

L'Europe, les traités constitutifs et les politiques communes : 50 ans de réalisations majeures au service du citoyen

Article de Alexandra Cuisiniez, Laetitia Kalt et Virginie Parizot, bureau du droit européen de la Direction des affaires juridiques

L'Europe des Pères fondateurs qu'incarne le Traité de Rome souffle cette année sa cinquantième bougie. C'est là l'occasion rêvée de revenir sur cinquante ans de construction européenne, et de tirer un bilan rétrospectif de ce que l'Europe, concrètement, a fait pour les citoyens. Mais avant cela, il faut se rappeler une maxime célèbre de Robert Schuman et tenter de l'apprécier à la lumière des cinquante années passées : « 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 ». Prononcée le 9 mai 1950 dans le fameux discours du Salon de l'Horloge peu avant la conclusion du traité CECA, cette phrase, en 2007, conserve toute sa force clairvoyante.

Le traité de Rome, depuis sa signature, a été maintes fois modifié pour être consolidé dans le sens d'un constant approfondissement de la construction européenne et d'une prise en compte grandissante des citoyens des Etats membres.

Tout d'abord, en 1986, l'Acte unique européen se fixe pour objectif l'instauration d'une « Union européenne », qui serait une transformation en profondeur des relations entre Etats membres. La réforme institutionnelle, ainsi que la question de l'élargissement des compétences communautaires, est alors au cœur des débats.

Si l'Acte unique a constitué une étape fondamentale dans la pensée européenne, c'est le Traité de Maastricht, en 1992, qui a véritablement institutionnalisé l'Union européenne telle qu'on la connaît aujourd'hui, en dépassant les seuls aspects économiques de 1957. L'Union européenne est désormais organisée autour de trois aspects principaux que sont ses trois « piliers » et qui balayent des domaines de compétences bien plus étendus qu'ils n'ont jamais été : la Communauté européenne, qui remplace la Communauté économique européenne, continue de reposer sur le traité de Rome de 1957 et constitue le premier pilier de l'Union européenne. C'est le seul pilier dit « communautaire » ; il est la traduction d'un système véritablement intégré des Etats membres. Dans certains domaines clairement définis dans le traité de Rome, les institutions communautaires disposent du pouvoir d'édicter des règles normatives qui s'imposent à tous. Les deux autres piliers reposent sur la logique différente de la coopération intergouvernementale. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC), deuxième pilier de l'Union européenne, a pour objectif de maintenir la paix et idéalement, à terme, d'aboutir à une politique de défense européenne. Le troisième pilier de l'Union européenne correspond à la Justice et aux Affaires Intérieures (JAI) et concerne principalement la politique d'asile, d'immigration et la coopération en matière de justice civile et pénale.

Le traité de Maastricht, en créant l'Union européenne, a surtout posé les jalons d'une Europe des citoyens. En effet, de nombreuses réalisations en faveur des ressortissants des Etats membres telles que la citoyenneté européenne ou la politique sociale de l'Union ont été menées sous l'empire du traité de 1992. Les Traités d'Amsterdam en 1997 et de Nice en 2001 ont conforté cette voie empruntée de l'approfondissement.

Le traité de Rome ainsi consolidé a accueilli des réalisations diverses qui sont des avancées incontestables. Dans le cadre de cette présentation du traité de Rome et au vu de la manne des sujets communautaires qui méritent d'être développés, un choix a néanmoins dû se faire en ce qui concerne les thématiques abordées ici. Loin d'être exhaustif et représentatif de l'ensemble des actions menées par l'Union européenne, cet article se veut être un panel des réalisations qui ont un impact réel et concret pour les citoyens européens.

I – La démocratie européenne

Il est souvent fait grief à l'Union européenne de son manque de légitimité démocratique. Ce « déficit démocratique » trouverait ses sources dans le fonctionnement même de l'Union et dans ses institutions, jugées trop empreintes d'une contraignante bureaucratie. S'il est vrai que la démocratie en Europe a eu des débuts balbutiants, celle-ci a néanmoins connu des évolutions marquées et notoires, dont il importe de souligner les contours. Ainsi, le législateur communautaire a toujours été soucieux de conférer aux particuliers ressortissants de l'Union européenne, des droits que ceux-ci peuvent faire valoir dans tous les Etats membres, et qui fondent les avancées principales de la démocratie en Europe. Ces droits se matérialisent dans la notion de citoyenneté européenne. Mais le renforcement démocratique de l'Union européenne passe aussi nécessairement par la voie institutionnelle. C'est ainsi que le Parlement européen, seule institution élue directement par les peuples européens, a progressivement vu ses pouvoirs accrus.

1 - La citoyenneté européenne comme socle de la démocratie européenne

Il est vite apparu que la liberté de circulation des personnes devait être assortie de droits et d'obligations précisément définis pour la rendre effective. Si l'idée de créer des droits spéciaux pour les ressortissants des Etats membres existe depuis le milieu des années 1970, ce n'est qu'en 1992 avec l'adoption du traité de Maastricht que la notion de citoyenneté européenne a véritablement été consacrée. La citoyenneté européenne devient alors un statut qui garantit à tous les ressortissants des Etats membres des droits autonomes. La citoyenneté européenne complète ainsi la citoyenneté nationale, sans la remplacer. Cela signifie que toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre de l'Union européenne est automatiquement un citoyen européen. Elle prend en compte le fait que les ressortissants des Etats membres sont de plus en plus concernés dans leur quotidien par les mesures et les actions communautaires. La citoyenneté européenne vise alors à faire émerger une conscience collective communautaire qui se traduit par des droits individuels et par une participation de tous au processus démocratique européen. Cette égalité des droits garantit aux citoyens la condamnation de toute discrimination, qu'elle soit fondée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Etre citoyen européen, c'est ainsi....

