

Droit général de l'Union Européenne : les institutions européennes

Leçon 1 : La mise en place du système

Marc BLANQUET

Table des matières

Section 1. Introduction au cours.....	p. 2
Section 2. Introduction à la leçon.....	p. 4
§1. Quand commencer, où faire remonter la construction de l'Europe ?.....	p. 4
§2. Deuxième interrogation : comment organiser cette présentation ?.....	p. 5
Section 3. Le choix du modèle.....	p. 7
§1. Les alternatives.....	p. 7
A. L'alternative téléologique.....	p. 7
1. Le but de coopération.....	p. 7
2. L'ambition d'intégration.....	p. 8
B. L'alternative méthodologique.....	p. 9
1. Les modèles de type fédéral.....	p. 9
a) La Fédération.....	p. 9
b) La Confédération.....	p. 9
2. Les méthodes fonctionnalistes.....	p. 9
§2. Les tentatives (réussies ou non).....	p. 10
A. La création de la CEEA.....	p. 10
1. La genèse du projet.....	p. 10
a) Le changement de modèle.....	p. 10
b) Le choix du secteur.....	p. 10
2. Le lancement du projet.....	p. 11
3. L'aboutissement du projet.....	p. 11
B. Les tentatives avortées d'extension du fonctionnalisme.....	p. 11
C. Les traités de Rome.....	p. 12
Section 4. L'affirmation de la logique.....	p. 14
§1. Le franchissement des étapes programmées par les traités.....	p. 14
§2. L'adoption des évolutions envisagées par les traités.....	p. 15
A. L'acquisition de l'autonomie financière.....	p. 15
1. Le passage aux ressources propres.....	p. 15
a) Les droits agricoles.....	p. 16
b) Les droits de douane.....	p. 16
c) La ressource TVA.....	p. 16
2. Les crises des ressources propres.....	p. 17
a) Crise de la diversification des ressources.....	p. 17
b) La crise de l'uniformité du système.....	p. 18
c) La crise de la notion même de ressources propres.....	p. 18
3. L'avenir des ressources propres.....	p. 19
B. L'accession à la légitimité démocratique.....	p. 23

Section 1. Introduction au cours

L'intitulé de ce cours (droit communautaire ou européen, ou « de l'Union européenne ») mérite quelques précisions dans la mesure où l'on a longtemps distingué un « droit européen », centré autour des activités du « Conseil de l'Europe », notamment en matière de protection des droits de l'homme, et un « droit communautaire », c'est à dire le droit des Communautés européennes.

Remarque

Voir la [carte animée sur la construction européenne réalisée par Vie-publique.fr en cliquant ici](#).

Même si la mise en place, par le Traité de Maastricht du 07 février 1992, de l'Union européenne non « à la place » mais « autour » des Communautés européennes a pu perturber cette distinction, **il importe d'indiquer que c'est ce droit de l'Union européenne qui sera étudié**, et que dans ce cadre, le système juridique reste très largement celui du « fondement » de l'Union, c'est à dire celui des Communautés européennes. **C'est donc essentiellement le « droit communautaire », dans ce sens traditionnel qui sera abordé, c'est à dire le droit de l'intégration européenne. L'entrée en vigueur, le 1^{er} décembre 2009, du traité modificatif du 13 décembre 2007 (Traité de Lisbonne) a, certes, fait disparaître les notions de « Communauté » et de « droit communautaire » (même s'il existe toujours une Communauté, la CEEA (Euratom) mais il reste envisageable de continuer à évoquer un « droit communautaire » assimilé désormais au « droit de l'Union européenne », l'important étant que dans les deux cas, il s'agira du « droit de l'intégration européenne ».**

Par ailleurs, on a coutume de faire le départ entre le droit général ou institutionnel, droit « *constitutionnel* » présentant les principes et les organes du système européen de même que le fonctionnement de l'ordre juridique de l'Union, et le droit « *matériel* » précisant les règles particulières (règles de libre circulation et de concurrence par exemple) régissant le marché européen et étudiant les différentes politiques de l'Union (agriculture, transports, environnement, etc...). L'ensemble de ce cours porte sur le droit général. Son intitulé le plus pertinent est donc : droit général de l'Union européenne.

Il se limite cependant à la partie de ce droit général abordant l'intégration européenne sous l'angle organisationnel, institutionnel. Un deuxième cours sera ensuite consacré à l'étude de l'ordre juridique de l'Union.

Il faut prendre conscience d'emblée de la spécificité, de l'originalité de ce système de l'Union européenne, de cette « *intégration européenne* ». Pas de précédent, pas d'équivalent, tout simplement. Il faut prendre conscience aussi que ce caractère atypique, *sui generis*, a deux dimensions, juridique et politique.

1. D'une part, c'est quelque chose de particulièrement instructif pour tout juriste, comme la Cour de justice des Communautés l'a très vite souligné : « *A la différence des traités ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des États membres* » (CJCE, 15 juillet 1964, Costa / ENEL, aff. C-6/64, 1141). C'est donc un système dans lequel un nouvel ordre juridique fonctionne de manière autonome tout en étant intégré dans 27 ordres juridiques nationaux. On imagine la complexité.
2. Par ailleurs, sur un plan politique, il faut comprendre qu'est mis en place un équilibre extraordinairement sophistiqué, plus que dans un État fédéral par exemple, puisqu'il s'agit de réunir dans une structure commune permettant de bénéficier de tous les avantages d'un État fédéral des États membres qui restent des États souverains. Ce n'est pas pour rien que les Québécois sont friands de droit de l'Union européenne.

L'intégration européenne est, de plus, un processus avançant progressivement, un processus en cours, en plus d'être une mécanique extraordinairement novatrice et complexe, sur le plan politique et juridique.

C'est pourquoi il nous faudra aborder le cours sous ces deux angles du mouvement et de la substance.

- D'abord, dans un premier module regroupant les deux premières leçons, **retracer le processus, son origine, sa signification, l'idée qui l'anime, la logique qui lui donne sa cohérence.**

- Ensuite, dans un deuxième module formé des leçons suivantes, voir **l'organisation de l'Union européenne**, c'est à dire son architecture, sa composition, et enfin l'appareil institutionnel.
 1. **Module : l'évolution de l'intégration européenne**
 2. **Module : l'organisation de l'Union européenne**

Section 2. Introduction à la leçon

Deux questions à résoudre, dès lors que l'on aborde une démarche historique : quand commencer, et comment dépasser le pur exposé chronologique ?

§1. Quand commencer, où faire remonter la construction de l'Europe ?

Pour répondre on peut « convoquer » l'étymologie, l'Histoire, et les grands penseurs ou précurseurs ...

- L'**approche étymologique** donne une première indication quant à l'origine du mot « Europe » que l'on trouve dans la seconde moitié du deuxième millénaire avant notre ère, c'est à dire au temps le plus lointain que puisse atteindre l'investigation linguistique, et qui procéderait d'un mot préhellénique désignant de manière vague la partie du monde située à l'ouest du domaine égéen.

« *Pratiquement, il s'agissait de la mer Méditerranée avec, au nord et au sud, des bandes côtières plus ou moins larges, plus ou moins profondément explorées* » (Louis Deroy, « Le nom de l'Europe, son origine et son histoire », *Revue internationale d'onomastique*, t XI, 1959). L'Europe aurait donc d'abord été un ensemble de bandes côtières...

- Pour certains, l'Europe a déjà existé en tant qu'**espace organisé juridiquement et politiquement**. D'abord avec l'Empire romain de l'Antiquité classique. En fait, il dépassait le territoire européen et, si l'on veut être rigoureux, on ne peut trouver de véritable unité européenne dans la *Respublica romana* qu'entre la rupture définitive entre l'Empire d'Occident et l'Empire d'Orient (mort de Théodose, 395) et la chute de l'Empire d'Occident, à la suite des invasions barbares, en 476. C'est donc très bref ... Autre référence classique, le Moyen âge chrétien. Il y a d'abord Charlemagne. Empereur en l'an 800. Les textes de l'époque le qualifient de « **chef vénérable de l'Europe** », ou « *père de l'Europe* ». Puis c'est l'emprise sans doute unificatrice aussi de la Papauté (XII^{ème}, XIII^{ème} siècles). Ce serait une période d'unité européenne, avec même une langue commune, le latin.

Remarque

En réalité, le combat avec les souverains temporels et spécialement l'Empereur fait qu'il n'y a eu autorité pleine et entière du Pape qu'entre 1273 et 1305 (Pape à Avignon). La chrétienté n'est pas un concept politique.

Vers les XII^{ème}, XIV^{ème} siècles, finalement, le combat entre les deux principes d'unité de l'Europe (Pape et Empereur) conduit à l'épuisement des deux et c'est l'avènement des États Nations.

- Quant aux **grands précurseurs**, il est courant de remonter jusqu'au roi de Bohême Georges de Podiebrad, proposant en 1464 une sorte de **confédération européenne** à Louis XI. Sully, Leibnitz, l'abbé de Saint-Pierre avec sa « *paix perpétuelle* », Emmanuel Kant, Saint-Simon, Proudhon, Victor Hugo ont ainsi rêvé l'Europe...

