

# Actu'

## CONCOURS

2027  
2028

# Questions européennes



- *L'actualité en fiches synthétiques*
- *Chiffres et données les plus récents*
- *QCM d'entraînement et sujets types*

CONCOURS ADMINISTRATIFS / SCIENCES PO / LICENCE

Christophe Lescot



# **Questions européennes**

2027-2028



**Actu'**  
CONCOURS

collection dirigée par Julien Sorin

# Questions européennes

## 2027-2028

**Christophe Lescot**

Directeur d'études en questions européennes  
à l'Institut d'études politiques de Paris  
Professeur de questions européennes à l'Institut de la gestion publique  
et du développement économique (IGPDE)  
Ancien auditeur du cycle des hautes études européennes (CHEE)



Collection  
**Actu' Concours**

Retrouvez tous les titres de la collection  
sur [www.editions-ellipses.fr](http://www.editions-ellipses.fr)



Les opinions soutenues dans cette collection n'engagent que les auteurs  
et en aucun cas les institutions au sein desquelles ils exercent leurs activités.

**Conception graphique couverture:** Éric VIGIER

**Conception graphique intérieur:** Aline DEVILLARD

**Mise en pages:** Soft Office

ISBN 9782340-117747

Dépôt légal : juillet 2026

©Ellipses Édition Marketing S.A.

8/10 rue la Quintinie 75015 Paris



Le Code de la propriété intellectuelle et artistique n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

[www.editions-ellipses.fr](http://www.editions-ellipses.fr)

# Sommaire

Fiche 1. Des Communautés européennes à l'Union européenne .....	5
Fiche 2. L'Europe à géométrie variable.....	30
Fiche 3. La Commission européenne.....	41
Fiche 4. Le Conseil européen et le Conseil de l'Union.....	60
Fiche 5. Le Parlement européen.....	76
Fiche 6. Le processus de décision.....	87
Fiche 7. L'ordre juridique de l'Union.....	106
Fiche 8. Les compétences et l'exécution du droit de l'Union.....	119
Fiche 9. La juridiction de l'Union.....	133
Fiche 10. Le marché intérieur.....	141
Fiche 11. La politique européenne de concurrence.....	167
Fiche 12. Le budget de l'Union européenne.....	186
Fiche 13. L'Union économique et monétaire (UEM).....	203
Fiche 14. La politique agricole commune.....	231
Fiche 15. La politique de cohésion économique et sociale.....	247
Fiche 16. La politique commune des transports.....	263
Fiche 17. La politique de recherche et de développement industriel.....	276
Fiche 18. L'Europe de l'énergie.....	288
Fiche 19. La politique de l'environnement.....	301
Fiche 20. L'Europe sociale.....	310
Fiche 21. L'Europe de la santé publique.....	327
Fiche 22. L'Europe de la culture, de la jeunesse et de l'éducation.....	336
Fiche 23. L'espace de liberté, de sécurité et de justice.....	345
Fiche 24. Liberté de circulation des personnes et citoyenneté européenne.....	350
Fiche 25. L'espace judiciaire européen.....	368
Fiche 26. Les politiques d'asile et d'immigration.....	376
Fiche 27. La politique étrangère et de sécurité commune.....	391
Fiche 28. La politique européenne de développement.....	409
Fiche 29. La politique de sécurité et de défense commune.....	419
Fiche 30. La politique commerciale extérieure.....	438
Fiche 31. L'élargissement et les frontières de l'Union.....	453
<b>Réponses aux QCM.....</b>	<b>471</b>



# Des Communautés européennes à l'Union européenne

## Historique

### Les projets d'unification européenne après la Seconde Guerre mondiale

Avec la fin de la Seconde Guerre mondiale, les pays d'Europe occidentale vont chercher à mettre en place des structures nouvelles de coopération. Leur objectif est de prévenir tout conflit d'envergure sur le continent, de favoriser la reconstruction d'économies dévastées par cinq années de conflit et de fortifier leur unité de valeurs contre la menace portée par le camp soviétique.

