

L'Europe aux concours

Institutions
et politiques européennes

Michel Dumoulin

SOMMAIRE

Chapitre 1

Les grandes étapes de la construction européenne et les différents élargissements.....	9
1. 1945-1950 : les lendemains de guerre.....	11
2. 1950-1960 : les traités fondateurs de Paris et de Rome.....	14
3. 1960-1970 : succès économiques et difficultés politiques.....	21
4. 1970-1980 : crise économique et avancées politiques.....	23
5. 1980-1990 : accélération de la construction communautaire – élargissement « sud » et Acte unique européen.....	25
6. 1990-2000 : approfondissement de la construction européenne – élargissement « nord », traité de Maastricht et euro.....	27
7. 2000-2010 : élargissement historique mais difficile réforme des institutions	31
8. Depuis 2010 : une succession de crises !.....	35

Chapitre 2

Adhésion et retrait de l'UE.....	41
1. L'adhésion à l'Union européenne.....	43
2. Suspension de l'Union européenne.....	45
3. Retrait de l'Union européenne et Brexit.....	46

Chapitre 3

Les institutions de l'UE.....	53
1. Le Conseil européen.....	56
2. La Commission européenne.....	60
3. Le Conseil de l'Union européenne.....	71
4. Le Parlement européen.....	82
5. La Cour de justice de l'Union européenne.....	89
6. La Cour des comptes européenne.....	95

7. La Banque centrale européenne	97
8. Synthèse	100

Chapitre 4

Les organes consultatifs et spécialisés de l'UE	101
1. Le Comité économique et social européen	103
2. Le Comité européen des régions	106
3. Le Comité des représentants permanents	108
4. La Banque européenne d'investissement	110
5. Le Médiateur européen	111
6. Les agences de l'Union européenne.....	112

Chapitre 5

La méthode communautaire	113
1. La répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres	115
2. Le processus décisionnel de l'UE.....	120
3. La révision des traités.....	126

Chapitre 6

Le droit de l'UE	129
1. Les sources du droit de l'Union européenne	131
2. Les actes adoptés par les institutions européennes	133
3. Articulation entre le droit de l'Union européenne et le droit national	134
4. Le droit du contentieux de l'Union européenne	136
5. Le droit d'initiative citoyenne	141
6. Le droit de l'UE sur internet.....	142

Chapitre 7

Le budget de l'UE.....	143
1. Les huit principes généraux qui encadrent le budget	146
2. L'adoption du budget : une procédure annuelle associant le Parlement et le Conseil	147
3. L'exécution du budget : la Commission peut déléguer	147

4. Les dépenses : 36% pour le domaine agricole et 32% pour la politique de cohésion	148
5. Les recettes : quatre catégories de ressources	149
6. Les perspectives financières : un cadre pour le budget annuel.....	150
7. Le plan de relance « Next Generation EU »	151

Chapitre 8

Les principales politiques de l'UE	155
---	------------

1. L'espace de liberté, de sécurité et de justice : la libre circulation des personnes	157
2. Le marché unique : la libre circulation des travailleurs, des marchandises, des services et des capitaux	163
3. La politique agricole commune (PAC) et le développement rural.....	168
4. La politique régionale.....	176
5. La politique commerciale commune.....	180
6. La politique économique et monétaire.....	185
7. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	196
8. La politique sociale.....	203
9. Les coopérations renforcées et la différenciation	209

Chapitre 9

Citoyenneté, langues, culture et symboles de l'UE	213
--	------------

1. La citoyenneté européenne	215
2. Les signes et les symboles de l'Union européenne	217
3. Les langues officielles et la culture.....	219

Chapitre 10

La protection des droits fondamentaux en Europe	223
--	------------

1. La protection des droits fondamentaux par l'Union européenne	225
2. La protection des droits fondamentaux par le Conseil de l'Europe	227

ANNEXES.....	231
Annexe 1	
Brève chronologie de la construction européenne	232
Annexe 2	
Vue d'ensemble des institutions et des organes de l'UE	238
Annexe 3	
Éléments de géographie sur les 27 pays de l'UE	244
Annexe 4	
Organismes n'appartenant pas à l'UE	249
Annexe 5	
Sources d'information sur l'UE	250
Annexe 6	
Principaux sites internet de l'UE.....	252
INDEX	255