On peut aussi penser à quelqu'un qui aurait pu être un ... père de l'Europe... **Napoléon** (à la fois penseur et précurseur) ! Il avait à gérer un Empire de taille européenne, il était passionné d'ingénierie administrative et constitutionnelle. Il avait donc sans doute une vision, une conception pour l'organisation institutionnelle de l'Europe. C'est ce que j'ai essayé d'identifier voici quelques années (1998) dans un article sur « *Napoléon et les conceptions institutionnelles de l'Europe* ». (« Les conceptions institutionnelles de l'Europe chez Napoléon », *Napoléon, l'Europe et Boulogne, Les Cahiers du Littoral* – 2, n° 1, février 2001).

Remarque

A priori, Napoléon a eu des idées correspondant d'assez près à ce que nous connaissons aujourd'hui...

Dans l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, Napoléon valorise les vertus à la fois intrinsèques et explicatives du système fédératif : « *Nous avons pour but d'organiser un grand système fédératif européen que nous avons adopté comme conforme à l'esprit du siècle et favorable aux progrès de la civilisation.* »

Dans plusieurs passages du Mémorial, notamment aux dates du 24 août et des 11 et 14 novembre 1816, Napoléon présente le « système européen » qu'il aurait suffi d'organiser, si sa victoire à Moscou l'avait fondé.

Pour cette « association européenne », cette « grande famille européenne », Napoléon présente la vision d'une unité à instaurer dans tous les domaines : aspects économiques (monnaie commune, mêmes poids et mesures, liberté de circulation fluviale et maritime ...) on peut identifier, au-delà des formules générales (« *unité ... des opinions, des sentiments, des vues et des intérêts* »), et unité juridique : « *les mêmes lois* », « *les mêmes principes, le même système partout ; un code européen, une cour de cassation européenne* ».

Cependant, tout cela n'est que de « *l'a posteriori* ». Il ne l'a jamais fait quand il aurait pu le faire. Comme a pu le souligner Roger Dufraisse, « *il ne vint jamais à l'idée de Napoléon, dans quelque domaine que ce soit, d'installer des institutions supranationales* ». Ajoutons que la suggestion lui a été faite, par un mémoire de Jomini (européen assurément par son itinéraire personnel), au lendemain de Iéna, de vraiment adopter un système fédératif européen. Napoléon a rejeté une telle suggestion d'un revers de main, l'assimilant sèchement à une erreur diplomatique.

Napoléon était un planificateur, un théoricien au sens où il semble avoir été capable de bâtir une stratégie élaborée, éventuellement *a posteriori*, au soutien d'actions dictées par d'autres exigences ; homme de plan, Napoléon était cependant l'homme de tous les plans possibles, qu'il pouvait exposer avec une conviction incontestable. On est, il est vrai, assez troublé de l'entendre exposer comme ambitions contrariées celle de conquérir l'Asie, les Indes (s'il avait pris Acre), celle de s'engager dans les parties septentrionales de l'Afrique (s'il était resté plus longtemps en Égypte), ou celle même de relancer une colonisation française de l'Amérique (s'il avait pu s'y rendre après Waterloo).

Par ailleurs, sa vision est celle d'une Europe française, avec un centre de gravité français et des satellites. Ce n'est donc pas une vision « *européenne* », absolument pas ...

Il est donc illusoire de s'y référer, même si certains manuels de droit communautaire comportent en exergue un apophtegme lui étant attribué : « *L'Europe sera unis ou elle sera cosaque* » (la vraie citation est différente : « *Avant 20 ans, toute l'Europe sera cosaque ou toute en république* »).

Laissons donc les rêveurs et les despotes et prenons l'Histoire à un moment plus récent, un moment dramatique, la **deuxième guerre mondiale**.

On y trouve une proposition surprenante et méconnue, du gouvernement britannique à Paul Reynaud, Président du Conseil, le 16 juin 1940, sous l'influence de Jean Monnet : proposition d'union franco britannique, avec un seul cabinet de guerre. Quelques heures plus tard, le gouvernement était démissionnaire et P. Reynaud remplacé par Pétain. Il y a ensuite l'exploitation de l'idée européenne pendant la Guerre :

- thème allemand de lutte contre l'URSS,
- thème anti allemand dans les mouvements de résistance.

Et justement, c'est dans ces mouvements de résistance que se développent des idées d'unification européenne comme moyens d'éviter le retour d'un tel conflit. De sorte qu'après la guerre, ces anciens mouvements vont animer une agitation politique et intellectuelle sur le thème de la nécessité pour une Europe ruinée, dévastée, de s'unir, de s'organiser. C'est là, si l'on est réaliste, qu'il faut commencer...

§2. Deuxième interrogation : comment organiser cette présentation ?

L'idée sera la suivante. A l'issue de la deuxième guerre mondiale, s'est donc imposée l'idée d'essayer quelque chose de nouveau, et il faut d'abord voir, ce sera un premier chapitre, comment s'est mis en place, progressivement et même chaotiquement, le nouveau système (Leçon 1 : la mise en place du système). Une fois le système en place, doté de ses attributs caractéristiques, il a connu un certain nombre d'évolutions, de grandes étapes, que nous verrons donc dans une Leçon 2 : Les avancées du processus.

Il a d'abord fallu identifier et choisir un modèle particulier (le **modèle de la « Communauté »**), parmi tous ceux qui étaient défendus au sortir de la deuxième guerre mondiale (Section 3 : Le choix du modèle). Une fois ces Communautés créées, il restait encore à leur permettre d'affirmer leur spécificité, l'originalité de leur logique, leur potentiel en quelque sorte, ce qui a pris plusieurs dizaines d'années (Section 4 : L'affirmation de la logique).

La première leçon aura donc pour objet d'indiquer les bases de l'intégration communautaire, à considérer comme un modèle original, qu'il a fallu identifier et choisir, et qui a ensuite dû affirmer l'originalité de sa logique.

Section 3. Le choix du modèle

Les concepteurs du projet d'organisation de l'Europe, à l'occasion de sa nécessaire reconstruction d'après guerre, ont dû choisir une méthode, privilégier un modèle parmi tous ceux qui étaient envisageables, classiques ou nouveaux ; ils se sont donc trouvés face à quelques alternatives exigeant de choisir telle ou telle option. Une fois le choix effectué, il a fallu le concrétiser, et ceci a donné lieu, pendant les années 1950, à un certain nombre de tentatives, couronnées ou non de succès.

§1. Les alternatives

Deux alternatives, recouvrant donc quatre options, ont présidé à la définition du modèle communautaire européen. **Une alternative téléologique et une alternative méthodologique.**

A. L'alternative téléologique

Il s'agit ici de s'interroger sur les fins de l'entreprise, sur ce que l'on voulait obtenir, et il fallait choisir entre la recherche d'une bonne coopération des États européens, ou le processus d'intégration des États européens.

1. Le but de coopération

Des organisations de coopération se donnent pour objectif de **coordonner l'activité, les politiques des États membres, dans le respect constant de la souveraineté de ces derniers**. Les organes de ces organisations, sauf exception, auront un caractère purement intergouvernemental ; les décisions éventuelles devront être acceptées par l'ensemble des États membres, le principe étant donc celui de la procédure de prise de décision à l'unanimité dans les domaines où sont menées des actions conjointes. Quasiment toutes les organisations européennes mises en place après la 2^{ème} Guerre mondiale se rattachent à ce type d'objectif.

En savoir plus : Memento d'organisation

Pour mémoire, on peut évoquer de telles organisations dans :

LE DOMAINE ÉCONOMIQUE	- Organisation européenne de coopération économique (OECE), créée le 16 avril 1948. - Association européenne de libre échange (AELE) issue de la Convention de Stockholm du 4 janvier 1960.
LE DOMAINE POLITIQUE	Conseil de l'Europe mis en place par le traité de Londres du 5 mai 1949 dans le cadre duquel sera adoptée l'importante Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de libertés fondamentales, le 4 novembre 1950.
EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ	Union de l'Europe occidentale (UEO) créée par les accords de Paris du 23 octobre 1954.

LE SECTEUR DES TRANSPORTS	• Conférence européenne des ministres des transports (1953). • Commission européenne de l'Aviation civile (CEAC) (1954) ...
LES DOMAINES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES	• Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) créée le 1^{er} juillet 1953. • Agence de l'OCDE (ex OECE) pour l'énergie nucléaire dont la création fut décidée le 17 décembre 1957. • Centre européen pour la construction de lanceurs d'engins spatiaux (ELDO) (1962) qui aboutira en 1975 à la mise en place de l'ESA (Agence spatiale européenne). • Conférence européenne de télécommunications par satellites (1963) ...

2. L'ambition d'intégration

Il s'agit ici d'accepter, de ne pas s'interdire de toucher à la souveraineté des États, que ce soit présenté comme une limitation ou un transfert de compétences, ou une mise en commun de l'exercice d'une partie de la souveraineté. Et cet exercice à un niveau commun se fait alors par des instances politiques ou administratives, nommées ou élues, mais transnationales. De telles organisations mettront en place des instances décisionnelles indépendantes des États membres ou des organes à composition intergouvernementale mais qui délibéreront, du moins en principe, à la majorité, ces décisions s'imposant aux États et aux particuliers. Il faut comprendre cette vision révolutionnaire, tout à fait nouvelle : après la 1^{ère} guerre mondiale, on avait placé beaucoup d'espoir dans l'organisation de la société internationale (création de la SDN...) pour éviter une nouvelle guerre de ce type. Or, la 2^{nde} guerre mondiale a montré 2 choses : le danger des politiques nationales inspirées d'un nationalisme correspondant à une vision exacerbée de la souveraineté étatique (et dans les années 45/50, c'est un constat très clair pour tout le monde en Europe !), mais aussi l'impuissance du droit international pour empêcher que cela provoque la Guerre. Telle est l'ambition des Communautés, et c'est là une originalité.