Du 7 au 10 mai 1948, se tient à La Haye, à l'initiative de mouvements européens et de diverses personnalités, le **Congrès de l'Europe**. Les débats font apparaître un clivage fort – déjà ! – entre partisans d'un pouvoir politique européen indépendant des États (les « fédéralistes ») et défenseurs d'une simple coopération intergouvernementale entre États souverains (les « unionistes »).

Sa seule retombée concrète sera **la création le 5 mai 1949 du Conseil de l'Europe**, organisation aux compétences très larges (droits de l'homme, culture, éducation, science...) mais fonctionnant selon des méthodes intergouvernementales.

### La création d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier : le laboratoire de la construction communautaire

Le 9 mai 1950, sur une idée de Jean Monnet, alors commissaire au Plan, le ministre des Affaires étrangères français, Robert Schuman, propose de **mettre en commun les productions française et allemande de charbon et d'acier** et de les placer sous le contrôle d'une Haute autorité commune ouverte aux autres États européens. En lançant cette initiative, la France poursuit plusieurs objectifs : empêcher toute nouvelle guerre avec l'Allemagne en mutualisant des produits indispensables pour les industries militaires ; amorcer la réconciliation franco-allemande ; lancer un processus politique de coopération susceptible de déboucher sur une « Fédération européenne » (ce terme figure explicitement dans la déclaration du ministre français). Puisque les États sont réticents à déléguer leurs souverainetés, l'idée est de créer entre eux des solidarités de fait susceptibles de générer par effet d'engrenage un surcroît d'intégration politique.

Ouvertes le 20 juin 1950, les négociations aboutissent le 18 avril 1951 à la signature à Paris, par six pays (la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas), du traité sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier. La Grande-Bretagne refuse de participer

aux négociations par hostilité à l'inspiration supranationale de l'entreprise et par souci de préserver ses liens avec le Commonwealth. L'ensemble des ratifications obtenues, le traité entre en vigueur le 23 juillet 1952 pour une durée de cinquante ans.

Le système institutionnel préfigure celui de la Communauté économique européenne : une Haute Autorité, organe à caractère supranational et indépendant des États, un Conseil des ministres, une assemblée parlementaire et une Cour de justice.

## **Les traités de Rome : la création de la Communauté économique européenne et d'Euratom**

Avec l'échec du projet de Communauté européenne de défense, la démarche fonctionnelle d'intégration économique apparaît comme la seule méthode possible de relance de la construction européenne. L'option privilégiée par Jean Monnet est celle d'une extension des compétences de la CECA aux transports et à l'énergie nucléaire civile. À cette approche, les pays du Benelux préfèrent l'option d'une intégration économique générale dans le cadre d'un marché commun. Cette seconde option l'emporte. Ouvertes en juin 1956, les négociations aboutissent à la signature par les six États-membres de la CECA (France, Allemagne, Italie, Belgique, Luxembourg et Pays-Bas), le 25 mars 1957 à Rome, de deux traités établissant, l'un la Communauté économique européenne (CEE), l'autre la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom). Ils entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958 pour une durée illimitée.

### **La France et le traité de Rome**

La France était initialement réticente à l'égard d'une libéralisation générale des échanges et très favorable à une coopération en matière d'énergie atomique (parce qu'elle estimait qu'en raison de son avance technologique dans ce secteur, elle profiterait plus que les autres pays d'une telle coopération). Elle n'accepte de se rallier au projet de marché commun qu'en échange de la conclusion conjointe d'un second traité instituant Euratom. Si elle doit concéder à l'Allemagne la mise en place d'une politique de contrôle de la concurrence, elle obtient le principe d'une politique agricole commune, des périodes de transition relativement longues pour la réalisation du marché commun et le principe d'une association avec l'Outre-mer. Arguant que l'objectif n'était plus seulement de nouer une coopération sectorielle mais de construire un marché commun général, elle obtient également que le Conseil représentant les États détienne la réalité du pouvoir de décision.

