

FICHE N°1 :

LA NATURE ET LES COMPOSANTES DE L'UNION EUROPEENNE

1. Les composantes de l'Union Européenne :

L'Union européenne, comme les Communautés sur lesquelles elle se fonde, est composée d'Etats .

1.1. Les Communautés européennes :

Par le nom de « Communauté » qui leur a été donné, il s'agissait d'indiquer que les Etats membres se reconnaissent solidaires les uns des autres et acceptaient l'exercice de certaines de leurs compétences au sein de l'organisation ou par celle-ci.

Les Communautés ont été instituées par des Traités, suivant les règles du droit international. Elles peuvent être qualifiées d'organisations internationales régionales ouvertes caractérisées par leur spécialité :

⇒ Des organisations internationales régionales ouvertes :

Ce sont des organisations régionales dans la mesure où elles sont « géographiquement situées ». Du fait de leur caractère régional, les Communautés entretiennent des relations avec les autres organisations européennes et mondiales (ex : OTAN, Conseil de l'Europe, l'OCDE, l'UEO ou Union de l'Europe occidentale). Ce sont des organisations ouvertes car les Etats appartenant à cette région du monde peuvent y adhérer

⇒ Des organisations spécialisées :

La spécialité des Communautés est déterminée par leur domaine et leur nature. La CECA et Euratom, sont qualifiées de « communautés sectorielles » du fait des domaines précis dans lesquels elles interviennent.. Par ailleurs, les trois Communautés (CECA, CEEA, CEE) sont non seulement des organisations d'intégration économique compte tenu du « marché commun », qu'elles visent à établir mais aussi des organisations d'intégration sociale, politique et juridique en raison des implications juridiques et politiques de la réalisation d'un tel marché.

Les Communautés sont également des organisations internationales caractérisées par un système institutionnel et juridique particulier en raison de la nature et du rôle des institutions communautaires et de l'existence d'un ordre juridique communautaire (c'est à dire «un système de règles autonomes contenues dans les traités ou édictées par les institutions communautaires et qui forment un ensemble cohérent s'incorporant directement aux systèmes juridiques des Etats membres)

Les institutions communautaires, essentiellement au nombre de quatre, forment un véritable système constitutionnel :

⇒ Le Conseil, composé de représentants des gouvernements des Etats membres, correspond à un organe traditionnel des organisations internationales du fait de son caractère intergouvernemental. Toutefois, son mode de délibération (qui n'est plus en règle générale l'unanimité) et son pouvoir de décision autonome (pas d'approbation ni de réception des décisions par les Etats membres) en font un véritable élément d'intégration.

⇒ L'Assemblée, investie de pouvoirs de contrôle, de consultation et de décision, témoigne de la volonté de dépasser la structure purement intergouvernementale des organisations internationales classiques. Elle permet de mettre en relation directe les Communautés avec les populations.

⇒ La Commission traduit la volonté de doter les Communautés d'un organe qui leur soit propre et totalement indépendant de l'autorité des Etats membres et de leurs gouvernements.

⇒ La Cour de justice n'est pas une juridiction internationale mais une juridiction interne aux

Communautés, investie de toutes les compétences nécessaires pour assurer leur bon fonctionnement, accessible aux particuliers et coopérant avec les juridictions nationales qui contribuent fortement à l'application du droit communautaire.

C'est cette structure, qui a depuis lors connu certains aménagements, sert aujourd'hui de cadre institutionnel à l'Union.

1.2. Les États :

L'Union européenne, comme les Communautés sur lesquelles elle se fonde, est composée d'États. Deux questions se posent les concernant :

- ⇒ celle de leur adhésion
- ⇒ celle de leur éventuel retrait

1.2.1. L'adhésion.

La procédure d'adhésion se déroule en deux phases (art. 49 UE) :

- ⇒ une phase communautaire, constituée par la demande de l'État candidat adressée au Conseil qui, après consultation de la Commission et avis conforme de parlement à la majorité absolue des membres qui le composent, se prononce à l'unanimité.
- ⇒ une phase inter-étatique consistant dans la mise au point des conditions de l'admission et des adaptations éventuelles des traités. Néanmoins, si l'accord se présente bien comme un accord entre l'État candidat et les États membres soumis à la ratification de l'un et des autres, les négociations sont, en fait, conduites par les institutions communautaires.

La seule condition de fond que doit remplir l'État candidat, selon l'article 49 UE, est d'avoir la qualité de « État européen ». Aucune définition officielle ne précise le qualificatif d'euro-péen. Toutefois selon la Commission, « l'identité européenne » résulterait de données géographiques (l'État doit au moins avoir une partie de son territoire, même restreinte, en Europe. Ex : Turquie, candidat à l'admission), historiques et culturelles.