Reprenons les divers éléments caractéristiques pour les confronter aux traits marquants de l'Union européenne :

Exemple

La CJCE, dans son arrêt Costa (15/07/64, aff. [C-6/64](#)), a jugé que « le transfert opéré par les États, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains ... ».

Article 17§3 TUE : « La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance,... les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instruction d'aucun gouvernement ... ».

Article 16§3 TUE : « Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement » (il s'agit du Conseil de l'Union européenne, c'est à dire le Conseil « des ministres » et cet article en définit le mode décisionnel de principe).

Il faut donc retenir que ce qui rend spécifique le concept de « Communauté » qui apparaît dans les années 50 est que l'objectif est celui de l'intégration alors que tous les autres modèles se rattachent au but de coopération. Ceci étant, juste une remarque : la distinction a ses limites. Certains projets de coopération (je pense à la Convention européenne des droits de l'homme) se rapprochent de l'intégration. Par ailleurs, si la Communauté restait un cadre d'intégration, elle a ensuite été, comme on le verra, incluse dans une « Union européenne »

qui, entre 1992 et 2009, mixait intégration et coopération, ce qui est également le cas de l'Union européenne actuelle, issue du traité de Lisbonne. Pour autant, lorsqu'il a été question de faire adhérer l'Union européenne à la CEDH, dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Cour de justice, dans l'avis 2/13 du 18 décembre 2014, a refusé cette adhésion parce qu'elle mettrait en danger la spécificité de l'Union et du droit de l'Union et elle a souligné que « *le processus d'intégration... est la raison d'être de l'Union elle-même* ». On a là l'illustration d'une irréductibilité de la différence de nature entre le Conseil de l'Europe (coopération internationale) et l'Union européenne (intégration supranationale).

B. L'alternative méthodologique

Il fallait adopter une méthode pour ce qui ne pouvait être qu'un processus progressif, et deux approches étaient défendues : **la référence à un modèle classique de type fédéral, et une méthode plus pragmatique relevant du fonctionnalisme.**

1. Les modèles de type fédéral

a) La Fédération

C'est une vision assez intellectuelle de la construction communautaire, un peu dans la ligne du fameux Congrès des Fédéralistes de La Haye, en mai 1948 (lequel Congrès n'étant pas sans ambiguïtés, marqué qu'il fut par des oppositions entre les véritables fédéralistes, dont Denis de Rougemont, et les « unionistes » autour de Churchill). La primauté est donnée au politique. **Mais en réalité, il y a plusieurs types de modèles rattachés au fédéralisme, qui aboutissent à des institutions fort différentes en termes d'intégration.**

Ici, les États membres renoncent à leur souveraineté internationale ; ils n'ont plus, sinon marginales, de relations internationales avec des pays tiers. La Fédération est un État, non une organisation internationale, et on comprend que le problème est là et qu'une telle approche ne pouvait qu'apparaître comme quelque peu précipitée. Dès lors, on ne peut identifier de concrétisation pour ce genre de projet, sauf à considérer (ce qui est souvent tenté) que les Communautés européennes sont des « *fédérations partielles* » ou des « *quasi fédérations* », ce genre de démonstration n'apportant finalement rien !

b) La Confédération

Il s'agit d'une **structure d'union entre des États conservant toute leur souveraineté**. Ils s'unissent pour poursuivre des buts communs dans certains domaines. Malgré la tonalité ambitieuse (référence fédérale) du terme, il s'agit d'une formule très souple, dans laquelle les membres ne voient guère leur liberté d'action entravée, et qui se caractérise par un droit de sécession et des décisions prises à l'unanimité des membres. Le manque d'efficacité d'une telle solution intermédiaire est à l'origine d'une absence de succès bien compréhensible.

Si des confédérations (Confédération germanique...) ont existé, si des projets de confédération européenne ont été présentés (Napoléon I^{er}), si des références ont été plus récemment tentées pour évoquer l'avenir des Communautés (F. Mitterrand en 1990), on doit constater qu'il n'en existe quasiment plus aujourd'hui. La Sénégalie fut une des dernières tentatives, de 1982 à 1989, et la CEI (Communauté des États indépendants) pourrait apparaître comme le seul exemple (même la Confédération helvétique est une fédération, et non une confédération). Modèle peu opérationnel, donc, pour l'utiliser, et référence peu adéquate pour analyser le phénomène communautaire, les Communautés dépassant certainement un stade confédéral par leur système de décision majoritaire, par l'effet direct de leurs actes, même si elles n'ont, par ailleurs, des compétences que récentes ou faibles dans les domaines de prédilection des confédérations : affaires étrangères, défense, monnaie.

2. Les méthodes fonctionnalistes

Ce n'est plus ici la politique qui prime mais **les facteurs techniques et économiques**.

On construit l'Europe par fonction (Unification de la fonction économique, ou d'un secteur comme l'agriculture, ou les transports, l'énergie...) et on parie sur les solidarités qui ne manqueront pas de résulter de ces communautés partielles. Le modèle théorique pur du fonctionnalisme est associé à un refus de toute idéologie. Tout est dominé par la rationalité de la gestion : la faiblesse constatée des États agissant seuls implique une intégration techno-économique, laquelle ne peut que déboucher progressivement que sur une union politique. A l'origine de ce courant, on trouve David Mitrany (notamment dans *A working peace system. An argument for the functional development of international organization*, Oxford University Press, 1944) proposant une alternative à un fédéralisme inaccessible directement : ce « **fonctionnalisme** » écarte ainsi à la fois l'intégration globale au profit d'une intégration par secteurs et l'intégration politique au profit de l'intégration d'abord économique, la dimension politique s'imposant progressivement dans un second temps, du fait de la mécanique inexorable de la solidarité de fait, et de la fusion des intérêts. Le « **néo-fonctionnalisme** » intègre un peu plus la réalité (notamment la résistance des États) mais la logique est la même. Le grand théoricien de ce néo fonctionnalisme est Ernst B. Haas (*The uniting of Europe*, 1958). Le lien avec le fédéralisme n'est pas toujours net, mais la fédération peut être un but second, ou ultime, ou caché (certains néo fonctionnalistes évoquent l'aboutissement par ruse au fédéralisme). Des néo fonctionnalistes, enfin, ne croient pas à un destin fédéral, insistant à la fois sur le transfert de pouvoirs à des instances supranationales et sur le maintien de l'importance des négociations interétatiques (Andrew Moravcsik, *The choice of Europe*, 1998). Telle sera, en tous cas, la méthode qui façonnera les Communautés européennes.

Le « modèle communautaire » est donc caractérisé par son but d'intégration et sa méthode fonctionnaliste.

§2. Les tentatives (réussies ou non)

A. La création de la CECA

C'est le point de départ de l'Europe communautaire, de l'Europe intégrée. On peut identifier les facteurs ayant conduit à l'idée d'une communauté intégrée, et spécialement dans le secteur du charbon et de l'acier.

1. La genèse du projet

a) Le changement de modèle

En 1950, le Conseil de l'Europe fonctionne depuis quelques mois déjà. Exemple le plus prometteur du modèle classique, il en montre pourtant déjà les limites : issu de compromis après le Congrès des fédéralistes de La Haye, en mai 1948, il ne dispose finalement pas de véritables pouvoirs. La déception, à la hauteur des espérances qu'avait pu faire naître le Congrès de La Haye, et son charismatique président, Winston Churchill, conduit à douter du modèle lui-même, et s'impose dès lors le projet d'en expérimenter un autre, celui de l'intégration et du fonctionnalisme.

b) Le choix du secteur

S'il y a d'abord un aspect conjoncturel, la sidérurgie connaissant en 1950 une grave crise, le secteur à placer sous gestion intégrée s'impose aussi en raison d'une des motivations principales de l'opération : il s'agit de

trouver une solution pour le « *problème allemand* », de mettre fin à l'antagonisme entre la France et l'Allemagne, si souvent funeste pour l'Europe entière. Le domaine du charbon et de l'acier s'impose alors à deux titres : la dimension « *allemande* » et la dimension « *pacificatrice* ». Il s'agit en effet d'abord de secteurs économiques importants pour l'économie allemande, et, par ailleurs, d'une réponse au souci d'éviter la guerre, puisqu'un organisme supra étatique veillant sur ce type d'industries sera, *a priori*, à même de largement contrôler les moyens de la guerre. C'est un point fondamental que les Européens du XXI^{ème} siècle ont souvent tendance à oublier : l'objectif premier de cette intégration européenne a consisté à maintenir la Paix entre les États d'Europe... et les 70 ans de Paix qui ont suivi jusqu'à nos jours ont été une première depuis des siècles...

2. Le lancement du projet

Élaboré par Jean Monnet, alors Commissaire au plan, en France, le projet est révélé par Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, dans une célèbre Conférence de presse organisée le 9 mai 1950 (d'où le choix de cette date pour la fête de l'Europe !), dans le Salon de l'horloge du Quai d'Orsay.

En savoir plus : Extraits de la déclaration

Cette déclaration mérite que l'on en reproduise certains extraits, tant elle est véritablement fondatrice de l'intégration européenne : « *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée ; l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne... le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe.* »

La clarté du propos permet d'identifier nettement les lignes de force du projet :

- **fonctionnalisme**, avec ce travail sur une fonction économique particulière devant générer une solidarité de fait permettant d'avancer,
- **supranationalité**, avec une instance indépendante des États et disposant d'un véritable pouvoir de décision s'imposant aux États et aux entreprises

3. L'aboutissement du projet

Le projet français suscita l'intérêt de l'Allemagne (condition indispensable au succès), mais aussi de l'Italie et des trois pays du Bénélux : **l'Europe des « six »** pouvait naître, le traité de Paris, créant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, étant signé dès le 18 avril 1951.