Le traité instituant la CEE prévoit la réalisation, d'ici le 31 décembre 1969 et à l'issue d'un processus en trois étapes, d'un marché commun ainsi que la mise en place de politiques communes dans les domaines de l'agriculture, des transports et du commerce extérieur. Sur le modèle de la Haute autorité, le traité crée une institution indépendante des gouvernements, la Commission disposant du monopole de l'initiative. Composée des ministres représentant les États, le Conseil est le seul titulaire du pouvoir de décision. Il adopte à l'unanimité les règlements et les directives mais à partir de la troisième étape de la période de

transition, ses décisions devront être prises à la majorité qualifiée. Une Assemblée des Communautés européennes composée de 142 membres désignés par les parlements nationaux peut censurer la Commission mais ne dispose dans les matières législatives que d'un simple pouvoir d'avis. Enfin, une Cour de Justice assure le respect de droit communautaire dans l'application et l'interprétation des traités.

En dépit du caractère lacunaire de certaines de ses dispositions (par beaucoup d'aspects, le traité de Rome est un traité cadre qui se contente de fixer le principe de certaines politiques tout en renvoyant au Conseil le soin d'en détailler le fonctionnement) et d'omissions (rien sur l'aide aux régions, la coopération monétaire, l'industrie, la recherche ou la protection de l'environnement), le traité de Rome va connaître une destinée hors du commun, à la fois instrument d'une intégration accélérée des économies européennes et matrice d'importants transferts de souveraineté au profit d'une construction politique sans équivalent dans le monde.

### **L'échec du plan Fouchet**

À son arrivée au pouvoir en 1958, le général de Gaulle ne remet pas en cause les traités de Rome entrés en vigueur six mois auparavant. Mais il annonce qu'il veut promouvoir une coopération politique nouvelle plus respectueuse des souverainetés des États et capable de faire de l'Europe un pôle d'influence indépendant des deux super-puissances.

Constituée à l'initiative de la France, une commission intergouvernementale, présidée par Christian Fouchet, adopte le 19 octobre 1961 un plan prévoyant l'établissement, par un nouveau traité, d'une « Union d'États » dotée d'institutions communes propres (un Conseil des chefs d'État et de gouvernement prenant ses décisions à l'unanimité, un Conseil des ministres, etc.) et compétente dans des domaines non couverts par le traité CEE (politique étrangère, science et culture, défense).

Ce plan est aussitôt critiqué par les partenaires de la France qui y voient une prise de distance vis-à-vis de l'OTAN et une mise sous tutelle intergouvernementale des Communautés européennes. Par ailleurs, les pays du Benelux font de l'entrée du Royaume-Uni dans les Communautés un préalable à la conclusion d'un accord sur l'union politique. L'échec des discussions est entériné le 17 avril 1962.

Symbole de l'Europe des nations, le plan Fouchet était, sur bien des points, prémonitoire : sa proposition de Conseil de l'Union composé des chefs d'État et de gouvernement anticipait la création en 1974 du Conseil européen ; l'extension des compétences européennes à des domaines comme la politique extérieure, la défense, la science ou la culture ne sera réalisée que bien plus tard par l'Acte unique ou les traités de Maastricht et de Nice. Toutefois, on peut se demander si, chapeauté par une Union d'États fonctionnant à unanimité, le système communautaire aurait connu le même dynamisme (marché unique, euro...).

## **Le compromis de Luxembourg : le maintien de l'unanimité au Conseil**

Le 31 mars 1965, la Commission présente devant l'Assemblée européenne une proposition de réforme du financement de la politique agricole commune prévoyant la mise en place d'un système de ressources propres et l'élargissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen. Pour faire passer cette initiative audacieuse, la Commission table sur l'attachement de la France à la PAC.