A cette première condition de fond, la Commission en a ajouté d'autres dans son rapport sur le « défi de l'élargissement » qui sont :

- ⇒ le statut démocratique et le respect des droits de l'Homme, conformément aux exigences du traité sur l'UE (art. 6 § 1 UE)
- ⇒ l'acceptation par l'État candidat du système communautaire et son aptitude à l'appliquer. Le Traité d'adhésion ne peut prévoir que des adaptations du traité et non une révision. L'adhésion ne peut donc intervenir que sur la base du respect de l'acquis communautaire.
- ⇒ L'acceptation et la capacité des États candidats à mettre en œuvre la politique étrangère et de sécurité commune.

Les Conseils européens de Copenhague (1993) et de Madrid (1995) ont étoffé ces conditions :

- ⇒ Ils ajoutent à la condition du respect de la démocratie et des droits de l'Homme, l'exigence du respect des minorités et de leur protection.
- ⇒ Ils précisent qu'il ne suffit pas d'avoir une économie de marché, elle doit être viable et capable de faire face à la pression concurrentielle.

1.2.2. Le retrait.

Ni l'exclusion, ni le retrait des États membres ne sont envisagés dans les traités. C'est donc le droit international qui règle la situation. En vertu de l'article 54 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, dans le cas où un traité ne contient aucune disposition concernant la dénonciation ou le retrait, ceux-ci ne sont pas possibles, sauf s'il est établi qu'il entrerait dans les intentions des parties d'en admettre la possibilité ou bien, si un droit de dénonciation ou de retrait est déductible de la nature de traité.

S'agissant des traités communautaires et du traité de l'UE, l'absence de toute disposition relative au

retrait n'est pas une lacune, mais est intentionnelle qui a pour but de faire apparaître le caractère particulièrement sérieux de l'engagement dans l'Union. Les Etats qui y adhèrent doivent, par conséquent, dès le départ, prendre conscience de l'importance de leur engagement. Toutefois, il semblerait qu'en cas d'incompatibilité fondamentale entre l'action de l'Union et les volontés d'un Etat membre, l'Etat concerné puisse se retirer. Le retrait volontaire d'un Etat est préférable à son maintien contraint ou forcé dans l'Union lorsqu'il ne partage plus les idéaux de celle-ci et n'est plus disposé à se conformer à ses règles de fonctionnement.

Cette analyse est notamment celle adoptée par le Tribunal constitutionnel allemand dans un arrêt du 12 octobre 1993.

Le Traité d'Amsterdam prévoit une nouvelle situation : la suspension des droits d'un Etat membre (tels que le droit de vote ou de représentation) qui violerait de « façon grave et persistante » certains principes fondamentaux (la liberté, la démocratie, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, l'Etat de droit) dont le respect est une condition de l'admission des Etats candidats à l'UE (articles 7 UE et 309 CE). Cette violation doit être constatée à l'unanimité par le Conseil, réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, à l'initiative d'un tiers des Etats membres ou de la Commission, après avis conforme du Parlement européen rendu à la majorité de ses membres et des deux tiers des suffrages exprimés. Cette constatation est d'ordre politique : elle ne peut pas être contestée devant la Cour de justice des Communautés européennes. L'Etat membre concerné ne participe pas au vote. Il est seulement invité à présenter ses observations.

Si une violation est constatée, le Conseil peut, à la majorité qualifiée, décider de suspendre certains droits. L'Etat dont les droits sont suspendus est tenu de continuer à respecter les obligations que lui confère son appartenance à l'Union européenne et aux Communautés. Les mesures adoptées peuvent être revues ou modifiées à la même majorité pour tenir compte de l'évolution de la situation.

Le Traité de Nice complète l'article 7 UE par un mécanisme de surveillance et d'alerte visant à prévenir de telles violations. Le Conseil, sur proposition motivée d'un tiers des Etats membres, de la Commission ou du Parlement européen, peut constater à la majorité des 4/5^{ème} et après avis conforme du Parlement, l'existence d'un risque clair de violation grave des libertés et droits fondamentaux par un Etat membre et lui adresser toute recommandation utile. Avant de statuer, il entend l'Etat membre visé et peut demander à des personnalités indépendantes de présenter un rapport sur la situation dans un délai raisonnable. La Cour de justice est compétente, à la demande de l'Etat concerné, pour statuer sur le seul respect de la procédure (et non les motifs justifiant l'intervention de l'Union).

2. La nature juridique de l'Union européenne et des Communautés européennes :

Les CE sont considérées comme des personnes morales. En ce qui concerne la nature juridique de l'Union européenne, le traité de Maastricht ne lui reconnaît pas la personnalité morale, bien que l'article 2 alinéa 1 UE, place parmi les objectifs de l'Union, l'affirmation de son « identité sur la scène internationale ». La reconnaissance explicite d'une capacité juridique de l'Union aurait été trop fédéraliste. Néanmoins, si le traité ne prévoit pas expressément une telle capacité, il ne l'exclut pas.