... bénéficiaire de la libre circulation et du droit de séjour sur le territoire des Etats membres.

La libre circulation des personnes a connu depuis 1957 des évolutions importantes. Alors qu'à l'origine cette faculté n'était ouverte qu'aux personnes exerçant une activité économique, travailleurs ou prestataires de services, aujourd'hui, tout citoyen européen peut se prévaloir du droit de circulation et de séjour dans un autre Etat membre, indépendamment de l'exercice d'une activité lucrative. Ce glissement vers une conception plus large de l'Union européenne traduit l'idée d'une Europe des citoyens.

... avoir le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux élections municipales.

Depuis 1976, les citoyens européens élisent directement leurs représentants au sein du Parlement européen. Ce droit de vote et d'éligibilité, même s'il demeure régi par les règles procédurales nationales, permet la représentation dans l'hémicycle de Strasbourg des intérêts des peuples européens.

Le traité de Maastricht a consacré, en parallèle de la citoyenneté européenne, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour tout ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne dans l'Etat où il réside, qu'il en possède ou non la nationalité. Le droit de vote et d'éligibilité est accordé à tout ressortissant de l'Union européenne qui satisfait la condition générale d'âge électoral (18 ans dans tous les Etats) et certaines conditions des régimes électoraux nationaux (condition de résidence habituelle ou d'inscription au registre de population, par exemple).

Cette mesure, qui permet de considérablement favoriser l'intégration des citoyens de l'Union dans leur pays d'accueil, comporte néanmoins des limites tenant aux intérêts souverains des Etats. En effet, les Etats peuvent interdire à des ressortissants non-nationaux de briguer des fonctions de l'exécutif municipal, qui, dans certains Etats, ont une influence sur des mandats nationaux (c'est le cas en France, où les conseillers municipaux participent au collège électoral chargé d'élire les sénateurs).

... pouvoir présenter ses doléances devant le Parlement européen

Introduit par le traité de Maastricht, le droit de pétition est le moyen privilégié pour les citoyens européens d'exprimer et de faire valoir leurs doléances auprès des institutions européennes. Il est ouvert à tout citoyen de l'Union européenne et à toute personne physique ou morale ayant son siège statutaire dans un Etat membre. Le droit de pétition permet aux citoyens d'exposer leurs points de vues concernant tous les sujets relevant de la compétence de l'Union. C'est là la seule condition de recevabilité. Les réponses apportées aux différentes pétitions sont diverses, mais la plus symbolique est qu'elle peut donner lieu à une initiative politique du Parlement européen ou de la Commission européenne. Par exemple, une pétition destinée à mettre en lumière les disparités de traitement de la sclérose en plaques entre les Etats membres a abouti à la rédaction d'un rapport du Parlement destiné à établir une stratégie européenne claire pour lutter contre cette maladie.

... bénéficiaire de la protection diplomatique et consulaire des autres Etats membres

Le bénéfice de la protection diplomatique et consulaire des Etats membres de l'Union s'envisage dans le cas où un citoyen européen est présent sur le territoire d'un Etat tiers, c'est-à-dire n'appartenant pas à l'Union européenne, dans la mesure où son pays n'y est pas représenté, et dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'Etat dont la protection est demandée.

... avoir des relations privilégiées avec l'Administration européenne

Les citoyens ont tout d'abord le droit d'écrire à toute institution ou organe dans l'une des langues des Etats membres et de recevoir une réponse, et ont un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Mais la clé de voûte de l'assurance d'une bonne administration s'incarne en la personne du Médiateur européen, dont la mission est d'assurer la protection des citoyens en cas de mauvaise administration dans l'action des institutions et organes communautaires, en vue de renforcer le contrôle démocratique de l'administration.

2 - Le renforcement constant des pouvoirs du Parlement européen dans le sens d'une légitimation démocratique de l'Union européenne

Les premières élections au suffrage universel direct des députés européens ont eu lieu en 1979 et ont marqué le passage d'une assemblée désignée à un parlement élu. Le Parlement européen est la seule institution directement élue par les peuples européens et est donc investi d'une véritable légitimité démocratique. L'Acte unique européen, les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice ont progressivement étendu ses pouvoirs. La portée de la procédure de codécision par laquelle le Parlement européen décide d'une mesure à poids égal avec le Conseil des ministres, a tout particulièrement été étendue. Une telle réforme du processus décisionnel pourrait bien mener, à terme, à une évolution du Parlement vers un rôle actif de co-législateur. Ce renforcement des pouvoirs du Parlement offre une symbolique renouvelée à la mission de représentation des citoyens de l'Union européenne. La voix des eurodéputés compte de plus en plus en Europe. Avec plus de 30 % de femmes dans l'hémicycle, le Parlement se veut représenter fidèlement tous les citoyens de l'Union. Si des développements restent encore à accomplir pour conférer au Parlement européen un poids encore plus important, notamment en érigeant la procédure de codécision en procédure de droit commun, le Parlement reste bien le forum des opinions publiques européennes.