B. Les tentatives avortées d'extension du fonctionnalisme

C'est l'histoire d'un échec dont on a pu croire, un temps, que ce serait celui de la construction européenne elle-même. Ces tentatives d'extension de l'expérience CECA ont deux origines.

D'abord, il y a le succès de l'initiative de Robert Schuman : on veut donc exploiter ce qui apparaît comme une bonne méthode. Il y a ensuite le problème de la sécurité européenne qui semble appeler des initiatives, pour des raisons à la fois **européennes** l'Allemagne, en 1950 a déjà un fort potentiel économique, et donc militaire, ce qui peut conduire à redouter sa remilitarisation, et **internationales** la guerre de Corée, en 1950, accentue l'affrontement Est-Ouest, ce qui peut inquiéter les Européens, mais, de manière plus anecdotique, pousse les États-Unis à dégarnir leurs forces stationnées en Europe, ce qui pousse aussi les Européens à réfléchir à leur propre contribution à leur sécurité. D'où la proposition de René Pléven, ministre français : une **CED (Communauté Européenne de Défense)** qui, vis-à-vis de l'Allemagne, constituerait un compromis : l'acceptation d'une armée allemande, mais contrôlée, encadrée. L'ensemble des armées européennes formerait une armée européenne, sous l'autorité d'une Organisation européenne. Le traité instituant le traité CED est signé (Mais un traité doit être ratifié !), entre les six États déjà membres de la CECA, le 27 mai 1952.

Le succès est donc encore au rendez-vous, apparemment, mais apparaît alors une question négligée jusque là : que faire de cette armée européenne ? A quelle politique extérieure l'associer puisque l'Europe n'a pas de politique extérieure commune ?

L'euphorie ambiante à propos des mérites de la formule communautaire conduit à donner deux réponses à cette question.

- D'abord, la solution sera une nouvelle Communauté, la « *Communauté politique* », chargée de définir cette politique étrangère ;
- ensuite, ce seront les parlementaires membres de l'Assemblée parlementaire de la CECA qui seront chargés par les Gouvernements d'élaborer ce traité « *Communauté politique* ». A vouloir brûler des étapes, on risque, on le sait, de ne pas parvenir au but : c'est exactement ce qui advint ... Les membres de l'Assemblée CECA, à quelque exceptions près (Michel Debré par exemple) étaient farouchement partisans de cette intégration européenne, et leur projet, remis aux gouvernements le 10 mars 1953, était donc, logiquement, maximaliste : une véritable fédération européenne, dotée de compétences générales, d'un Parlement bicaméral ... Les initiateurs (Ministres des affaires étrangères) ne reconnaissent plus leur projet, d'où l'abandon de la Communauté politique.

Quid, dès lors, de la CED ?

Le traité était ratifié partout, sauf en France ; le débat s'y déroule, en 1954, dans une atmosphère très défavorable, les Gaullistes (au nom de la souveraineté nationale) et les communistes (la CED étant jugée hostile vis-à-vis de l'URSS) mènent d'énergiques campagnes négatives, et même le gouvernement de P. Mendès-France est divisé, le Président du Conseil ne donnant même pas de consignes de vote à ses ministres. Le bilan est sans appel : 264 voix pour la ratification, 319 contre. Les conséquences se manifesteront sur deux plans.

- Quant à l'organisation militaire européenne, ce sera la création de **UEO (l'Union de l'Europe Occidentale)**, et ce sera l'entrée de l'Allemagne dans l'OTAN.
- Quant à la construction plus générale de cette Europe, ce sera un coup d'arrêt momentané, et la fin, en toutes hypothèses, de l'enthousiasmes et des illusions.

C. Les traités de Rome

L'échec, en 1954, de la CED est donc le temps de l'amertume et de la déception. Jean Monnet, ceci en est le symbole, démissionne de la Haute Autorité CECA pour protester contre l'attitude du Parlement français, et il crée le **comité d'action pour les États Unis d'Europe**. Les discussions reprennent cependant et la question, dans le cadre de la démarche fonctionnaliste choisie, concerne le choix des fonctions, des secteurs à intégrer.

Le 1^{er} juin 1955 (c'est une étape importante), la Conférence de Messine, à laquelle participent les six États membres de la CECA, souligne l'intérêt pour une action européenne dans deux secteurs (les transports et l'énergie), et exprime le souhait qu'un comité de délégués gouvernementaux et d'experts élaborent un rapport pour prolonger les travaux de cette Conférence.

Ce sera le comité (Paul-Henri) Spaak.

Au sein de ce comité, le Royaume-Uni participe un temps aux discussions, puis se retire quand la France impose la création d'un marché commun agricole comme contre partie à son acceptation d'un marché commun des produits industriels.

Le 12 avril 1956, le rapport Spaak propose :

- **un marché commun généralisé,**
- **un accord particulier pour l'énergie atomique.**

Ces deux propositions ayant été acceptées à la conférence de Venise, les deux projets de traité seront préparés puis signés, au capitole de Rome, le 25 mars 1957, créant deux communautés : la **Communauté économique européenne (CEE)** et la **Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEa ou Euratom)**. Ils entrent en vigueur le 14 janvier 1958. Sans qu'il soit question ici de présenter des traités dont l'un surtout (le traité CEE) sera étudié en détail tout au long du cours, on peut rapidement souligner ce qui caractérisait ces deux communautés. Le traité CEE, malgré l'ambition de son champ d'action, marque un certain recul de la supranationalité par rapport au traité CECA.

Sans anticiper sur des développements ultérieurs, notons que le Conseil, organe intergouvernemental, aura un rôle central, alors que c'est la Haute Autorité, organe indépendant des États membres, qui tient ce rôle pour la CECA. Il est également significatif que cet organe indépendant soit ici appelé « *Commission* » et non « *Haute Autorité* ». L'ambition reste cependant très comparable : sur le double fondement d'un marché commun, unique et d'une union douanière, **aller vers une union économique, puis politique**. D'Euratom, on peut dire qu'elle reposait sur un postulat : celui du développement rapide et généralisé de l'énergie nucléaire, ce qui aurait pu poser aux Européens des problèmes d'approvisionnement en matières fissibles. Ceci ne s'est pas confirmé, d'où le développement en demi teinte de cette CEEa.

Section 4. L'affirmation de la logique

Une fois les trois communautés en place, il leur a encore fallu affirmer, et parfois imposer leur logique intégrée originale. Le retour au pouvoir des Gaullistes en France, en 1958 n'a certainement pas facilité cette entreprise. Cette logique a pourtant pu, finalement, s'imposer, d'une part parce que certaines étapes décisives, programmées par les traités, ont pu, non sans mal, être franchies, et parce que, d'autre part, certaines évolutions envisagées par ces traités ont pu être concrétisées.

§1. Le franchissement des étapes programmées par les traités

Le traité de Rome organisait (pragmatisme) une période transitoire, jusqu'en 1970, avec certaines étapes transitoires. Notamment (c'est capital), le passage au vote majoritaire au Conseil était programmé pour le 01 janvier 1966. C'est alors qu'est intervenue la « *crise de la chaise vide* ».

A l'origine, on trouve l'évolution des modalités de financement de la politique agricole commune celle-ci était régie, depuis 1962, par un règlement financier valable jusqu'au 30 juin 1965.

Sur la demande de la France, très attachée au fonctionnement de la **PAC**, le conseil invite la Commission, quelques temps avant l'échéance, à lui présenter une proposition de nouveau règlement financier agricole 65-70. Encouragée par l'attachement de la France au vote de ce règlement financier, la Commission tente alors le pari risqué d'assortir sa proposition de quelques réformes politiquement majeures - et dont la France du général de Gaulle ne voulait certainement pas -, revenant à doter la Communauté d'un véritable budget propre, et à accroître les prérogatives du Parlement de même que les siennes. **Après quelques mois de négociation, la France rompt le dialogue, le 30 juin 1965 : c'est la politique de la chaise vide, dont on peut indiquer deux caractéristiques.** Il s'agit d'une rupture totale de la participation française. Il n'y a plus de ministres français au Conseil, plus de fonctionnaires français dans les réunions techniques, plus de représentant français auprès des Communautés. C'est une véritable rupture des relations diplomatiques entre la France et la Communauté, ou une forme de retrait provisoire de la France. Il se trouve que cette conduite a totalement bloqué le fonctionnement des Communautés. Nous l'avons dit : les décisions s'y prennent encore, en 1965, à l'unanimité du Conseil, et l'article 148 §3 CEE prévoit que ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil les abstentions des membres « *présents ou représentés* ». Il n'a donc pas été possible d'assimiler absence et abstention comme on avait pu le faire à l'ONU, lorsqu'en 1950 l'URSS avait pratiqué la chaise vide au Conseil de sécurité pour protester contre la non reconnaissance de Pékin comme représentant de la Chine.