2.1. La personnalité juridique des Communautés européennes.

Elle leur est conférée par les traités. La personnalité juridique des Communautés s'apprécie dans trois ordres juridiques différents : l'ordre juridique des Etats membres, l'ordre juridique communautaire et l'ordre international

2.1.1. La personnalité juridique des CE dans les Etats membres :

Les CE jouissent d'une capacité juridique complète dans les Etats membres : elles peuvent contracter, embaucher du personnel, acheter ou vendre des biens mobiliers ou immobiliers, agir en justice. Toutefois, en raison de leur nature, les CE bénéficient parfois de certains avantages :

⇒ En matière contractuelle, elles peuvent ainsi inclure des clauses dans les contrats attribuant compétence à la Cour de justice et excluant, de ce fait, la compétence des juridictions nationales pour statuer sur les litiges liés à ces contrats.

- ⇒ Un autre contentieux relevant exclusivement de la compétence de la CJCE est celui de la responsabilité extracontractuelle des Communautés. Dans ce cas, les juridictions nationales doivent se déclarer incompétentes.
- ⇒ Leurs locaux, bâtiments et archives sont « inviolables » : ils ne peuvent faire l'objet de perquisition, réquisition, confiscation ou expropriation.

2.1.2 La personnalité juridique des Communautés européennes dans les ordres juridiques communautaire et internationale

Dans son ordre juridique propre, chaque communauté dispose des pouvoirs et des compétences appartenant habituellement aux Etats ou aux personnes morales de droit public. Ainsi, elles peuvent édicter des normes, disposer de moyens matériels et financiers.

Dans l'ordre juridique international, la personnalité juridique des Communautés leur confère :

- ⇒ la capacité de conclure des accords extérieurs
- ⇒ la capacité d'entretenir des relations ponctuelles ou permanentes avec les autres sujets de droit international, Etats tiers ou organisations internationales. C'est le droit de légation actif ou passif des Communautés.
- ⇒ La possibilité de participer à d'autres organisations internationales (art. 300 CE)
- ⇒ La possibilité d'adopter des sanctions économiques à l'égard des Etats tiers pour marquer leur désaccord avec certaines situations politiques et faire pression sur les Etats concernés, soit spontanément, soit à la suite de résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU.
- ⇒ la responsabilité active et passive (droit d'obtenir réparation pour les dommages subis ou obligation de réparer les dommages causés). Ainsi, la Communauté doit, selon le droit international, pouvoir être mise en cause par ses cocontractants que la violation alléguée de l'accord émane d'elle-même ou de ses Etats membres.

2.2. La nature juridique de l'Union européenne :

2.2.1. La personnalité juridique de l'Union européenne dans les Etats membres :

Aucune disposition du traité n'établit directement ou indirectement l'existence d'une capacité juridique de l'Union en droit interne. Par ailleurs, elle ne bénéficie pas directement de la personnalité juridique des Communautés puisqu'elle n'est pas absorbée par elles et elle ne les absorbe pas non plus (la personnalité juridique des CE est donc maintenue). L'Union apparaît donc comme un ensemble complexe dépourvue de la capacité juridique.

Toutefois, elle semblerait qu'elle n'ait pas besoin d'une telle capacité. En effet, c'est à travers les Communautés européennes (moyens matériels, organes, budget et agents) que sera concrétisée, dans les domaines de compétences communautaires, l'action de l'Union européenne.

2. 2.2. L'émergence de la personnalité juridique internationale de l'Union européenne :

Dans le Traité de Maastricht, aucune disposition ne peut être interprétée comme conférant la personnalité juridique internationale à l'Union. Pour autant, il ne faut pas en conclure que l'Union est en situation d'incapacité juridique :

- ⇒ Dans les domaines relevant des Communautés, l'Union profite de leur personnalité juridique internationale. Ainsi, c'est la Communauté qui adopte les sanctions économiques en application d'action ou de position commune.
- ⇒ Dans le cas de la PESC et de la coopération pénale, un certain nombre de dispositions du traité témoignent de l'émergence d'une personnalité juridique de l'Union. Ainsi, selon l'article 2 UE, l'Union doit « affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris le définition à terme d'une politique de défense commune pouvant conduire le moment venu à une défense commune ». Pour permettre à l'Union européenne d'apparaître sur la scène internationale en tant qu'entité distincte de ses

Etats membres, différents moyens sont mis à sa disposition :

- La possibilité d'adopter des décisions (actions communes, positions communes, décisions cadre, décisions) s'imposant aux Etats membres
- La possibilité depuis le Traité d'Amsterdam, de conclure des accords internationaux avec des Etats tiers ou des organisations internationales (art. 24 et 38 UE). Cependant, aucun accord ne peut lier un Etat membre dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit être préalablement soumis à ratification.
- La création par le Traité d'Amsterdam d'un Monsieur PESC en la personne du Haut représentant de la PESC, fonction assurée par le secrétaire général du Conseil qui permet de personnaliser cette politique sur la scène internationale. Il est notamment chargé d'assister la présidence de l'Union en contribuant à l'élaboration et la mise en œuvre des décisions politiques et en conduisant, le cas échéant, au nom du Conseil et à la demande de la présidence, le dialogue politique avec les tiers.