II – La liberté de circulation des personnes et des marchandises : deux aspects concrets du marché intérieur

Le traité de Rome visait à instaurer un marché commun, supprimant les barrières douanières et établissant un tarif douanier extérieur commun : cet objectif a été atteint le 1^{er} juillet 1968. L'acte unique européen, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, va plus loin, en évoquant un marché intérieur, défini comme un « *espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée* », lequel dépasse la stricte dimension économique. Il a fixé son achèvement à la fin de l'année 1992. Le cadre juridique relatif à chacune de ces libertés est le fruit d'une élaboration progressive, due tant à la jurisprudence communautaire qu'à la pratique de la Commission. Constituant un pan essentiel du marché intérieur, les libertés de circulation des personnes et des marchandises ont un impact fort dans la vie quotidienne des citoyens européens, cette citoyenneté prenant alors tout son sens.

1 - De la liberté de circulation des travailleurs à la liberté de circulation du citoyen

Le traité de Rome évoquait seulement la liberté de circulation des travailleurs. Le principe d'égalité de traitement est la pierre angulaire de la liberté de circulation des travailleurs : chaque citoyen d'un Etat membre doit pouvoir exercer une activité rémunérée dans un autre Etat membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de ce dernier. Ces conditions concernent la rémunération, la retraite, le régime de sécurité sociale, les modalités d'exercice de la profession (organisation du temps de travail, liberté syndicale,...).

C'est lorsque le traité a gagné en dimension politique avec les approfondissements successifs, et notamment le traité de Maastricht, que l'idée de libre circulation des personnes est apparue. Celle-ci est fortement liée à l'émergence d'un marché commun. L'article 18 du traité CE prévoit que tout citoyen de l'Union européenne a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

Les questions relatives à l'asile, au franchissement des frontières extérieures de l'Union et à l'immigration ont été, avec le traité de Maastricht, intégrées dans le 3^e pilier, nouvellement créé. Le Traité d'Amsterdam a communautarisé ces matières, et intégré l'acquis de Schengen. La Convention de Schengen à laquelle sont parties tous les Etats membres de l'Union européenne, à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni, a pour objectif de créer un espace sans frontières. Des règles communes en matière de visas, de droit d'asile, et de contrôle aux frontières externes ont donc été adoptées. Les nouveaux Etats membres ayant adhéré en 2004 et 2007 s'alignent progressivement sur l'acquis de l'espace Schengen.

Postuler la libre circulation des personnes n'aurait aucun sens si, parallèlement, étaient conservées des restrictions, ne permettant pas une réalisation pleine et entière de cette liberté dans les différents Etats et dissuadant les européens de circuler. Ainsi, si les diplômes ou les qualifications professionnelles d'un travailleur ne sont pas reconnus ailleurs que dans l'Etat dont il est ressortissant, et ne lui permettent pas d'exercer sa profession, sa liberté de circulation ne sera pas effective. C'est pour cette raison qu'a été adoptée une directive mettant en place un nouveau régime de reconnaissance des qualifications professionnelles. Ce régime s'applique à tout ressortissant d'un Etat membre voulant exercer dans un autre Etat membre une profession réglementée, c'est-à-dire une activité dont l'exercice, ou l'une des modalités d'exercice, est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles précises.

Les étudiants sont le meilleur reflet de ce que signifie aujourd'hui être citoyen européen. Ainsi, allant au-delà du seul cadre de l'Union européenne puisque 31 Etats y participent, le programme Erasmus, favorisant les projets de coopération interuniversitaire en Europe, et qui fête cette année ses vingt ans, confirme chaque année son succès. Depuis 1987, ce sont plus d'un million et demi d'étudiants qui ont pu saisir cette opportunité d'étudier à l'étranger.

2 - La libre circulation des marchandises et le principe de reconnaissance mutuelle

Les articles 23 à 31 du traité CE, en interdisant entre les Etats membres les droits de douane à l'importation et à l'exportation, toute restriction quantitative à l'importation et toutes mesures d'effet équivalent, pose le principe de la libre circulation des marchandises. Ce principe, pour s'accomplir pleinement, a besoin de deux corollaires : d'une part, la suppression de toutes les mesures nationales le restreignant de manière directe ou indirecte, et d'autre part le principe de reconnaissance mutuelle.

Tout en supprimant les barrières douanières, les Etats membres ne peuvent conserver des mesures nationales qui ont un effet équivalent à des droits de douane, en s'abattant sur des marchandises nationales ou communautaires du seul fait qu'elles franchissent la frontière. Peu importe qu'elles profitent ou non à l'Etat, qu'elles aient ou non un caractère discriminatoire : elles ont été reconnues contraires au traité par la Cour dès 1969. Cette interdiction verrait son efficacité amoindrie si, au moyen de taxes intérieures, les Etats membres pouvaient opérer une discrimination des marchandises en fonction de leur origine. Cette limite à la souveraineté fiscale des Etats est également posée par l'article 90 du traité CE.

Nécessaire mais non suffisant à une pleine réalisation de la libre circulation des marchandises, le principe d'interdiction des mesures d'effet équivalent a été complété par l'obligation de notification des normes techniques, et surtout le principe de reconnaissance mutuelle.