Le calcul va se révéler erroné. En effet, le général de Gaulle va saisir l'occasion pour tenter de **remettre en cause l'extension du champ du vote à la majorité qualifiée** au Conseil prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 1966. Le général de Gaulle refuse la proposition de la Commission et, le 1<sup>er</sup> juillet 1965, rappelle à Paris le représentant permanent de la France auprès des Communautés européennes. Pendant plus de sept mois, la France ne siège plus au Conseil. C'est la politique « de la chaise vide ». Le général de Gaulle demande une révision des traités afin de préserver l'unanimité au Conseil et une limitation du pouvoir d'initiative de la Commission.

La crise est résolue par l'adoption le 30 janvier 1966 d'une **déclaration commune** connue sous le nom de « compromis de Luxembourg ». Dans la forme, ce texte ne modifie pas les traités : il s'agit d'une simple déclaration politique et non d'un protocole interprétatif comme le souhaitait la France. Le pouvoir d'initiative de la Commission n'est pas remis en cause même si cette dernière doit désormais informer le COREPER des propositions législatives en préparation. Surtout, lorsque des « intérêts très importants » sont invoqués par un État, le Conseil s'efforcera, « dans un délai raisonnable », d'arriver à des solutions unanimes.

Dans la pratique, le compromis de Luxembourg va aboutir à ce que l'unanimité devienne de règle pour l'adoption des textes communautaires. Jusqu'à la révision de l'Acte unique, les présidences du Conseil vont chercher à éviter le passage au vote (y compris dans les cas où traité prévoit un vote à la majorité qualifiée) et prolonger les discussions pour obtenir l'accord unanime des États (ou du moins le consensus). Fruit de compromis difficiles, les textes adoptés manqueront de consistance. Des propositions vont rester bloquées au Conseil pendant des années faute d'accord unanime. Et la Commission va se retrouver affaiblie dans l'exercice de son pouvoir d'initiative. Il faudra attendre l'Acte unique – qui étend le champ du vote à la majorité qualifiée – et le traité de Maastricht – qui instaure la codécision – pour que le compromis de Luxembourg voit son rôle fortement réduit, puis marginalisé.

## **L'Acte unique : une relance par l'intégration économique de la construction européenne**

Afin de relancer la construction communautaire enlisée depuis plusieurs années, la Commission, présidée par Jacques Delors, présente en juin 1985 un livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur qui propose de fixer au 31 décembre 1992 la réalisation d'un véritable marché unique sans frontières et de généraliser le vote à la majorité qualifiée pour l'adoption des 300 mesures

nécessaires à l'élimination des obstacles aux échanges. Dans la foulée, une conférence intergouvernementale de révision des traités est convoquée et débouche sur la signature de l'Acte unique, le 17 février 1986, par neuf États sur douze, puis le 28 février 1986 par le Danemark (qui avait auparavant consulté son peuple par référendum), l'Italie et la Grèce. L'« Acte unique » est ainsi dénommé parce qu'il réunit dans un seul document une révision des traités communautaires et des dispositions nouvelles relevant de la coopération entre États (institution du Conseil européen et de la coopération politique européenne). Le traité entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987.

L'Acte unique présente le double mérite d'étendre le champ des compétences des Communautés à de nouveaux domaines (cohésion économique et sociale, recherche et développement technologique, santé et sécurité des travailleurs, protection de l'environnement) et de consacrer l'objectif de réalisation du marché intérieur au 31 décembre 1992. Pour faciliter cette réalisation, l'Acte unique applique la majorité qualifiée à l'adoption des textes relatifs au marché intérieur (à l'exception importante de la fiscalité et de la libre circulation des personnes qui restent à l'unanimité). Le rôle du Parlement européen se trouve augmenté avec l'instauration de deux nouvelles procédures d'adoption des textes (avis conforme et coopération). Bien qu'une déclaration annexée précise que l'échéance du 31 décembre 1992 ne crée « pas d'effets juridiques automatiques », cette date aura un effet mobilisateur considérable auprès des gouvernements et des opinions publiques. De fait, la réussite est éclatante : quelque 270 directives seront adoptées pour réaliser le marché unique.