Les objectifs de la France changent. Il ne s'agit plus de voter ou non le règlement financier agricole : c'est la nature même de la Communauté qui est en jeu, le gouvernement français s'efforçant d'obtenir une réduction des pouvoirs de la Commission et une sauvegarde de l'indépendance nationale par le refus du passage au vote majoritaire au 01 janvier 1966. Les négociations permirent finalement d'aboutir à l'adoption d'un texte, le 30 janvier 1966. Chacun était convaincu de la nécessité absolue qu'il y avait de sortir de cette impasse et il fallait donc trouver un point d'accord, quel qu'il soit, et la solution géniale consista à constater l'accord de tous sur le fait... qu'il y avait un désaccord !

Ce fut le « *compromis de Luxembourg* » : « *Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste ...* ». Concrètement, il était établi que lorsqu'une décision était susceptible (selon le traité) d'être prise à la majorité, si des « *intérêts très importants* » d'un État membre étaient en jeu, la discussion (selon la délégation française) devait se poursuivre jusqu'à l'obtention d'un accord unanime.

Que l'on ne s'y trompe pas !

Remarque

La situation consécutive à la crise était au moins aussi dangereuse pour la Communauté que la crise elle-même, puisqu'à partir de 1966, la pratique constante a été de ne plus procéder à des votes au sein du Conseil, la discussion devant se prolonger jusqu'au consensus unanime. Il y avait là une dérive intergouvernementale, une neutralisation de ce que les Communautés avaient de plus original. La Communauté, engluée dès lors dans des procédures interminables (plus de dix ans pour déterminer les mentions devant figurer sur les pots de confiture!) pour la prise des décisions les plus anodines, a cependant résisté et le Conseil, en 1982, a marqué un coup d'arrêt en estimant que pour une décision de gestion (importante cependant car il s'agissait de la fixation des prix agricoles), le compromis n'était pas applicable. Ce compromis n'a jamais été formellement abrogé, mais cette étape du vote majoritaire a donc fini par être franchie.

§2. L'adoption des évolutions envisagées par les traités

Certains éléments conformes à la logique du projet d'intégration avaient été inscrits à ce titre dans les traités, spécialement le traité CEE, mais simplement en tant qu'évolution possible, dans la mesure où ils représentaient une audace politique majeure. Le procédé consistait donc à prévoir un système transitoire plus « sage » et une procédure permettant de concrétiser ce potentiel. Ce type de concrétisation a permis aux Communautés d'acquérir : une autonomie financière et une légitimité démocratique.

A. L'acquisition de l'autonomie financière

Il faut, ici, mettre à part la CECA, qui disposait depuis sa création d'une ressource propre (prélèvement sur la production de charbon et d'acier, sorte d'impôt versé par les entreprises. La crise du secteur a cependant conduit, avant même la disparition de la CECA, à une sorte de stérilisation volontaire de cette ressource. Les traités de Rome, avaient, eux, organisé un système de contributions financières, réparties entre les États membres selon des « clés » fixées par les traités.

La CEE se trouvait donc dans la même situation que n'importe quelle organisation internationale ordinaire, situation de dépendance vis-à-vis de contributions des États membres devant chaque année obtenir l'aval des Parlements nationaux. Outre cette dépendance, le système était aussi pénalisant en ce qu'il impliquait des négociations, marchandages incessants (incessante revendication des États membres, récurrente telle une antienne) pour modifier ces clés.

On peut synthétiser la question en étudiant ce passage aux ressources propres, puis les crises des ressources propres, et enfin l'avenir des ressources propres.

1. Le passage aux ressources propres

Une décision du 21 avril 1970 mit en place, sur la base de la procédure prévue à l'article 201 CE (désormais 269) et de l'article 173 CEEA, un **système de ressources propres**, c'est à dire de recettes **affectées une fois pour toutes au budget général des Communautés**, regroupant les dépenses et recettes de la CEE et d'Euratom ainsi que (jusqu'à sa disparition) les dépenses administratives (et les recettes correspondantes !) de la CECA.

Remarque

Attention ! L'intitulé de cette décision de 1970 visait le **remplacement** des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés. Le budget général est désormais celui « de l'Union européenne ». Le changement était (*a priori*) que la mise à disposition de ces ressources ne transitait plus par les budgets nationaux et les procédures budgétaires nationales pour l'approuver. Cette décision de 1970 devait donc assurer l'autonomie financière des Communautés, et trois recettes étaient prévues : des recettes naturellement communautaires (droits agricoles et droits de douane, en toute logique) et une part des recettes TVA (par besoin).

a) Les droits agricoles

Initialement, cette recette reposait sur les « **prélèvements agricoles** », c'est à dire la perception, sur les importations de produits agricoles dans la Communauté, de la différence entre une référence représentant le prix mondial et un prix communautaire fixé annuellement. Les accords ayant conclu, en 1994, l'Uruguay Round ont conduit la Communauté à « **tarifier** » ces prélèvements désormais proches de la technique des droits de douane. A ces droits agricoles que l'on pourrait qualifier d'externes s'ajoute le produit de taxes intérieures dans le cadre de l'organisation commune (cotisation à la production et au stockage) du sucre et de l'isoglucose. Depuis la décision « Ressources propres » de 2007, les droits agricoles externes étant assimilés à des droits de douane, seule demeure ici la cotisation sucre. La suppression le 30 septembre 2017 des quotas pour le sucre a mis fin à ce type de ressource. Les droits agricoles sont désormais rangés, avec les droits de douane dans les ressources propres « traditionnelles ».

b) Les droits de douane

Il s'agit des **droits établis par le tarif douanier commun** sur les échanges avec les pays tiers.

Jusqu'à la décision du 24 juin 1988, les droits concernant des produits CECA continuaient à alimenter les budgets nationaux : c'est désormais aussi une **ressource propre au budget général**.

Remarque

De 38,7 % en 1980, la part de cette deuxième ressource est passée à 15,2 % en 2009. Dans le budget 2022, ce que l'on appelle les « ressources propres traditionnelles » (droits de douane et droits agricoles) « pesait » 10,57 %. Pour le budget 2026 : 11,2 %.

c) La ressource TVA

Ces « ressources propres traditionnelles » ou « naturelles » sont de **très mauvaises ressources** : imprévisibles, elles diminuent au fil des élargissements. Il a donc fallu, dès le début, ajouter une ressource additionnelle relevant du domaine fiscal.

Remarque

Il y a eu ici une dénaturation de l'objectif qui, en 1970, était de faire de cette ressource une véritable recette fiscale, comportant un taux d'imposition pour des assujettis. Le caractère imparfait de la détermination communautaire de l'assiette TVA (par la 6^{ème} directive du 17 mai 1977) et la variation du taux quand certains États bénéficient d'une « correction » font qu'il n'y a là qu'un « taux d'appel » de la ressource TVA, qui s'adresse aux États membres et non à des assujettis à la TVA.

En savoir plus : L'assiette TVA

L'assiette TVA : L'assiette (c'est-à-dire, grosso modo la consommation) est déterminée par la méthode « des recettes », le total des recettes TVA encaissées par chaque État membre étant divisé par un taux moyen pondéré estimé.

La Communauté, au début des années 80, est quasiment en cessation de paiements et la seule possibilité est de jouer sur le taux d'appel de la TVA : ce taux d'appel, a été plafonné à 1 % en 1970, et dès la fin des années 70, on tangente ce plafond. Le taux a fini par être porté à 1,4 % en 1985, la Cour de justice précisant que ce n'était pas un taux fixe, qui aurait encore rapproché le système d'un instrument de fiscalité mais qu'il pouvait être inférieur si cela suffisait à assurer l'équilibre du budget (CJCE, 31 mars 1992, aff. n° C-284/90, Conseil c/Parlement européen : Rec., I, p. 2277).

Mais cette ressource est elle aussi une mauvaise ressource car inéquitable : l'assiette TVA (c'est-à-dire, grosso modo la consommation) ne tient en effet pas compte des données qui reflètent vraiment le dynamisme d'une économie (exportations nettes, investissement...) ce qui a eu deux conséquences :

- Le Conseil européen d'Edimbourg, en décembre 1992, tirant les conséquences de l'« inéquité » de cette ressource, a ramené progressivement ce taux maximum de 1,4 à 1 % entre 1995 et 1999. La décision du 29 septembre 2000 (JOCE n° L253/42 du 7 octobre 2000) a prévu que le taux maximal d'appel de la TVA passe à 0,75 % en 2002, puis 0,5 % en 2004, et la décision 2007/436 du 7 juin 2007 l'a porté à 0,3 %, ce qu'ont confirmé la décision 2014/335 du 26 mai 2014 et la décision 2020/2053 du 14 décembre 2020.
- L'assiette TVA on l'a dit (consommation) ne tient pas compte des données qui reflètent vraiment le dynamisme d'une économie alors que ces paramètres interviennent dans le PNB : dès lors, un pays à économie dynamique aura une assiette TVA très inférieure à son PNB, alors qu'un pays en difficulté économique verra son assiette TVA se rapprocher sensiblement du niveau de son PNB. D'où l'idée, en 1988, de ne retenir dans ce dernier cas comme assiette fictive (on s'éloigne encore de la conception purement fiscale) de la ressource TVA que 55 % du PNB. Il a été décidé en 92 de porter progressivement ce taux d'écèlement à 0,50 % ce qui est toujours le cas, y compris pour l'avenir avec la décision du 14 décembre 2020. On comprend :
 - pour les pays faibles (assiette TVA proche du PNB), cela réduit de moitié l'assiette ;
 - pour les pays forts (assiette TVA beaucoup plus faible que le PNB, cela ne change pas grand-chose.