Afin d'assurer une certaine équivalence dans la fabrication, la qualité et la sécurité des marchandises, un certain nombre de secteurs considérés comme sensibles ont été harmonisés (par exemple les véhicules, les produits pharmaceutiques, les produits de construction, les cosmétiques, les jouets,...). Ainsi, tout produit appartenant à un secteur harmonisé est soumis à des normes de fabrication identiques dans tous les Etats de la Communauté : celles-ci garantissent une qualité et une sécurité uniformes des produits et facilitent leur circulation au sein du marché. C'est le plus souvent par voie de directives que ce rapprochement des législations a eu lieu.

A côté des normes communautaires régissant ces secteurs, subsistent des normes techniques, prévues par des législations nationales, dont le respect est un préalable obligatoire à la commercialisation de certains produits. Toutefois, si aucune limite n'avait été fixée par le législateur communautaire, ces normes et réglementations techniques auraient constitué un frein à la libre circulation des marchandises. C'est pourquoi une directive prévoit qu'avant d'être mis en œuvre, tout projet de norme technique doit être notifié à la Commission européenne par l'Etat qui en est à l'origine.

Dans les secteurs non harmonisés, généralement en raison de risques faibles, c'est sur le principe de reconnaissance mutuelle, dégagé par la Cour de Justice dans la jurisprudence dite *Cassis de Dijon*, que reposent les échanges intracommunautaires. Ainsi, lorsqu'une marchandise est légalement produite et commercialisée dans un Etat membre, elle doit pouvoir être commercialisée dans un autre Etat membre. Ce principe traduit la recherche d'un équilibre entre la nécessaire liberté de circulation, et une uniformisation à laquelle il est difficile d'aboutir avec aujourd'hui 27 Etats membres. Il est gage de souplesse au sein du marché commun.

Des progrès peuvent bien sûr être faits pour que les libertés de circulation au sein du marché intérieur soient optimales, mais au vu du chemin parcouru sur ces cinq décennies, l'Europe des petits pas a fait un grand bond en avant.

III – La monnaie unique européenne

Tous les Etats de la zone euro fêtent aujourd'hui, ensemble, le cinquantième anniversaire du Traité de Rome au travers d'une pièce commémorative de deux euros.

Cela nous rappelle que l'idée d'une union monétaire à l'échelle européenne n'est pas si récente que cela. Il est intéressant de se souvenir que dans les années 1920, dans le cadre du mouvement « pan européen », des pièces de valeurs faciales libellées en « europa » avaient été émises sans avoir toutefois jamais circulé comme monnaie d'échange. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale,

suite aux grands bouleversements mondiaux et économiques, l'Accord de Bretton Woods est signé en 1944 dans le but de garantir la stabilité monétaire au niveau international.

La dimension monétaire est en revanche quasiment absente du Traité de Rome ; ses auteurs, n'ayant pas estimé à cette période opportun de prévoir une véritable coopération monétaire, seule la nécessité d'une concertation en matière de politique économique était prise en compte.

L'histoire de la construction monétaire européenne aura été marquée par de nombreux coups d'arrêt puis de reprises, mais le projet n'aura eu de cesse de se préciser au fil des décennies. Parmi les étapes les plus marquantes, le « Plan Werner » d'octobre 1970 prévoyait la mise en place en dix ans d'une Union économique et monétaire (UEM) complète en vue de créer une monnaie commune et recommandait de renforcer la coordination des politiques économiques.

L'acte unique européen programmait la mise en place d'un marché intérieur, un espace sans frontière qui ne pouvait être pleinement exploité sans la mise en place d'une véritable union économique et monétaire. En avril 1989, le Rapport « Delors » a jeté les bases d'un nouveau plan pour la réalisation par étapes de cette Union économique et monétaire.

La première phase a commencé le 1^{er} juillet 1990 avec la libéralisation complète des mouvements de capitaux entre tous les Etats membres, mais c'est l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht le 1^{er} novembre 1993 qui constitue le véritable lancement des préparatifs de l'UEM.

1 - Le Traité de Maastricht constitue la véritable mise en place d'une Union économique et monétaire en plusieurs phases

Conçue pour être une période de transition, la deuxième phase a commencé le 1^{er} janvier 1994, elle devait permettre aux Etats de faire des progrès dans la convergence de leurs politiques économiques et de procéder aux préparatifs nécessaires à la troisième phase, dans le but de renforcer la coopération entre les banques centrales et la coordination des politiques monétaires.

Cette deuxième phase a toutefois pris une importance considérable dans la mesure où les Etats ont dû assurer la compatibilité de leur législation avec le traité et le Système européen de banques centrales, en particulier en ce qui concerne l'indépendance de la Banque Centrale Européenne (la BCE a été effectivement instituée le 1^{er} juin 1998, sa mission principale est de maintenir la stabilité des prix en définissant la politique monétaire de la zone euro).

Le nom de la nouvelle monnaie a été arrêté lors du Conseil européen de Madrid les 15 et 16 décembre 1995. La dénomination constitue un élément important de la préparation du passage à la monnaie unique en ce qu'il influence de manière importante l'acceptabilité par les citoyens européens de cette monnaie.

