenne». Le contre-projet, qui inclut la Cour de justice comme institution de l'Union, prévoit notamment la possibilité d'établir à terme des liens entre l'Union, de nature intergouvernementale, et les Communautés, de nature supranationale, conçues au départ en tant qu'organisations indépendantes. Ainsi, le contre-projet prévoit une révision générale du traité au moment fixé pour le passage de la deuxième à la troisième étape prévue dans le traité instituant la CEE, à la fin de la période transitoire du marché commun. Cette révision générale, préparée par le Conseil sous forme de *projet d'une constitution de l'Union européenne*, devait entrer en vigueur parallèlement aux réformes à entreprendre en vue de simplifier et de rationaliser les structures prévues aux traités de Paris et de Rome. Le but était de parvenir à l'intégration de l'Union européenne et des Communautés européennes dans un cadre institutionnel organique. La révision devait en outre prévoir l'introduction progressive du principe majoritaire dans la formation de la volonté du Conseil, et l'association plus étroite de l'Assemblée, élue au suffrage universel direct, à la définition et à la mise en œuvre des politiques communes.

La division entre la France et ses partenaires — notamment les trois membres du Benelux, plus attachés au système communautaire — provoque l'abandon des «plans Fouchet». Toutefois, les dispositions de ces deux projets seront à la base de la signature, le 22 janvier 1963, du traité de l'Élysée entre la France et la République fédérale allemande portant sur la coopération franco-allemande.

### **Le rapport de Luxembourg, la naissance de la coopération politique européenne**

Le moment de réexaminer la question de l'unification politique arrive en décembre 1969 à l'approche de l'ouverture de la phase définitive du marché commun. L'échéance de la fin de la période transitoire au terme de l'année est l'occasion propice de dresser le bilan du chemin parcouru et de définir les grandes orientations pour l'avenir. De plus, l'ouverture des négociations avec quatre pays candidats à l'adhésion (le Danemark, l'Irlande, la Norvège et le Royaume-Uni) est envisagée pour 1970. Dans ce contexte, le sommet de La Haye des 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969 donne un nouvel élan au processus d'unification. Les chefs d'État ou de gouvernement des Six prévoient l'élaboration d'un plan par étapes au cours de l'année 1970 en vue de la création d'une Union économique et monétaire. En outre, ils chargent les ministres des Affaires étrangères «d'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique, dans la perspective de l'élargissement».

Le 27 octobre 1970, donnant suite au mandat du sommet de La Haye, les ministres des Affaires étrangères des Six adoptent à Luxembourg le «**rapport Davignon**» qui vise à réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique par la voie de la coopération en matière de politique étrangère. Dans une première étape, les États membres des Communautés se doteraient des moyens d'harmoniser leurs points de vue en matière de politique internationale. Ceci impliquerait notamment des réunions périodiques des ministres des Affaires étrangères tous les six mois, remplacées le cas échéant par des conférences des chefs d'État ou de gouvernement lorsque l'importance des sujets à traiter le justifierait. Un comité politique, composé des directeurs des affaires politiques, préparerait les réunions ministérielles. En favorisant des attitudes communes et, éventuellement, des actions communes, les États membres des Communautés se prépareraient graduellement à exercer ensemble des responsabilités en matière d'affaires étrangères. En même temps, ils rendraient publique la vocation politique de l'Europe.

L'idée qui sous-tend le rapport est que tout progrès dans ce domaine doit nécessairement favoriser le développement des Communautés. Dans le rapport Davignon, les ministres se proposent de poursuivre leurs travaux sur la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique et annoncent la présentation d'un deuxième rapport.

### **Les rapports de Copenhague et de Londres, le développement de la coopération politique européenne**

Jusqu'à l'entrée en vigueur en 1987 de l'Acte unique européen, le rapport Davignon constitue la base de la coopération politique européenne (CPE). Il est complété par les rapports de Copenhague (1973) et Londres (1981), ainsi que par la déclaration solennelle sur l'Union européenne (1983).