Remarque

De 48,2 % du total des recettes en 1980, la recette TVA est donc logiquement descendu à 16,9 % en 2009, 11,26 % pour 2022, et 12,2 % pour le budget 2023. Pour le budget 2024, on ressent une forme de rééquilibrage, la ressource TVA représentant 16,5 % des recettes. Mais pour 2026, 13 %.

2. Les crises des ressources propres

a) Crise de la diversification des ressources

Il faut d'abord dire que le triptyque initial ne pouvait qu'être insuffisant puisque les 2 premières Ressources propres ne peuvent que diminuer et que le choix a été fait, on l'a vu, de réduire le taux d'appel pour la Ressource TVA (il y a donc eu une première crise, celle de l'insuffisance des ressources propres). Le système a donc ajouté une 4^{ème} Ressource propre, en 1988, qui concrétise évidemment **la volonté de tenir davantage compte des capacités contributives des États membres**. C'est une ressource additionnelle, qui est passée cependant du rôle de ressource d'appoint à celui de pivot du système de financement. La technique consiste à appliquer un taux (par exemple 0,693081 % pour 2026) à la somme des RNB des États membres, compte tenu des autres recettes et des besoins.

Remarque

Représentant dès sa création, en 1988, 10,9 % du total des recettes, cette ressource en assurait en 2009 65,4 %, en 2021 73,04 % (problème patent de diversification des ressources), et en 2024 : 56,9 %, ce qui montrait (cf. *infra*) une forme de réaction mais qui a fait long feu, les taux étant de 63,5 % en 2025 et 70,28 % pour 2026.

b) La crise de l'uniformité du système

Alors que ce système des ressources propres devait éliminer totalement les marchandages entre États sur le poids de leur participation respective au budget, il a dû composer avec des revendications nationales qui ont abouti à une collection de « corrections » (parfois appelés « cadeaux de Noël ») parmi lesquelles il faut mettre à part celle qui concerne le Royaume-Uni, qui a obtenu de haute lutte la première de ces corrections, à partir de 1986, au nom d'une situation de « contributeur net », ce qui révèle déjà que la logique des « ressources propres » ne parvenait pas à s'imposer : en simplifiant, le Royaume-Uni voit corriger (au départ) sa participation à la ressource TVA (plus tard cela a porté sur la ressource RNB) à hauteur des deux tiers de la différence entre sa part dans cette ressource et son quota de bénéfice des dépenses communautaires. A la fin, cela représentait environ 5 milliards d'euros par an. Cette première correction a abouti à ce que de nombreux États membres réclament eux aussi des corrections, soit pour moins participer à la correction au profit du Royaume Uni (Allemagne puis Espagne et Portugal, puis Allemagne, Pays-Bas, Autriche, et Suède), soit pour bénéficier d'une correction « comme » le Royaume-Uni : si l'on considère la période 2014-2020 on identifie deux types de corrections. D'une part, le taux d'appel de la ressource TVA a été réduit de moitié (0,15 % au lieu de 0,3 %) pour l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède. Par ailleurs, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche bénéficient de réductions brutes de leur contribution annuelle fondée sur le RNB. Pour le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, c'est une réduction sur l'ensemble de la période, respectivement de 130 millions d'euros, 695 millions d'euros et 185 millions d'euros chaque année. Pour l'Autriche, cela s'est limité à 30 millions en 2014, 20 millions en 2015 et 10 millions en 2016. Dans le budget 2026, on retrouve des « réductions forfaitaires » sur la recette RNB pour l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède. Bref, marchandages incessants et plus rien à voir avec une logique de ressources « fiscales ».

c) La crise de la notion même de ressources propres

C'est peut-être le plus grave. L'expression même de « ressources propres » s'imposait procéduralement puisqu'elle était dans la lettre de l'article 201 CEE (désormais 311 TFUE) ; on peut cependant rester perplexe puisqu'actuellement, plus de 85 % des ressources ne sont pas véritablement « propres », seules la première et la deuxième ressource correspondant totalement à ce concept.

Il est d'ailleurs frappant de voir comment, désormais, sont présentées dans les documents de l'Union européenne, la ventilation des recettes. Les véritables ressources propres, ou les ressources véritablement propres (droit agricoles, cotisations sucre et autres ressources) sont quasiment en notes, ou en annexe, puisqu'il n'est pas possible de les répartir entre les États membres, bien entendu. De plus, elles correspondent simplement à une estimation, contrairement aux autres. Le gros se présente donc comme distinguant la ressource propre TVA, la ressource propre RNB, puis les diverses corrections (correction britannique, et réduction Pays-Bas, Suède), ces 4 colonnes étant déclinées pour chaque État membre (comme des contributions), et le récapitulatif des quatre se fait sous l'intitulé : total « contributions nationales »... En somme, auraient été gagnés ... des guillemets pudiques, la réalité du système n'ayant finalement guère réussi à abandonner cette logique des contributions... À partir de là, le document de réflexion du 28 juin 2017 relatif à l'avenir des finances de l'Union ([COM\(2017\)358](#)) montre un double phénomène de glissement pernicieux mais significatif. La Commission traduit « ressources propres traditionnelles » par « ressources propres véritables », ce qui montre bien qu'il est des ressources propres qui n'en sont pas véritablement ; par ailleurs, alors que l'article 311, al. 2 TFUE fait des ressources propres la majeure du système de financement de l'Union (« *Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres* »), on peut lire que le système est « *basé principalement sur les contributions des États membres* ». Un Groupe de haut niveau sur les ressources propres, installé le 1^{er} février 2014 sous la direction de l'ancien Commissaire Mario Monti (Déclaration commune sur les ressources propres, Document du Conseil n° 17312/14, p. 4), a

présenté en janvier 2017 ses conclusions (Rapport « Financement futur de l'Union européenne ») et admet que « *le système actuel de financement... s'est progressivement mué en un système de contributions nationales, dans lequel le budget de l'Union est perçu comme un jeu à somme nulle entre des contributeurs nets et des bénéficiaires nets* ». Bref, on a complètement perdu de vue l'opposition initiale et politiquement importante entre un financement par des contributions financières et un financement par des ressources propres. Si l'on prend la présentation « *line by line* » du budget 2026, s'agissant du financement, on y évoque, en introduction, « *les contributions des États membres aux ressources propres* »... Tout est dit... (réunion des deux logiques a priori opposées).

3. L'avenir des ressources propres

La note de synthèse du Groupe de Haut niveau, en janvier 2017, a recommandé pour l'avenir d'avoir de nouvelles ressources découlant de la consommation, de la production et des politiques environnementales. L'idée serait qu'un lien apparaisse clairement avec les objectifs de l'Union, de sorte que ressorte également mieux la **valeur ajoutée européenne** : TVA réformée, ressource basée sur l'impôt sur les sociétés (les deux joueraient un vrai rôle pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscale), taxe sur les transactions financières ; taxe sur le CO₂, sur l'électricité, redevance sur les carburants ou taxes sur les importations de marchandises venant de pays tiers ayant des émissions élevées... en somme, **des ressources propres qui joueraient un rôle écologique**. Le document de réflexion de la Commission européenne sur l'avenir des finances de l'Union, le 28 juin 2017, va dans le même sens. Tout en suggérant cinq scénarii envisageables, il suggère de simplifier, voire supprimer, la ressource TVA ; de profiter du Brexit pour mettre fin au système des corrections nationales ; de faire en sorte que de nouvelles ressources ne servent pas uniquement à financer le budget mais jouent un rôle actif dans les politiques de l'Union (taxes énergétiques, environnementales, ou ressource liée à l'impôt sur les sociétés permettant de renforcer le marché intérieur...).

Le 2 mai 2018, la Commission a présenté une [proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union \(COM\(2018\)325\)](#) (cf. aussi la [résolution du Parlement européen de mars 2018 sur la réforme des ressources propres](#)), dans laquelle elle admet que les ressources TVA et RNB « *sont, en substance, des contributions nationales* ». Les corrections seraient supprimées. Quant à la structure des ressources, aucune modification ne serait apportée aux « ressources propres traditionnelles » (droits de douane) ; la ressource TVA serait simplifiée (concentration sur les opérations taxées au taux normal ; rationalisation de la procédure de calcul de l'assiette TVA ; et application d'un taux d'appel uniforme sur l'assiette taxée au taux normal) ; la ressource RNB serait maintenue, de même que sa fonction d'équilibrage, et un « paquet » de trois nouvelles ressources seraient créés, plus liées aux politiques et aux objectifs politiques de l'Union : une part de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, ce qui permettrait d'établir un lien direct entre le financement du budget de l'Union et les avantages dont bénéficient les entreprises exerçant des activités au sein du marché unique ; une part des recettes tirées de la mise aux enchères des quotas du système européen d'échange de quotas d'émission, le lien étant fait avec l'objectif de lutte contre le changement climatique ; et une contribution nationale calculée en fonction du volume des déchets d'emballages en plastique non recyclés, qui inciterait les États membres à réduire les déchets d'emballages et encouragerait la transition de l'Europe vers une économie circulaire grâce à la mise en œuvre de la stratégie européenne sur les matières plastiques.

L'avenir est désormais plus clair.

Les négociations sur le budget pluriannuel 2021-2027 et sur la décision ressources propres ont été marquées par la crise de la Covid 19 et le plan de relance post Covid (plan de 750 milliards d'euros reposant sur des emprunts qui seront à rembourser à partir de 2028, les ressources propres devant être dès lors pensées notamment dans la perspective de ce remboursement).