CHAPITRE 2

**Adhésion et retrait
de l'UE**

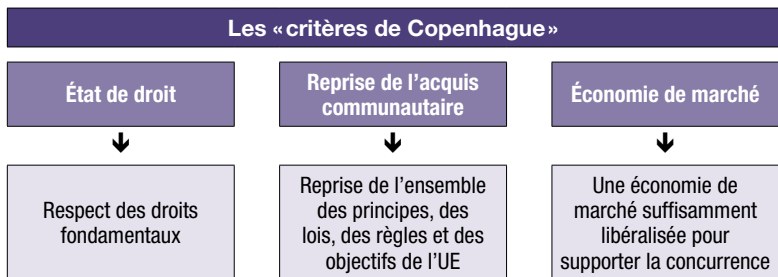
1. L'adhésion à l'Union européenne

L'histoire de l'Union européenne est marquée par une volonté constante d'ouverture, si bien que ses limites sont sans cesse repoussées. Initialement constituée de six États membres, l'Union en compte aujourd'hui vingt-sept. La chute du mur de Berlin et l'adhésion, depuis 2004, de treize nouveaux pays ont cependant contribué à poser la question des limites de l'Union européenne.

1. Les « critères de Copenhague »

En 1993, le Conseil européen de Copenhague a défini les critères d'adhésion à l'UE pour les pays candidats :

- **État de droit** : les États doivent avoir des institutions stables garantissant le respect de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des minorités et leur protection ;
- **Économie de marché** : les États doivent avoir une économie de marché suffisamment libéralisée pour supporter le choc de la libre concurrence ;
- **Reprise de l'acquis communautaire** : les États doivent souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire et reprendre l'acquis de l'Union, c'est-à-dire intégrer dans leur législation nationale l'ensemble des principes, des règles et des objectifs de l'Union européenne.

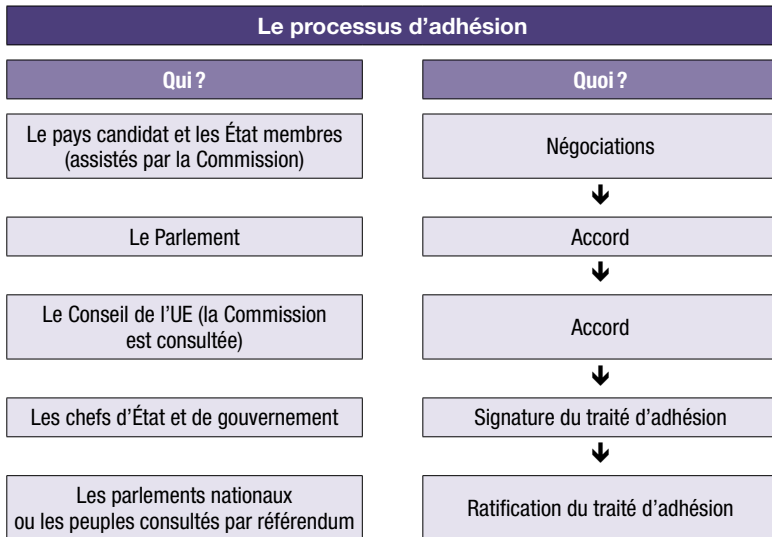


2. Le processus d'adhésion

L'adhésion d'un État est précédée d'une phase de négociations entre le pays candidat et les États membres, dans un cadre établi par le Conseil de l'UE d'après les recommandations de la Commission.

Durant cette phase de négociations, la Commission est omniprésente. Elle aide les États membres à préparer des positions communes de négociation et, parallèlement, elle aide les pays candidats à se conformer progressivement aux critères de Copenhague.

En revanche, après la phase de négociations, ce sont essentiellement les États – les ministres réunis au sein du Conseil de l'Union européenne, les chefs d'État et de gouvernement, les parlements nationaux, les peuples – qui ont le pouvoir de décision.



3. Les pays candidats et le programme de préadhésion

Un pays est candidat « officiel » lorsqu'il a déposé sa candidature et que celle-ci a été acceptée par le Conseil européen. Cinq États sont candidats « officiels » : il s'agit de la Turquie, de l'Albanie et de trois pays issus de l'ancienne Yougoslavie : la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie.