- Donnant suite au rapport Davignon, les ministres des Affaires étrangères des États membres des Communautés européennes adoptent le 23 juillet 1973 à Copenhague un **deuxième rapport sur le renforcement de la coopération politique européenne en matière de politique étrangère**. Dans ce deuxième rapport, «les ministres constatent que les mécanismes mis en place par le rapport de Luxembourg caractérisés par leur pragmatisme ont fait la preuve de leur souplesse et de leur efficacité». Dans le but d'améliorer la coopération politique, ils décident de se réunir quatre fois par an. Par ailleurs, ils prévoient l'instauration d'un Groupe des correspondants et la création de groupes de travail, ils définissent le rôle des ambassades et des représentations permanentes et conviennent d'établir un système de communication pour faciliter des liaisons directes entre leurs départements (appelé «*Coreu*» pour «*Correspondance européenne*»). Ils précisent que la consultation a pour objet la recherche de lignes communes dans des cas concrets.

- Le 13 octobre 1981, les ministres des Affaires étrangères des Dix adoptent à Londres un **rapport sur la**

**coopération politique européenne** qui définit une approche plus cohérente des questions internationales, y compris des aspects de sécurité. Ils soulignent leur engagement à ne pas lancer des initiatives nationales sur toutes les questions importantes de politique étrangère sans avoir consulté leurs partenaires. L'objectif est d'obtenir des positions européennes communes par la voie de la concertation des attitudes, et au-delà, de parvenir à des actions communes. Dans ce document, ils définissent certaines améliorations d'ordre pratique dans le but d'être en mesure de façonner le cours des événements, au lieu de se contenter de réagir seulement a posteriori. Ils soulignent en outre que les analyses et les projets de déclaration devraient comporter soit des recommandations précises, soit des options clairement définies, afin que les ministres puissent prendre des décisions opérationnelles. Le rapport prévoit notamment la mise en place d'une procédure de crise permettant la convocation du Comité politique ou, si nécessaire, d'une réunion ministérielle dans les 48 heures à la demande de trois États membres. Par ailleurs, afin d'améliorer l'aptitude des Dix à réagir en cas de crise, les groupes d'experts sont encouragés à analyser les zones de crise possible et à prévoir une gamme de réactions possibles des Dix.

- Le 19 juin 1983, les dix chefs d'État ou de gouvernement des États membres des Communautés européennes, réunis en Conseil européen, signent à Stuttgart une **déclaration solennelle sur l'Union européenne**. Ils soulignent l'importance d'une plus grande cohérence et d'une étroite coordination à tous les niveaux des structures existantes des Communautés européennes et de la coopération politique européenne afin de permettre une action globale et cohérente en vue de la réalisation de l'Union européenne. Dans ce sens, ils définissent le rôle des institutions à l'égard de la CPE. En particulier: le Conseil européen définit les orientations favorisant la construction européenne et donne des lignes directrices d'ordre politique général pour les Communautés européennes et la coopération politique européenne; le Conseil traite tant des affaires qui lui reviennent en vertu des traités que des affaires qui relèvent de la coopération politique; le Parlement européen débat toutes les matières relevant de l'Union européenne, y compris la coopération politique européenne; et la Commission est associée pleinement aux travaux de la coopération politique européenne.

En conclusion, même si la CPE se développe progressivement en marge du système communautaire, les États membres des Communautés tiennent à accroître la cohérence de leur action dans les domaines de l'intégration économique, relevant des Communautés, et de la coopération politique intergouvernementale, basée sur la consultation et la concertation des attitudes.