Si les travaux préparatoires nécessaires au passage à la troisième phase se sont achevés en grande partie en 1997, la date historique de l'avènement de l'UEM reste le 3 mai 1998, date à laquelle le Conseil a décidé que onze pays de l'Union européenne remplissaient les conditions nécessaires pour l'adoption de la monnaie unique. Le respect de ces conditions (à savoir, les quatre critères de convergence économique : la stabilité des prix, la situation des finances publiques, stabilité du cours de change et convergence des taux d'intérêt à long terme) et de la procédure pour participer à l'euro restent d'actualité pour certains Etats n'ayant pas franchi cette étape et pour les nouveaux Etats membres.

La troisième phase a démarré le 1^{er} janvier 1999, avec la fixation irrévocable des taux de conversion des monnaies nationales des pays participants entre elles et par rapport à l'euro. La monnaie unique a d'abord été utilisée pour une période de trois ans sur les marchés financiers, comme monnaie scripturale.

Le 1^{er} janvier 2002, les billets et les pièces libellés en euros sont mis en circulation. C'est à cette date qu'a commencé le début de la période de retrait des pièces et des billets nationaux, qui s'est terminée définitivement le 28 février 2002.

La mise en place de la monnaie unique ne se réduit évidemment pas à de simples étapes techniques, elle représente l'aboutissement du processus d'intégration économique progressive en Europe et se présente comme un lien entre l'Europe économique des débuts et un commencement d'Europe politique.

2 - La monnaie unique a des conséquences pratiques quotidiennes sur les citoyens européens

Les billets et pièces de monnaie en euros circulent depuis le 1er janvier 2002 et font maintenant partie de la vie quotidienne de plus de 300 millions d'européens vivant dans la zone euro.

La mise en place de la monnaie unique a eu de nombreuses conséquences pratiques pour les consommateurs. Si une liste exhaustive est difficilement envisageable, citons par exemple une élimination des frais afférents aux opérations de change dans la zone euro, la possibilité de comparer les prix et les services dans les différents Etats, facilitation des voyages, etc.

Cependant même après la mise en circulation des billets et des pièces en euro, les frais bancaires prélevés lors de retraits ou de paiements par carte de crédit en euro restaient trop élevés quand ces opérations s'effectuaient dans un autre Etat membre. Un règlement communautaire a alors été adopté visant à appliquer la même tarification aux paiements transfrontaliers en euros qu'aux paiements effectués à l'intérieur d'un Etat membre dans cette monnaie.

En cinq années d'existence, l'euro est devenue la deuxième monnaie mondiale après le dollar et fait l'objet de transactions quotidiennes sur l'ensemble des marchés internationaux.

3 - Suivant les élargissements successifs, la zone euro va s'ouvrir à de nouveaux Etats membres au fil des ans

La substitution d'une monnaie unique aux monnaies nationales constitue donc une réalisation d'une importance exceptionnelle pour l'Union européenne et ses citoyens. Le passage à l'Union monétaire est l'acquis le plus important de la Communauté européenne avec la réalisation du Marché intérieur.

La question de l'élargissement de la zone euro est en pleine actualité. Les nouveaux Etats membres de l'Union européenne, issus des élargissements de 2004 et 2007 ont tous vocation à rejoindre la zone euro. Lorsqu'ils auront atteint des résultats économiques et budgétaires qui apporteront la preuve d'une convergence de leurs économies avec celle de la zone euro, ils adhéreront à la monnaie unique, selon les procédures prévues par le traité. La Slovénie a illustré la mise en place de ce processus puisqu'elle a adhéré à l'euro le 1^{er} janvier 2007.

Les prochaines dates du passage à l'euro sont fixées à 2008 pour Malte, Chypre, la Lettonie et l'Estonie ; pour les autres Etats des incertitudes demeurent encore.

IV – Concurrence et consommation : complémentarité de deux politiques communes fondamentales

L'une des préoccupations principales de la Communauté européenne au lendemain de la signature du traité de Rome était la réalisation d'un vaste marché intérieur, en tant qu'aboutissement d'une union douanière réussie. Paradoxalement, le marché intérieur n'était pas conçu comme un marché des consommateurs et les critiques les plus vives trouvaient écho contre la faiblesse de la protection des consommateurs européens. Aujourd'hui, force est de constater que les choses ont changé dans un sens beaucoup plus favorable aux consommateurs. En effet, l'Union européenne s'est dotée d'une politique de protection des consommateurs efficace et des avancées certaines sont à souligner. De plus, les objectifs de concurrence et de protection des consommateurs ne sont plus antagonistes mais semblent être de plus en plus complémentaires.

1 - La protection des consommateurs : une valeur essentielle de l'Union européenne

La protection des consommateurs s'est révélée comme une nécessité grandissante au sein du marché intérieur et est le fruit d'une volonté politique exprimée lors du sommet de Paris en 1972. Le principal problème pour garantir de façon effective la protection des consommateurs procède de la grande disparité des législations nationales en la matière, qui sont autant d'obstacles aux relations commerciales transfrontières. L'édiction de normes communautaires dans le domaine de la consommation est donc d'un intérêt tout particulier dans la promotion du marché intérieur. Ainsi, le droit communautaire développe la politique de la consommation et accorde une protection spéciale aux consommateurs.

■ ***L'information des consommateurs*** est privilégiée et conditionne l'émergence d'une véritable politique d'information. La mise en place d'un réseau des centres européens des consommateurs (CEC) a été décidée en 2005. Résultant de la fusion de deux réseaux de protection des consommateurs existants, le réseau des CEC a pour principale mission d'informer les citoyens sur l'action de la Communauté européenne dans le domaine de la protection des consommateurs. De plus, participant d'une meilleure information des consommateurs, une législation stricte en matière d'étiquetage des produits et de publicité existe, qui garantit au consommateur une information non faussée.