Deux pays, également issus de l'ancienne Yougoslavie, sont candidats « potentiels » : la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo.

Un fonds de préadhésion, nommé « Instrument d'aide de préadhésion » (IAP), est destiné à aider les candidats et les candidats « potentiels » à entreprendre les réformes politiques et économiques nécessaires afin de remplir les critères d'adhésion à l'UE.

2. Suspension de l'Union européenne

Si un État membre viole de façon grave et persistante les valeurs sur lesquelles est fondée l'Union – respect de la dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, État de droit, respect des droits de l'homme (en particulier des minorités) –, le pays visé peut voir une partie de ses droits suspendus, notamment son droit de vote au Conseil européen et au Conseil de l'UE. En revanche, les obligations qui incombent à l'État restent contraignantes.

En pratique (selon l'article 7 du TUE), le Parlement européen, la Commission européenne ou au moins quatre cinquièmes des États membres peuvent demander au Conseil de constater un risque de violation. L'État visé peut présenter ses observations au Conseil. Le Conseil européen doit ensuite constater à l'unanimité (moins le pays visé) l'existence de cette violation. Le Conseil de l'UE peut alors suspendre certains des droits du pays à la majorité qualifiée.

L'article 7 a été utilisé pour la première fois à l'encontre de la Pologne en 2017, puis de la Hongrie en 2018 mais ces procédures n'ont pas abouti

faute d'unanimité, la Hongrie soutenant la Pologne en 2017 et *vice versa* en 2018!

■ Exemple

La suspension des droits de vote enclenchée contre la Hongrie

En septembre 2018, le Parlement européen vote le déclenchement de l'article 7 du TUE contre la Hongrie. L'article 7 du TUE prévoit en effet que « le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil ». Le Parlement européen reproche notamment à la Hongrie des faits de corruption et de conflits d'intérêts, des atteintes au fonctionnement du système constitutionnel et électoral, à l'indépendance de la justice et aux libertés individuelles. Néanmoins, la suspension du droit de vote ne peut intervenir qu'au terme d'une procédure longue et fastidieuse conclue par un vote à l'unanimité du Conseil européen (moins le pays visé). Or la Hongrie peut compter sur le soutien de la Pologne, elle-même visée en 2017 par la même procédure et soutenue par la Hongrie. La nécessité d'un vote à l'unanimité rend donc peu probable le retrait du droit de vote de la Hongrie (comme celui de la Pologne). On peut s'interroger sur l'efficacité de la procédure. Celle-ci a néanmoins une portée symbolique et politique.

3. Retrait de l'Union européenne et Brexit

1. Retrait de l'Union européenne

Depuis le traité de Lisbonne, « tout État membre peut décider [...] de se retirer de l'Union » (article 50 du TUE). Cet article fixe, en quelques lignes, les modalités du retrait : « L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. [...] l'Union négocie et conclut avec

cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. [...] Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait » ou, à défaut, deux ans après que l'État a notifié son intention au Conseil européen. « Si l'État qui s'est retiré de l'Union demande à adhérer à nouveau », sa demande est soumise à la procédure normale d'adhésion.

Le Royaume-Uni est le seul pays à avoir utilisé cette clause pour se retirer de l'UE.

2. Le retrait du Royaume-Uni

a) Le Brexit

En juin 2016, consulté par référendum, le peuple britannique choisit de quitter l'Union européenne. La participation au vote est supérieure à 72 %, un record pour le pays, et le camp du « *leave* » (favorable à la sortie de l'UE) recueille près de 52 % des suffrages. En mars 2017, la Première ministre britannique, Theresa May, active l'article 50 du TUE.

Cette notification au Conseil européen marque le début d'après négociations sur les conditions du retrait du Royaume-Uni de l'Union. Le Français Michel Barnier est le négociateur en chef et représente les 27 États membres de l'UE. Le 31 janvier 2020, l'accord de retrait prend effet et le Royaume-Uni quitte juridiquement l'UE.

b) Les futures relations entre le Royaume-Uni et l'UE

Les futures relations entre le Royaume-Uni et l'Union, particulièrement les relations commerciales, font l'objet de négociations distinctes de l'accord de retrait.