### **La convergence de la voie communautaire et de la voie intergouvernementale: le besoin d'une action cohérente**

#### **L'impulsion politique des sommets des chefs d'États ou de gouvernement**

Suite au premier sommet, tenu à Paris en février 1961, les réunions des chefs d'État ou de gouvernement connaissent un succès croissant en tant que haute instance d'impulsion politique placée en dehors, et au-dessus, du système institutionnel communautaire. Sa position particulière lui permet de développer une stratégie de convergence progressive des voies communautaire et intergouvernementale, menant à terme à l'Union européenne:

- En décembre 1973, les chefs d'État ou de gouvernement des Neuf adoptent à Copenhague la **déclaration sur l'identité européenne**. Ils s'engagent à développer la coopération établie sur la base des rapports de Luxembourg et de Copenhague, et réaffirment leur intention — exprimée déjà à Paris en octobre 1972 — de transformer, avant la fin de la décennie en cours, l'ensemble de leurs relations en une Union européenne.

- Réunis à Paris en décembre 1974, avec les ministres des Affaires étrangères et le président de la Commission, les chefs d'État ou de gouvernement estiment qu'il y a lieu d'assurer le développement et la cohésion d'ensemble des activités des Communautés et des travaux de la coopération politique. Dans ce but, il conviendrait de se réunir au moins trois fois par an, accompagnés des ministres des Affaires étrangères. Cette réunion marque le début de l'institutionnalisation du Conseil européen. Par ailleurs, dans l'optique de parvenir à une conception d'ensemble de l'Union européenne, ils demandent à l'Assemblée, à la Commission et à la Cour de justice de rendre un rapport avant la fin du premier semestre de l'année 1975, et ils conviendrait de charger Leo Tindemans, Premier ministre belge, de faire aux chefs de gouvernement, avant

la fin de 1975, un rapport de synthèse sur la base des rapports des institutions et des consultations avec les gouvernements et les milieux représentatifs de l'opinion publique au sein des Communautés.

Dans son **rapport sur l'Union européenne** remis le 29 décembre 1975, Leo Tindemans signale l'interconnexion des différentes facettes de l'Union européenne. D'après lui, le développement des relations extérieures de l'Union ne va pas sans développement parallèle des politiques communes sur le plan interne, l'un et l'autre étant irréalisables sans consolidation de l'autorité et de l'efficacité des institutions communes. Dans ce sens, il propose un *centre de décision unique* couvrant tous les aspects des problèmes qui touchent aux intérêts de l'Europe. Dans la définition d'une politique extérieure commune, tous les aspects des relations extérieures de l'Union doivent également être pris en considération (politiques tarifaires et commerciale, politique étrangère et de sécurité, ...). Pour lui, l'existence d'un centre de décision unique — il souligne le rôle particulier du Conseil européen et du Conseil — n'implique pas une confusion entre les activités qui relèvent des Communautés et celles qui relèvent de la coopération politique. Il suffit de traiter les problèmes de nature diverse selon des procédures différentes. Quant aux activités communautaires, il note que le développement de politiques nouvelles sur base des traités ne pose pas de problème particulier. Quant à la coopération politique, il suggère par contre de transformer l'engagement politique des États membres en une obligation juridique.

- En novembre 1976, le Conseil européen de La Haye déclare partager les vues exprimées par Leo Tindemans dans son rapport sur la nécessité de construire l'Union européenne et de la doter progressivement des instruments et des institutions nécessaires à son action.

- En décembre 1978, le Conseil européen confie à un comité de sages le mandat «d'étudier des adaptations à apporter aux mécanismes et aux procédures des institutions qui sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement des Communautés et pour progresser dans la voie de l'Union européenne».