■ ***La protection de la santé et de la sécurité des consommateurs*** est une priorité de la Commission européenne et répond aux interrogations des citoyens en la matière. Deux éléments fondamentaux sont à noter : d'une part, le droit communautaire retient le principe général de responsabilité du producteur, même sans faute, du fait des produits défectueux (directive du 25 juillet 1985). D'autre part, le droit communautaire crée une obligation de ne mettre sur le marché que des produits sûrs (directive du 3 décembre 2001). Ce principe concerne tous les produits destinés aux consommateurs et mis à leur disposition dans le cadre d'une activité commerciale. Il interdit ainsi la commercialisation de produits qui présentent un risque inacceptable pour le consommateur. Ces mesures de sécurité des produits doivent s'analyser en termes d'augmentation du bien-être collectif pour les consommateurs et sont intimement liées au principe de précaution. En effet, des crises récentes comme celles de la « vache folle » ont pu faire douter de la capacité de l'Union européenne à assurer la sécurité alimentaire des consommateurs. Le principe de précaution joue à cet égard un rôle tout particulier et a été remis au goût du jour par la Commission européenne qui estime que ce principe, initialement prévu dans le traité CE uniquement en matière d'environnement, avait une portée beaucoup plus large et devait aussi s'appliquer en matière de protection de la santé humaine. Ce principe de précaution vise à déterminer, par une expertise scientifique, les effets potentiellement négatifs d'un produit sur l'environnement, la santé et la sécurité. C'est conformément à ces préoccupations grandissantes que le principe de précaution a été rajouté au nouveau texte de la directive relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

■ ***La protection des intérêts économiques des consommateurs*** passe aussi par une protection de ceux-ci dans leurs relations commerciales, et notamment contractuelles, offrant ainsi au consommateur une réelle protection juridique. Cette réglementation contractuelle par le droit communautaire constitue un pan essentiel de la protection des consommateurs et a consolidé des avancées majeures. Un régime de protection minimale est ainsi instauré qui énonce au profit du consommateur un droit de renonciation et de rétractation, un principe de conformité au contrat de vente, permettant au consommateur de rapporter un article au vendeur s'il ne correspond pas aux termes du contrat, ainsi qu'un principe de loyauté, imposant aux commerçants de ne pas induire le consommateur en erreur. En ce sens, les institutions européennes ont eu à cœur de sanctionner les clauses abusives d'un contrat qui défavorisent les consommateurs. De telles clauses sont dès lors insusceptibles de lier contractuellement les consommateurs. D'une façon générale, le droit communautaire impose que les clauses d'un contrat soient rédigées de manière claire et compréhensible, le doute bénéficiant au consommateur.

2 - La concurrence au service de la consommation

Longtemps, la concurrence a été perçue comme une politique de l'Union européenne parfois menée au détriment du consommateur. Il a été reproché à l'Europe de ne pas assez se soucier des presque 500 millions de consommateurs européens. Aujourd'hui, il faut envisager la politique de la concurrence autrement, comme étant susceptible de compléter la politique de la protection des consommateurs. En effet, en imposant une obligation de loyauté aux entreprises et en axant désormais les points centraux de la concurrence, non plus uniquement sur les prix, mais également sur la qualité des prestations de service et des produits, le droit de la concurrence se veut participer de l'augmentation du bien être des consommateurs. La sanction des pratiques anticoncurrentielles (ententes, abus de position dominante...) vise ainsi à rétablir un équilibre du marché, et donc une concurrence pérenne, dans un but de transparence du marché bénéfique au consommateur final.

Une tendance à la moralisation des pratiques anticoncurrentielles et à la responsabilisation de leurs auteurs est également observable. Le durcissement de la politique de sanction de la Commission européenne ainsi que le développement des programmes de clémence sont autant d'instruments de dissuasion des pratiques anticoncurrentielles. La concurrence libre et non faussée doit permettre, selon la théorie moderne du droit de la concurrence, une prise en compte optimale du marché pour un meilleur bien-être des consommateurs. Ces derniers peuvent demander au juge d'imposer aux entreprises auteurs de pratiques anticoncurrentielles de verser aux victimes de celles-ci des dommages et intérêts.

Le droit de la concurrence qui vise à développer la libre concurrence dans le marché intérieur et le droit de la consommation qui vise à protéger les consommateurs des entorses à cette libre concurrence et des excès de celle-ci, peuvent alors bien apparaître, non pas comme des conceptions qui s'opposent, mais comme des politiques communautaires qui se complètent.

V – La politique européenne de l'environnement

1 - Absente du traité de Rome, la politique de l'environnement n'a eu de cesse de se développer au fil des années

Le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne ne contenait en 1957 aucune disposition habilitant la Communauté à agir pour protéger l'environnement. C'est lors de la réunion de Paris d'octobre 1972 que les chefs d'Etat et de Gouvernement ont invité les institutions communautaires à élaborer un programme d'action en matière d'environnement.

En outre, la survenance d'accidents écologiques, tels l'accident industriel de Seveso, l'explosion du réacteur nucléaire de la centrale de Tchernobyl, et l'amplification des atteintes à l'environnement au cours des dernières décennies ont poussé les Etats à réagir et ont accéléré la prise en compte de la protection de l'environnement au niveau communautaire.