Michel Barnier explique : « [...] notre intérêt mutuel, c'est bien de bâtir un partenariat ambitieux sur les biens, les services, le numérique, la mobilité, les transports, les marchés publics, l'énergie, la sécurité intérieure et

évidemment, pour la stabilité de notre continent, la politique étrangère – avec ce pays qui restera actif au sein du Conseil de sécurité des Nations unies –, la défense et dans bien d'autres domaines¹ ».

L'accord définissant les nouvelles relations entre le Royaume-Uni et l'UE entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Cette date marque le retrait effectif du Royaume-Uni.

c) Les conséquences du Brexit

Les avis divergent sur les conséquences du Brexit tant pour le Royaume-Uni que pour l'UE. Selon certaines analyses, cette sortie entraînera des difficultés économiques pour le Royaume-Uni ; d'autres estiment qu'elle peut constituer un choc salutaire susceptible de relancer la « machine européenne ».

En tout état de cause, l'Union européenne perd un poids lourd démographique², une grande puissance économique³, une place financière mondiale⁴, une de ses rares puissances militaires avec la France⁵, un partenaire privilégié des États-Unis et un membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU⁶.

1. Déclaration de Michel Barnier devant la session plénière du Parlement européen sur les négociations « Article 50 » avec le Royaume-Uni, 29 novembre 2018.

2. Le Royaume-Uni représente 13 % de la population de l'UE (avec 66 millions de Britanniques pour 511,8 millions d'Européens en janvier 2017, chiffres Eurostat).

3. Le Royaume-Uni est la deuxième économie européenne derrière l'Allemagne et très proche de la France (en PIB, données 2019 du Fond monétaire international – FMI).

4. La City de Londres est une des principales places financières du monde, avec New York et Tokyo.

5. Le Royaume-Uni a le budget de la défense le plus important au sein des pays de l'UE.

6. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU sont la Chine, les États-Unis, la Russie, la France et le Royaume-Uni.

Au Royaume-Uni et en Irlande, le Brexit fait aussi resurgir la délicate « question irlandaise ». L'Irlande du Nord fait partie du Royaume-Uni alors que la République d'Irlande reste dans l'UE. Mais ni la République d'Irlande ni le Royaume-Uni ne veulent que soit établie une frontière entre Irlande du Nord et République d'Irlande. Cette frontière entraverait les échanges et remettrait en question l'accord de paix dit « accord du Vendredi saint⁷ ». Ce traité a mis fin, en avril 1998, à trente ans de troubles sanglants en Irlande du Nord qui firent plus de 3 500 morts. Pour sortir de ce « casse-tête » et éviter l'instauration d'une telle frontière physique, l'accord définissant les nouvelles relations entre Royaume-Uni et l'UE prévoit de maintenir l'Irlande du Nord dans l'union douanière et le marché unique bien qu'elle ne soit plus membre de l'Union européenne. À terme, c'est la question de l'unification de l'Irlande du Nord et de la République d'Irlande qui pourrait se poser.

Enjeux et débats

Le point sur les prochains élargissements

Les candidatures de la Turquie, de l'Albanie, de la Macédoine du Nord, du Monténégro et de la Serbie ont été acceptées. Ces cinq pays sont donc officiellement candidats ; néanmoins, aucune adhésion prochaine n'est prévue. On note que la Turquie, reconnue officiellement candidate depuis 1999, bénéficie d'un accord d'association entré en vigueur en 1964 et d'un accord de libre-échange depuis 1995.

Les deux autres États des Balkans occidentaux, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo, pourraient adhérer à l'Union à plus long terme. Ces adhésions paraissent légitimes tant sur le plan géographique que sur le plan géopolitique.

7. Officiellement nommé « accord de paix pour l'Irlande du Nord ».

Pays prospères et démocratiques, l'Islande, la Norvège et la Suisse répondent globalement aux critères de Copenhague mais ont choisi de rester à l'écart de l'Union européenne⁸.

L'adhésion des « micro-États » (Andorre, Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin, Vatican) n'est pas non plus à l'ordre du jour.