Le 16 septembre 2020, le Parlement européen a adopté une [résolution sur les nouvelles ressources propres](#) et a retenu un calendrier pour la mise en place de 6 nouvelles ressources propres avant 2028. Ce calendrier a été inclus dans l'accord interinstitutionnel sur le budget le 10 novembre 2020 et validé le 16 décembre 2020 :

- janvier 2021 : taxe sur les déchets plastique : contribution nationale fixe, calculée en fonction du volume de déchets d'emballages plastiques non recyclés produit par chaque État membre. Le montant de la

taxe serait fixé à 0,80 euros par kg de plastique non-recyclé, ce qui permettrait de collecter au total 42 milliards d'euros sur l'ensemble de la programmation 2021-2027.

- 2023 : taxe sur le système d'échange des quotas d'émission carbone : les émissions de CO2 sont déjà monétisées et échangées entre les entreprises. L'objectif est de réduire les émissions de gaz à effet de serre en fixant un prix élevé ainsi que des quotas. L'idée est ici d'élargir le système en l'étendant aux secteurs aérien, routier et maritime. Ceci générerait de nouvelles recettes pouvant être affectées au remboursement du plan de relance européen.
- 2023 « éventuellement » : taxe carbone aux frontières (ou mécanisme d'ajustement carbone) : il s'agirait de taxer les produits polluants importés dans le marché unique et qui ne seraient pas soumis aux mêmes normes écologiques que les produits européens.
- 2024 : taxe « GAFA » sur les géants (américains) du numérique. Cette idée française, discutée depuis 2018, a d'abord été enterrée en 2019 du fait de l'opposition de certains États membres dont l'Irlande puis est revenue dans le débat.
- 2026 :
 - taxe sur les transactions financières : ancienne idée négociée entre une dizaine d'États membres en tant que coopération renforcée après avoir échoué en tant que projet de l'Union...
 - ACCIS : assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés. Il s'agirait d'harmoniser l'assiette de la fiscalité des entreprises dans l'Union. Les États à faible taux d'impôt sur les sociétés sont réticents (Hongrie, Bulgarie, Irlande, Pays-Bas ou Malte...)

Autre idée non intégrée au calendrier : une taxe sur les vols intra-européens.

La nouvelle décision sur les ressources propres a été adoptée le 14 décembre 2020 ([décision 2020/2053](#)) par le Conseil : elle est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2021. Elle confirme la création pour 2021 de la taxe sur les déchets plastique et annonce les futures ressources. Elle s'éloigne des propositions de la Commission à cause des nécessités liées au remboursement de l'emprunt post COVID. Il est à noter que les cadeaux de Noël étaient au pied du sapin de 2020 aussi : pour la période 2021-2027, 5 États membres bénéficient d'une réduction brute de leur contribution annuelle fondée sur le RNB d'un montant de 565 millions EUR pour l'Autriche, de 377 millions d'euros pour le Danemark, de 3 milliards 671 millions d'euros pour l'Allemagne, 1 milliard 921 millions d'euros pour les Pays-Bas et de 1 milliard, 69 millions EUR pour la Suède.

Où en sommes-nous ?

Il est certain que le plan de relance post Covid de 750 milliards d'euros (*Next Generation EU*), qui endette l'Union jusqu'en 2058 et qu'elle devra rembourser à partir de 2028 exige de nouvelles ressources.

Le processus d'adoption du plan de relance s'est achevé le 27 mai 2021 (il fallait les ratifications par tous les parlements nationaux) et **la taxe plastique est alors entrée en vigueur**, rétroactivement à partir du 1^{er} janvier 2021 : chaque kilogramme de déchet d'emballage plastique qu'un État membre n'a pas recyclé (pot de yaourt, bouteille d'eau, barquette de margarine...) lui coûte 80 centimes d'euros. C'est du moins le cas pour les 10 pays les plus riches de l'Union. La France recycle un peu plus d'un quart de ses déchets d'emballages plastiques chaque année, loin de la moyenne européenne (41,5 %) ce qui devrait en faire un des principaux contributeur (environ 1,2 milliards d'euros par an).

Les autres, dont le revenu national brut par habitant est inférieur à la moyenne européenne, bénéficient d'une réduction annuelle forfaitaire sur ce montant, allant de 1,4 million d'euros pour Malte à 117 millions d'euros pour la Pologne, 142 millions d'euros pour l'Espagne et 184 millions d'euros pour l'Italie.

Ces sommes sont ensuite reversées par les États au budget de l'Union, à côté des autres contributions habituelles (RNB, TVA, droits de douane...).

Donc, est confirmée la mise en place d'une 5^{ème} **ressource propre (taxe sur les déchets plastique non recyclés)** qui a représenté 3,54 % des RP pour le budget 2022, 4,9 % dans le budget 2024, et 3,59 % pour 2026.

Le 22 décembre 2021, la Commission européenne a proposé d'inclure trois nouvelles sources de recettes, ou « ressources propres », dans le budget de l'Union. Ce nouveau trio se compose :

- d'un quart des recettes tirées du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQUE), lequel a été révisé, l'été 2021, dans le cadre du paquet « Fit-for-55 » ; l'élargissement du marché carbone

européen (*Emissions Trading System*, ETS) aux secteurs maritime et aérien, ainsi que la création d'un autre système d'échange de quotas d'émissions de CO₂ pour le chauffage et le carburant (avant le système ne concernait que l'industrie et l'électricité) rapporteront aux caisses communautaires 12,5 milliards d'euros par an. Ce deuxième marché devait concerner les particuliers dès 2027, ou 2028 en cas de poursuite de la crise énergétique ; La discussion a été rude mais le Parlement et le Conseil ont trouvé un accord dans la nuit du 17 au 18 décembre 2022 pour réformer ce marché du carbone (approuvé par le Parlement et le Conseil au printemps 2023) : 62 % des quotas d'ici 2030 devrait inciter les industriels à réduire leurs émissions.

- de trois quarts des ressources générées par le projet de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), introduit par ce même paquet législatif ; il s'agit de taxer les importations de l'UE dans cinq secteurs – acier, aluminium, ciment, engrais, électricité – selon les émissions carbone liées à leur production et le prix européen de la tonne de CO₂. Ce « **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières** » doit s'accompagner de la suppression progressive de quotas d'émissions gratuits. Ceux-ci sont actuellement alloués à des entreprises européennes pour leur permettre d'affronter la concurrence de pays aux règles moins contraignante, mais cette suppression, que la Commission estime nécessaire pour respecter les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), a fait débat parmi les États et un compromis a été trouvé en mars 2022. Le Parlement a aussi été hésitant, refusant dans un premier temps la réforme du marché carbone (le 8 juin 2022), avant d'accepter le 22 juin. Le mécanisme devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023, avec une période de transition jusqu'à fin 2025 pendant laquelle les importateurs devraient seulement déclarer les émissions carbone des produits importés. Là encore l'accord s'est fait entre le PE et le Conseil à la mi-décembre 2022 (on l'a vu) et le Parlement l'a approuvé le 18 avril 2023, le Conseil le faisant le 10 mai). La suppression progressive des quotas gratuits se fera entre 2026 et 2034. Le dispositif concerne pour l'instant un nombre limité de secteurs, très polluants : fer et acier, ciment, engrais, aluminium, électricité et hydrogène, ainsi que des produits finis tels que boulons et vis. D'autres domaines pourraient être ajoutés par la suite. L'application expérimentale a commencé le 1^{er} octobre 2023 et l'application réelle est prévue à partir d'octobre 2026 et l'Union est la première zone commerciale au monde à mettre en place un tel dispositif écologique. L'inquiétude est que ce dispositif entrave la volonté de réindustrialisation européenne. L'Afrique du Sud, en juillet 2023, a aussi fortement critiqué cette taxe qui, selon elle, transférerait le coût du changement climatique sur les pays les plus pauvres. L'idée, est ici de forcer plus ou moins rapidement les États exportateurs à mettre en place une taxation du carbone (ce qui leur permettrait de ne plus être taxé en Europe). La Turquie va le faire pour l'acier... L'Inde ne le prévoit pas encore... La Chine l'envisage. L'Égypte a demandé une exemption et travaille à la mise en place de sa propre taxe. Autre inquiétude pour les entreprises : la complexité du calcul. La taxe devrait rapporter 1,5 milliards d'euros par an à partir de 2028. L'entrée en vigueur s'est faite au 1^{er} janvier 2026 mais les questions demeurent.
- et d'une part, d'environ 15 %, des bénéfices résiduels des multinationales, ce qui est permis par un récent accord OCDE/G20 sur la répartition des droits d'imposition et ce que doivent faire les États Unis aussi. Le 8 octobre 2021, dans le cadre mondial, 136 États ont approuvé la mise en place d'un impôt mondial sur les multinationales. Le 15 décembre 2022, cela a été approuvé pour l'Union européenne (levée des veto de la Hongrie et de la Pologne jusque-là). Cette taxe de 15 % minimum sur les bénéfices des multinationales devrait entrer en vigueur fin 2023. La version européenne ajoute, par rapport à l'initiative mondiale, la soumission des groupes purement nationaux. Ceci est passé par une directive qui devait être transposée par les États membres avant le 31 décembre 2023. Toute entreprise d'un pays signataire ayant plus de 750 millions d'euros de recettes annuelles sera taxée. L'annonce, le 5 janvier 2026, que l'administration Trump avait obtenu l'exonération de cette taxe pour les entreprises américaines rebat les cartes...