L'Acte unique européen a donné une nouvelle impulsion à la politique communautaire en ajoutant un titre consacré à l'environnement. L'ancien article 130 R précisait ainsi que la Communauté européenne est fondée « *sur les principes de précaution et d'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et du pollueur-payeur* ». La Communauté n'agit cependant à la place des Etats membres que dans la mesure où des décisions nationales ne seraient pas suffisantes, en application du principe de subsidiarité.

Les traités ultérieurs n'ont pas apporté de modifications substantielles, si ce n'est le traité d'Amsterdam qui a intégré plus fortement la protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté et a incorporé le principe du développement durable.

En outre, la charte des droits fondamentaux consacre au titre de la solidarité « *un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité* ».

2 - Les objectifs de la politique de l'environnement et les principes sur lesquels elle se fonde démontrent que la protection de l'environnement incombe également aux citoyens

Les objectifs de la politique européenne de l'environnement sont la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, la protection sur le plan international, des mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.

Cette politique est fondée sur des grands principes tels le principe de précaution qui permet de prendre des mesures afin notamment de garantir la sécurité des citoyens, sans attendre de disposer de toutes les connaissances scientifiques nécessaires, ou le principe de pollueur-payeur, qui tend à imputer au pollueur les dépenses relatives à la prévention ou à la réduction des pollutions dont il pourrait être l'auteur.

Un autre principe particulièrement important en matière d'environnement est celui de la participation et de l'information du public. Ces principes, issus de la Convention d'Aarhus, ont été repris dans le cadre d'une directive de 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement qui donne le droit, à toute personne en faisant la demande, de disposer, sous réserve de confidentialité, des informations environnementales détenues par les autorités publiques.

L'information, la consultation et la participation du public sont des éléments importants pour responsabiliser les agents économiques et les citoyens aux impacts de leurs comportements et pour les informer des risques ou nuisances auxquels ils peuvent potentiellement être exposés.

3 - L'adoption de nouvelles règles en matière de protection de réduction des risques chimiques illustre la préoccupation de l'Union européenne en matière de protection de la santé humaine et de l'environnement

L'action de la Communauté en matière d'environnement a donné lieu à de nombreuses réalisations. La réglementation communautaire en matière d'environnement fait l'objet de centaines de textes dans les domaines les plus variés.

Si l'on se tourne vers la protection de la santé des personnes et de l'environnement, le système REACH (enregistrement, évaluation, autorisation des produits chimiques), en est une bonne illustration. Cette nouvelle réglementation a été adoptée à l'issue d'un débat démocratique dans toute l'Europe et au Parlement européen ; elle entrera en vigueur en juin 2007 et a pour but de garantir l'innocuité, pour la santé humaine et l'environnement, des substances chimiques utilisées dans les produits de la vie quotidienne (allant du plastique utilisé dans les ordinateurs et les téléphones mobiles jusqu'aux substances utilisées dans les textiles, les peintures, les meubles, les jouets ou encore les produits ménagers), tout en préservant la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie chimique européenne. Concrètement, il incombera désormais aux fabricants de prouver que les substances fournies ne sont pas potentiellement nocives.

4 - L'Union européenne se trouve face à de nouveaux défis en matière environnementale

L'Union européenne a défini, dans son sixième programme d'action, les priorités et les objectifs de la politique environnementale européenne jusqu'en 2010 et au-delà, fixant les priorités sur quatre domaines d'action : le changement climatique, la biodiversité, l'environnement et la santé et la gestion durable des ressources et des déchets.

Ce nouveau programme d'action tient également compte de l'élargissement de l'Union européenne et suggère de mener une large consultation des administrations des pays candidats sur le développement durable, et d'établir une étroite coopération avec les organisations non gouvernementales et les entreprises de ces pays.

VI – La politique régionale : politique de cohésion économique et sociale de l’Union européenne

La construction européenne a eu pour effet de créer des liens étroits entre les différents Etats membres. Mais une telle intégration entre les Etats ne peut être satisfaisante si des disparités économiques flagrantes entre les Etats membres, et notamment entre les différentes régions, subsistent. Le traité de Rome, dès 1957, a appréhendé les enjeux fondamentaux d’une politique régionale qui serait le vecteur de la cohésion économique et sociale en Europe. La politique régionale de l’Union européenne puise son fondement dans l’observation des inégalités entre les régions et de l’importance que peuvent et doivent revêtir celles-ci dans un mouvement plus global de mondialisation et d’ouverture des échanges. Les régions deviennent des entités économiques à part entière, dont le haut niveau de vie des habitants doit être garanti. Les fonds progressivement créés sont les instruments financiers qui vont permettre l’effectivité et l’efficacité de la politique régionale de l’Union européenne.

1 - Pourquoi une politique régionale ?

Les élargissements consécutifs de la Communauté européenne ont mis en exergue le fait que toutes les régions des Etats membres, bien que soumises de façon égale aux dispositions du traité de Rome, n’étaient pas, d’un point de vue économique et social, sur un même pied d’égalité. Dans une telle situation et en l’absence d’intervention des pouvoirs publics, la situation risquait fort de se dégrader et de creuser davantage encore les écarts de développement entre les différentes régions, mettant à mal le bien-être collectif au sein de la Communauté.