Dans le **rapport sur les institutions européennes** présenté au Conseil européen en octobre 1979, les trois sages constatent la difficulté quant aux choix des procédures lorsque les membres des Communautés essaient de faire des progrès dans une nouvelle direction. À leur avis, il convient de définir le rôle que peuvent jouer les méthodes de coopération non prévues par les traités, en reconnaissant leur utilité dans certaines circonstances mais en évitant les dangers de leur prolifération (atteinte aux politiques communes existantes, complexité et lourdeur des mécanismes, difficulté à harmoniser les différents domaines d'activité). Le recours à des méthodes extérieures aux traités devrait constituer une solution provisoire, un premier stade de la coopération dans un nouveau secteur d'activité lorsque le recours à une base juridique des traités s'avère impossible. Des obligations de nature communautaire s'établiraient ultérieurement. La tendance serait d'aller de l'extérieur vers l'intérieur du cadre des traités. Quant aux choix des méthodes de travail, un rôle particulier correspondrait au Conseil européen en raison de sa nature hybride — couvrant à la fois les Communautés et la coopération. Les trois sages précisent que c'est dans les relations du Conseil européen avec les institutions prévues par les traités que se concentrent le plus de possibilités et le plus grand besoin d'améliorations: il suggèrent de préserver un rôle approprié pour le Conseil, de renforcer la Commission dans sa collaboration avec les chefs de gouvernement et d'établir des relations directes entre le Conseil européen et le Parlement. Le but est d'intégrer le Conseil européen autant que possible dans le cadre normal des relations inter-institutionnelles.

- Réunis en Conseil européen en juin 1983, les chefs d'État ou de gouvernement des Dix, signent à Stuttgart une **déclaration solennelle sur l'Union européenne**. Ils soulignent l'importance d'une étroite coordination à

tous les niveaux des structures existantes des Communautés européennes et de la coopération politique européenne afin de permettre une action globale et cohérente en vue de la réalisation de l'Union européenne. Cette déclaration, qui complète les rapports de Luxembourg, de Copenhague et de Londres sur la CPE, reprend certains éléments du **projet d'acte européen** présenté en novembre 1981 par les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et de la République italienne (plan Genscher-Colombo).

### **La réunion des méthodes communautaire et intergouvernementale dans une structure juridique complexe**

#### **Les initiatives menant à l'Acte unique européen: le plan Genscher-Colombo, le projet Spinelli et le rapport Dooge**

Plusieurs initiatives vont inspirer plus directement l'adoption, en 1986, de l'Acte unique européen. L'idée finit par s'imposer d'établir, par le biais d'un traité, une *union juridique* réunissant les domaines d'activité des Communautés et de la CPE.

#### Le plan Genscher-Colombo

Le 6 novembre 1981, les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et de la République italienne, présentent un **projet d'Acte européen** dans la perspective qu'il soit signé par les chefs d'État ou de gouvernement des dix États membres des Communautés européennes, réunis au sein du Conseil européen. Ayant le caractère d'une déclaration commune, par laquelle les chefs d'État ou de gouvernement réaffirment leur volonté politique de développer l'ensemble des relations de leurs États et de créer une Union européenne, l'Acte devait être soumis à une révision générale cinq ans après sa signature. À ce moment-là, il s'agirait de rassembler les progrès réalisés dans la construction européenne dans un *traité sur l'Union européenne*.

Comme principe, la construction européenne devrait être orientée davantage en fonction de ses objectifs politiques et recevoir des structures de décision plus efficaces ainsi qu'un cadre politique et juridique qui, à la fois, intègre les éléments existants et soit susceptible d'être développé. À cette fin, l'Acte vise à grouper les structures existantes des Communautés européennes (CE), de la coopération politique européenne (CPE) et du Parlement européen. Ce dernier délibère sur toutes les matières relevant des CE et de la CPE. Le plan Genscher-Colombo propose notamment que le Conseil européen et les Conseils des ministres soient appuyés, dans les questions relevant du domaine des CE, par le secrétariat du Conseil et, dans le domaine de la coopération en politique étrangère, culturelle et de sécurité, par un secrétariat de la coopération politique européenne.

#### Le projet de traité sur l'Union européenne

Le 14 février 1984, le Parlement européen adopte un **projet de traité instituant l'Union européenne**, plus connu sous la dénomination de «projet Spinelli», du nom du rapporteur de la commission institutionnelle chargée de sa rédaction. Soumis pour son entrée en vigueur à la ratification par une majorité d'États membres des Communautés, dont la population forme les deux tiers de la population globale des Communautés, le projet vise à établir l'Union européenne en tant qu'organisation dotée de la personnalité juridique.