La candidature turque

La candidature de la Turquie a été acceptée en 1999 et les négociations ont commencé en 2005. Néanmoins, la perspective de cette adhésion suscite beaucoup d'interrogations. Le durcissement du régime de Recep Tayyip Erdoğan⁹, l'aggravation du conflit avec les Kurdes, l'interventions militaires en Syrie¹⁰, la question chypriote¹¹, la question libyenne¹², la question du Haut-Karabakh¹³, la tension autour de la gestion des flux migratoires¹⁴ éloignent la perspective d'une adhésion turque à l'UE.

Les limites de l'Union européenne

La question des frontières définitives de l'UE reste ouverte. La Moldavie, l'Ukraine, la Biélorussie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan ont-ils vocation à adhérer un jour à l'Union ?

Hubert Védrine, ancien ministre français des Affaires étrangères, donne sa vision de la question de l'élargissement : « Il faut stabiliser la géographie de l'Europe, qui ne peut être un ensemble gazeux extensible à l'infini. Dans un premier temps, [l'UE] devrait dire

8. À deux reprises, en 1972 et en 1994, le peuple norvégien consulté par référendum a refusé d'adhérer à l'UE. De même, en 1992, le peuple suisse a écarté l'idée d'une négociation d'adhésion. L'Islande, quant à elle, s'est portée candidate en 2009, à la suite d'une grave crise financière; le gouvernement islandais a retiré sa candidature en 2015.

9. La Turquie a engagé en janvier 2014 une réforme judiciaire controversée et la tentative de coup d'État par l'armée turque en juillet 2016 a accéléré la dérive autoritaire du régime turc.

10. La Turquie a profité du conflit en Syrie pour intervenir dans le nord du pays occupé par des rebelles kurdes.

11. La communauté internationale ne reconnaît pas la République turque de Chypre du Nord.

12. La communauté internationale a décidé d'un embargo sur les armes à destination de la Libye. La Turquie violerait cet embargo en livrant des armes à la Libye.

13. Le Haut-Karabakh est une région d'Azerbaïdjan majoritairement peuplée d'Arméniens qui lutte pour son indépendance ou son rattachement à l'Arménie. La Turquie soutient l'Azerbaïdjan.

14. En mars 2016, l'UE conclut un accord avec la Turquie, qui accueille le plus grand nombre de réfugiés en provenance de Syrie.

qu'il y aura une limite quelque part, ce qui n'est jamais dit.¹⁵ » Le Conseil économique, social et environnemental français, dans son avis de 2014 intitulé « L'Union européenne à la croisée des chemins », soutient la même idée : « Les citoyens européens ne pourront adhérer à un projet commun que si son contenu est clairement énoncé et son champ délimité. En d'autres termes, l'Union a besoin de frontières pour que puisse s'établir un sentiment d'appartenance à un espace politique déterminé. »

L'indépendance d'une région

S'ils prévoient la possibilité pour un pays de se retirer de l'Union, les traités ne prévoient rien, en revanche, dans le cas où une région se sépare d'un pays membre de l'Union. Le Comité européen des régions s'est penché sur la question et a rendu un avis consultatif dans lequel il suggère que, dans l'hypothèse où une région obtiendrait son indépendance et souhaiterait rester dans l'UE, le nouveau pays ainsi créé devrait présenter sa candidature pour devenir membre de l'Union, à l'instar de tout autre État. La question pourrait se poser à l'avenir pour l'Écosse (au Royaume-Uni), la Catalogne (en Espagne) ou encore la Flandre (en Belgique).

/// RETENIR L'ESSENTIEL

Le Conseil européen de Copenhague a défini, en 1993, les critères d'adhésion à l'Union :

- **État de droit** : respect des libertés fondamentales ;
- **Économie de marché** : une économie capable de supporter la libre concurrence ;
- **Reprise de l'acquis communautaire** : intégration de l'ensemble des principes, des règles et des objectifs de l'Union européenne.

Les cinq pays candidats en 2021 sont la Turquie, l'Albanie, la République de Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie.

Le traité de Lisbonne prévoit un mécanisme de retrait volontaire et unilatéral d'un État de l'UE au terme d'une négociation entre cet État et l'Union. Le Royaume-Uni a activé cette clause, nommée « article 50 », et s'est retiré de l'Union en janvier 2020.

15. Propos tenus en 2005, alors que l'UE comptait 25 membres et le Conseil de l'Europe 46 membres.