L’instauration d’une politique régionale efficace a donc pour ambition de dynamiser l’échelon régional en favorisant un développement harmonieux de l’ensemble de la Communauté. L’aboutissement à terme doit être une convergence marquée des économies des Etats membres. Si cet objectif était déjà présent dans l’esprit des Pères fondateurs en 1957, c’est l’Acte Unique européen qui a réellement introduit la cohésion économique et sociale comme objectif fondamental du traité de Rome. Selon les termes du traité, la Communauté doit développer et poursuivre « son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l’écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales ». Les bases d’une politique régionale de solidarité sont jetées. Pour que cette politique régionale devienne une politique concrète et améliore le niveau des citoyens de ces régions, les institutions européennes ont érigé un cadre d’action, fondé sur des objectifs prioritaires.

2 - Quels « objectifs prioritaires » de la politique régionale ?

Fixer des « objectifs prioritaires » pour les aides régionales, c’est se concentrer sur les régions qui en ont le plus besoin. En effet, la cohérence de la politique régionale impose de cibler les aides sur les régions les moins développées pour leur permettre de « rattraper » le niveau des autres régions. La Commission européenne définit la politique régionale, dite également politique structurelle, dans le cadre d’une programmation pluriannuelle, et revoit à cet égard les objectifs qui doivent être poursuivis pour chaque période en prenant en compte les évolutions marquées de la période précédente. La politique régionale pour la période 2007-2013 s’articule autour de trois nouveaux objectifs prioritaires qui remplacent les objectifs 1, 2 et 3 de la période 2000-2006. Ils sont les principes directeurs de l’affectation des ressources aux différentes régions.

- Le premier objectif de « **convergence** » vise à favoriser la convergence des régions des Etats membres et à dynamiser la croissance dans les régions les plus faiblement développées.

- L'objectif « *compétitivité régionale et emploi* » tend à renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions les moins favorisées.

- Fondé sur l'ancienne initiative communautaire INTERREG, le troisième objectif promeut la « *coopération territoriale européenne* », notamment transnationale, transfrontalière et interrégionale.

Le cadre financier pour la période 2007-2013 prévoit que plus de 300 milliards d'euros seront spécifiquement destinés au financement de ces objectifs. Toutefois, toutes les régions ne peuvent prétendre à de tels concours financiers. En effet, des conditions d'éligibilité permettent de cibler les aides accordées par l'Union européenne aux régions les moins développées. Des conditions tenant au PIB par habitant ou à des seuils démographiques selon les régions sont ainsi prises en compte dans l'octroi des aides à finalité régionale.

3 - Quels instruments de la politique régionale ?

Intervenant en complément des actions nationales en la matière, les fonds structurels et le fonds de cohésion sont l'ossature de la politique régionale au niveau communautaire.

Si la période 2007-2013 marque quelques évolutions par rapport à la période 2000-2006, notamment en privilégiant trois fonds comme principaux moyens de financement de la politique régionale, les caractéristiques générales en restent inchangées.

- **Le Fonds européen de développement régional (FEDER)** est l'instrument privilégié de la politique régionale. Il permet de financer des infrastructures, des investissements créateurs d'emplois ou encore des projets à vocation locale ou régionale présentant un certain intérêt.

- **Le Fonds social européen (FSE)** vise à faciliter l'adaptation de la population aux mutations du marché de l'emploi, notamment en favorisant l'insertion professionnelle, la formation professionnelle ou les systèmes d'aide à l'embauche.

- **Le Fonds de cohésion**, qui n'est pas un fonds structurel à proprement parler mais un fonds spécial, a principalement pour but de financer des projets en rapport avec l'environnement et les infrastructures de transport.

Ces trois fonds constituent la pierre angulaire du financement de la politique régionale d'aujourd'hui.

Deux autres Fonds structurels sont intégrés dans le volet du développement rural et de la pêche. Ainsi, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) remplace le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), et le Fonds européen pour la pêche (FEP) remplace l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

4 - Les défis à relever de la politique régionale

Si la politique régionale entend établir une égalité entre les régions des Etats membres en réduisant les écarts de développement qui peuvent exister, force est de constater que les évolutions récentes inhérentes à l'Union européenne constituent autant de défis difficiles à relever. En effet, les élargissements successifs bousculent en profondeur les différentes stratégies communautaires. L'Union européenne a connu en 2004 un élargissement sans précédent à dix nouveaux pays dont le niveau de vie est inférieur à celui des anciens Etats membres, élargissement qui a donc eu de nombreuses conséquences sur sa configuration économique et sociale. Sa physionomie n'est en effet plus celle d'un « club de pays riches » en raison du faible PIB par habitant de ses nouveaux adhérents. Les disparités économiques se sont accrues au sein de l'espace communautaire, et des choix nouveaux doivent s'imposer en matière de politique régionale. L'Union européenne compte aujourd'hui 27 Etats membres, et peut-être 30 demain. La politique régionale se doit alors de relever le défi de la convergence des conditions économiques et sociales de toutes les régions des Etats membres. Plus que la nature de la politique régionale et de ses modalités de financement, qui devront nécessairement faire l'objet d'aménagements afin de faire face à l'élargissement, c'est en filigrane la nature même de l'Union européenne en tant qu'organisation supranationale et projet européen qui est débattue.