L'Union, qui fait sien l'acquis communautaire (dont les dispositions des traités instituant les Communautés européennes ainsi que des conventions et protocoles relatifs aux Communautés) agit, pour atteindre ses buts, selon les méthodes de l'*action commune* ou de la *coopération* entre les États membres. Par action commune, on entend l'ensemble des actes de l'Union émanant de ses institutions, tandis que par coopération, on entend les engagements que prennent les États membres dans le cadre du Conseil européen. Afin que les matières qui relèvent de la coopération entre États deviennent l'objet d'actions communes, il est prévu une procédure de passage de la première à la deuxième méthode. L'Union conduit ses relations internationales, selon la

matière, par la méthode de l'action commune ou par la méthode de la coopération.

Dans le schéma institutionnel du projet Spinelli, le Parlement, élu au suffrage universel, participe aux procédures législative et budgétaire avec le Conseil et exerce le contrôle politique sur la Commission.

### Le rapport Dooge

Le Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984 décide la création d'un comité *ad hoc*, composé de représentants personnels des chefs d'État ou de gouvernement, à l'instar du «comité Spaak» (constitué en 1955 suite à la conférence de Messine), chargé de faire «des suggestions pour l'amélioration du fonctionnement de la coopération européenne, dans le domaine communautaire comme dans celui de la coopération politique, ou autre».

Le «comité Dooge», qui rend son **rapport sur les questions institutionnelles** en mars 1985, ne prétend pas rédiger un projet de nouveau traité en forme juridique, et se borne à «énoncer les objectifs, les politiques et les réformes institutionnelles indispensables pour rendre à l'Europe la vigueur et l'ambition de ses origines». Toutefois, il demande aux États membres de démontrer une volonté politique commune par la création d'une *entité politique véritable* — l'Union européenne —, et propose qu'une conférence des représentants des gouvernements des États membres négocie un *projet de traité d'Union européenne*, «sur la base de l'acquis communautaire, du présent document, de la déclaration solennelle de Stuttgart sur l'Union européenne et en s'inspirant de l'esprit et de la méthode du projet de traité voté par le Parlement européen».

Parmi les objectifs prioritaires, le comité indique la mise en place d'un marché intérieur totalement intégré comme étape essentielle vers l'objectif final de l'Union économique et monétaire souhaitée depuis 1972, la promotion des valeurs communes de civilisation (protection de l'environnement, espace social européen, espace juridique homogène, valeurs culturelles communes) et la recherche d'une identité extérieure (interaction des politiques communes qui ont une dimension externe, des politiques externes telles que la politique de développement et la politique commerciale et des domaines de la coopération politique européenne, y compris les aspects de sécurité et de défense).

Quant aux moyens, le comité propose un retour aux traités et à la méthode communautaire avec une prise de décision à la majorité qualifiée au sein du Conseil comme règle générale, le renforcement du rôle de la Commission et du Parlement, élu au suffrage universel, et la consolidation du rôle de la Cour. D'après le comité, il convient de renverser la tendance qui consiste à réduire le Conseil européen au rang d'un nouvel organe chargé de traiter les affaires courantes de la Communauté. Le Conseil européen devrait assumer un rôle stratégique en donnant à la Communauté une direction et un élan politiques.

### L'Acte unique européen: l'institutionnalisation de la CPE à côté des Communautés

Signé en 1986 et entré en vigueur en 1987, l'Acte unique européen va enfin réunir dans un seul traité les modifications aux traités instituant les Communautés et les dispositions concernant la CPE. Un traité international en vigueur affirme pour la première fois que les Communautés européennes et la coopération politique européenne ont pour objectif de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'*Union européenne*. Dans les dispositions communes, le Conseil européen est enfin institutionnalisé en tant qu'instance réunissant les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ainsi que le président de la Commission.

Dans le cadre communautaire, l'Acte unique européen prévoit notamment l'établissement progressif d'un *marché intérieur* au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992.