L'ensemble de ces mesures permettrait de générer 17 milliards d'euros en moyenne par an, entre 2026 et 2030. 8 milliards d'euros viendront alimenter le fonds social pour le climat, qui sera créé afin d'aider les économies les plus carbonées, comme la Pologne, à faire leur transition, ce qui veut dire qu'entre 7,8 milliards et 9,3 milliards d'euros seulement seront consacrés au remboursement de la dette.

Le 20 juin 2023, la Commission a présenté un **paquet actualisé de nouvelles ressources propres**.

Ce 2nd paquet, d'abord, ajuste techniquement et actualise les Ressources fondées sur le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE) et sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF). Par exemple, passage, pour la Ressource SEQE, du taux d'appel à 30 % de l'ensemble des recettes

généérées par les échanges d'émissions de l'UE, contre 25 % proposés initialement. Pourquoi ? Parce que le Prix du carbone a fortement progressé (55 euros la tonne de CO₂ en 2021, 80 en 2022), donc les recettes des États membres aussi, d'où cette « ponction » plus forte, les recettes restant à disposition des États membres étant plus élevées, même avec cette augmentation, que ce qui était prévu en 2021 (à partir de 2028, 19 milliards par an pour l'UE, 46 milliards pour les États membres).

L'intéressant est que ce Paquet de juin 2023 met en place **une nouvelle Ressource Propre** : une **ressource propre statistique temporaire fondée sur les bénéfices des entreprises**. En 2020, le Parlement européen, le Conseil et la Commission avaient présenté l'idée d'une ressource propre liée au secteur des entreprises (Projet Accis : Il s'agirait d'harmoniser l'assiette de la fiscalité des entreprises dans l'Union. Les États à faible taux d'impôt sur les sociétés avaient été réticents (Hongrie, Bulgarie, Irlande, Pays-Bas ou Malte...)). La proposition de 2023 ne correspond pas vraiment à cela : c'est quelque chose à la fois un peu fictif et transitoire... Un peu fictif parce que ce n'est pas un impôt sur les entreprises mais une contribution versée par les États membres proportionnellement à un « indicateur statistique » calculé classiquement par Eurostat sur la base des statistiques des comptes nationaux et se voulant représentatif des bénéfices des entreprises dans l'Union, c'est-à-dire l'excédent brut d'exploitation des entreprises européennes. Cet indicateur serait donc l'assiette fictive de cette ressource consistant à prélever 0,5 % de cette base bénéficiaire théorique des entreprises de chaque État membre. Cette RP est appelée : « ressource propre statistique fondée sur les bénéfices des entreprises » et même ressource propre statistique temporaire fondée sur les bénéfices des entreprises parce qu'elle a vocation à être un jour remplacée par un résultat éventuel de l'initiative « Entreprises en Europe : cadre pour l'imposition des revenus » (BEFIT) (en anglais, *Business in Europe : Framework for Income Taxation*), directive proposée par la Commission le 12 septembre 2023 et qui vise à adopter des règles pour déterminer la base d'imposition des grandes entreprises, principalement celles qui exercent leurs activités dans plusieurs États membres avec pour objectif de réduire leurs coûts de conformité fiscale tout en permettant aux autorités fiscales de déterminer plus facilement les impôts dus par les entreprises. Cette ressource pourrait générer des recettes d'environ 16 milliards d'euros par an à partir de 2024.

Mais à cet égard, le dernier état de la question est représenté par les propositions de la Commission du 16 juillet 2025, dans le contexte du paquet global relatif au cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2028-2034. Sont prises en compte les exigences de remboursement (dès 2028) du plan de relance NGEU ainsi que les priorités (défense, capacité de réponse aux crises). 5 nouvelles ressources sont proposées :

1. Revenus issus du Système européen d'échange de quotas d'émission (marché carbone), pour 10,8 milliards d'euros par an.
2. Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières : il devrait générer environ 1,5 milliard d'euros par an.
On sait qu'il est devenu pleinement opérationnel au 1^{er} janvier 2026 mais reste soumis aux critiques internationales (plainte de la Russie à l'OMC (argument de l'UE : ce n'est pas un instrument de politique commerciale mais de politique environnementale, ce qui est admis par l'OMC si c'est « équitable »), critiques chinoises et pressions américaines) + impréparation des industriels français, notamment les agriculteurs qui ne se sont pas préparés à cette taxation des engrais. Le 6 janvier 2026, la Commission a envisagé comme possible une suspension rétroactive au 1^{er} janvier 2026 de ce mécanisme pour les engrais. Le 13 janvier, l'association représentant les fabricants européens d'engrais s'est plaint de ce qui serait pour eux une distorsion de concurrence vis-à-vis de leurs concurrents non européens... Un régime d'aide temporaire pour les entreprises européennes touchées par le mécanisme a été prévu (600 millions pour 2028/2029). Il est aussi envisagé d'étendre la taxation à des produits « en aval » par rapport aux produits de base, de manière à rétablir la concurrence avec les producteurs européens qui utilisent les matières de base désormais taxées pour fabriquer des produits en aval et ont donc des coûts plus élevés.
3. Une nouvelle taxe sur les déchets électroniques non collectés rapporterait 16,9 milliards d'euros par an.
4. Une accise sur le tabac (TEDOR) pourrait rapporter 12,6 milliards d'euros annuels.
5. Est aussi prévue une ressource CORE (Corporate Resource for Europe), contribution forfaitaire annuelle des grandes entreprises (chiffre d'affaires annuel net d'au moins 100 millions d'euros dans l'UE) dont le revenu attendu est de 7,6 milliards d'euros par an.

Ces nouvelles ressources propres, mises bout à bout, devraient générer environ 65,6 milliards d'euros de revenus supplémentaires chaque année, entre 2028 et 2034 (en prix courants).

Par ailleurs, le triplement des frais d'entrée pour les voyageurs internationaux exempts de visas de courte durée (ETIAS) devrait également rapporter 300 millions d'euros par an.

Quelques mots pour conclure sur le budget de l'Union : Le cadre budgétaire 2021-2027 a été adopté le 17 décembre 2020 : il s'élève à 1 074,3 milliards d'euros aux prix de 2018 pour l'UE-27, y compris l'intégration du Fonds européen de développement. S'ajoute l'instrument de relance Next Generation EU doté de 750 milliards d'euros.

Le 16 juillet 2025, la Commission a présenté un cadre financier de 2 000 milliards d'euros pour la période 2028-2034. Augmentation sensible.

La part du revenu national brut (RNB) des États membres consacrée au budget de l'UE passerait de 1,13 % à 1,15 % à partir de 2028. S'y ajouteraient 0,11 % du RNB pour le remboursement du plan de relance NextGenerationEU, donc le futur CFP représenterait 1,26 % du RNB (les textes auraient permis d'aller jusqu'à 1,4 %).

- Le budget de l'UE sur 2021-2027 représente un peu plus d'1 % de la richesse produite par les pays membres de l'UE et moins de 2,5 % des dépenses publiques européennes. Aux États-Unis, le budget fédéral représente 21 % du PIB américain.
- Le budget 2026 s'élève à 192,8 milliards d'euros en crédits d'engagement (190,1 milliards en crédits de paiement).

B. L'accession à la légitimité démocratique

Cette question sera revue lors de l'étude du Parlement européen, mais **il faut souligner ici que le principe de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct était envisagé dès le traité CECA, et dès les deux traités de Rome.** Mais pendant longtemps, un système transitoire s'est appliqué, consistant à faire siéger à l'Assemblée des Communautés des délégués que les Parlements nationaux étaient appelés à désigner en leur sein.

On comprend aisément que les rédacteurs des traités aient eu quelque scrupule à franchir tout de go un tel pas. Il faut bien réaliser l'enjeu politique considérable d'une telle élection, synonyme d'une légitimité démocratique incontestable pour l'Assemblée européenne et, partant, pour la Communauté elle-même. Il n'y a pas d'équivalent d'un tel Parlement supranational élu au suffrage direct.

Cette « charge » politique a également retardé la concrétisation du processus inscrit dans les traités pour passer à l'élection directe, articles 21 CECA, 138 CEE..., la décision n'étant finalement prise (à l'unanimité du Conseil suivie des ratifications nationales) que par « l'Acte de Bruxelles » du 20 septembre 1976 - les premières élections européennes ont eu lieu en juin 1979.

La ratification a suscité, en France, un très âpre débat, le parti gaulliste s'opposant au principe même de l'élection directe, en ce qu'elle apportait à la Communauté une légitimité sur laquelle celle-ci ne manquerait pas de s'appuyer pour porter une atteinte de plus en plus conséquente à la souveraineté des États membres. Le débat, politiquement très périlleux pour la majorité présidentielle, fut tranché par le Conseil constitutionnel qui, dans une décision des 30 et 31 décembre 1976, accepta **le principe de l'élection au suffrage universel direct, mais qui assortit cette réponse, un peu curieusement, d'exigences très strictes quant au développement ultérieur de la Communauté** (ce que redoutaient en fait, donc, les adversaires de l'élection directe), l'orthodoxie constitutionnelle admettant des « **limitations** » de souveraineté, mais pas des « transferts » de souveraineté, sur la base d'une interprétation discutable du Préambule de la Constitution de 1946.

Remarque

Là encore, un potentiel à la fois très symbolique et politiquement important, inscrit dans les traités, a éprouvé quelques difficultés pour se concrétiser, mais a fini par le faire, contribuant donc à affirmer et à imposer la logique nouvelle inspirant ces traités.