Quant à la CPE, ce traité prévoit un titre III, dont les dispositions «confirment et complètent les procédures convenues dans les rapports de Luxembourg (1970), Copenhague (1973) et Londres (1981) ainsi que dans la déclaration solennelle sur l'Union européenne (1983), et les pratiques progressivement établies entre les États membres».



## Le traité sur l'Union européenne, la consolidation de l'architecture à piliers

L'Acte unique européen, avec ses deux volets communautaire et intergouvernemental (et avec le Conseil européen en tant qu'organe d'impulsion commun aux deux volets), prépare la voie d'une architecture d'ensemble à *piliers* enfin dotée d'un cadre institutionnel unique. Cette nouvelle architecture sera mise en place à partir de 1993 avec l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht en 1992.

C'est lors du Conseil européen de Dublin de juin 1990 qu'il est convenu de convoquer une Conférence intergouvernementale (CIG) sur l'Union politique et qu'il est décidé d'ouvrir à Rome en décembre deux conférences: celle sur l'Union économique et monétaire, déjà convenue en 1989, et celle sur l'Union politique. Le Conseil européen donne ainsi suite au vœu exprimé en avril 1990 par **François Mitterrand** et **Helmut Kohl** sur la nécessité d'accélérer la construction de l'Europe politique. Dans un **message conjoint**, ils proposaient d'intensifier les travaux préparatoires à la Conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire et de lancer les travaux préparatoires à une Conférence intergouvernementale sur l'Union politique, qui se réunirait parallèlement à la première. Leur objectif était que ces réformes fondamentales – l'Union économique et monétaire ainsi que l'Union politique – entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993, après ratification par les Parlements nationaux.

Le 15 décembre 1990, le Conseil européen de Rome fournit dans ses conclusions le cadre dans lequel vont se dérouler les deux CIG, ouvertes officiellement à Rome à la même date. Sur la base des tendances dominantes apparues au cours des travaux des deux CIG, la présidence luxembourgeoise du Conseil présente en juin 1991, dans un seul texte consolidé, un **projet de traité sur l'Union**, appelé à marquer «une nouvelle étape dans le processus graduel menant à une Union à vocation fédérale». D'après le projet, l'Union, dotée d'un cadre institutionnel unique, est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et coopérations qu'il instaure. Suite aux dispositions communes et aux dispositions portant modification des traités instituant les Communautés, le projet prévoit une partie consacrée aux *dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune* et une autre consacrée aux *dispositions sur la coopération dans les domaines des affaires intérieures et judiciaires*.

Le projet, qui constitue la base pour la poursuite des négociations au sein des deux CIG, définit ainsi pour l'Union une structure à trois piliers (un pilier communautaire et deux piliers intergouvernementaux). Telle est la structure qui sera retenue lors du Conseil européen de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991.

Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, le **traité de Maastricht** institue enfin une *Union européenne*, fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération qu'il instaure. Il faut noter que l'Union, qui n'est pas dotée de la personnalité juridique, est instituée — en poursuivant le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe — «dans la perspective des étapes ultérieures à franchir pour faire progresser l'intégration européenne». Ainsi, dans le cadre communautaire, il est prévu l'établissement de l'Union économique et monétaire en trois phases. Dans le cadre des deux domaines de coopération intergouvernementale (politique étrangère et de sécurité commune, justice et affaires intérieures) l'Union, graduellement, arrête des positions communes et met en œuvre des actions communes.

Le traité sur l'Union européenne ne prévoit pas de passerelle entre les piliers intergouvernementaux et le pilier communautaire, permettant la communautarisation des domaines de la coopération. Toutefois, dans les dispositions finales, il est prévu une procédure de révision des traités sur lesquels est fondée l'Union. Les modifications à apporter aux traités doivent être adoptées d'un commun accord lors d'une CIG et n'entrent en vigueur qu'après ratification des actes de réforme par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

De même que les Communautés au moment de leur fondation, l'Union européenne, telle qu'établie par le traité de Maastricht, est destinée à évoluer. L'union politique n'est toujours pas achevée.