Certains reprocheront à l'Acte unique d'avoir engagé les Communautés européennes dans la voie d'une **ouverture libérale des marchés** et créé ainsi les conditions d'un déséquilibre entre les volets économiques et sociaux de la construction européenne. On rappellera toutefois que l'Acte unique a été aussi à l'origine d'un renforcement de l'aide aux régions (adoption en 1988 du paquet Delors I) et du lancement de politiques nouvelles en matière de recherche ou de protection de l'environnement. La mise en œuvre – et le financement – de ces actions n'aurait pas été possible si les États contributeurs au budget communautaire n'avaient trouvé des contreparties à l'augmentation de leur effort dans l'ouverture des marchés et l'augmentation de leurs exportations.

## **Le traité de Maastricht : l'approfondissement avec l'élargissement**

La chute du mur de Berlin, en même temps qu'il marque le début de l'effondrement du communisme en Europe de l'Est, ouvre la perspective d'une unification du continent européen. La réunification allemande est engagée à marches forcées. Les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale se tournent vers la Communauté. La conclusion du traité de Maastricht est une réponse à ce défi historique. Elle garantit qu'une Allemagne unie poursuivra dans la voie de son engagement européen. Elle permet de renforcer les institutions et de lancer de nouveaux « chantiers » (l'Union économique et monétaire) avant l'entrée des États d'Europe centrale et orientale.

Le traité est adopté par le Conseil européen de Maastricht (décembre 1991) et signé le 7 février 1992 par les douze États-membres de la Communauté. Une révision constitutionnelle s'avère nécessaire en France (à la suite d'une réunion du Congrès le 25 juin 1992) après que le Conseil constitutionnel a jugé le traité contraire à la Constitution (décision du 9 avril 1992). Des référendums sont organisés en Irlande, en France (victoire étriquée du « oui » par 51,05 % des voix le 20 septembre 1992) et au Danemark. Le vote négatif du peuple danois, le 2 juin 1992, bloque l'entrée en vigueur du traité. Pour sortir de l'impasse, le Conseil européen d'Édimbourg (décembre 1992) accorde au Danemark quatre dérogations sur la monnaie unique, la défense commune, la coopération judiciaire et la citoyenneté. Par un nouveau référendum organisé le 18 mai 1993, le peuple danois approuve le traité ainsi complété. Le traité sur l'Union européenne entre finalement en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993.

Le traité de Maastricht institue la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) qui succède à la coopération politique européenne (CPE). Il crée l'Union européenne composée de trois piliers, le premier couvrant les matières relevant la méthode communautaire (Communauté européenne), les deux autres (PESC et Affaires intérieures et de justice) relevant de processus intergouvernementaux. Au sein du pilier communautaire, il étend le champ de la majorité qualifiée et instaure une procédure nouvelle de codécision qui place le Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil. Consacrant les conclusions du rapport Delors, le traité de Maastricht prévoit l'achèvement de l'Union économique et monétaire selon un processus en trois étapes. Il étend le champ d'intervention de la Communauté à six nouveaux domaines (éducation, formation professionnelle, culture, santé publique, protection des consommateurs, réseaux transeuropéens, industrie) tout en consacrant le principe de subsidiarité dans l'exercice des compétences partagées.

### **Le traité d'Amsterdam : la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice**

Ouverte en mars 1996 afin d'adapter les institutions à la perspective du prochain élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, la conférence intergouvernementale aboutit, après de longues négociations, à un accord à « l'arraché » lors du Conseil européen d'Amsterdam (juin 1997). Le traité est signé le 2 octobre 1997. Des référendums sont organisés en Irlande et au Danemark. En France, après décision du Conseil constitutionnel du 31 décembre 1997 déclarant que ce traité comportait des dispositions contraires à la Constitution, la ratification parlementaire intervient après révision de la Constitution (par réunion du Congrès le 25 janvier 1999). Le traité d'Amsterdam entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999.

Ce traité comprend des dispositions visant à donner une dimension sociale à la construction communautaire (intégration du protocole sur la politique sociale), augmenter la visibilité de l'action extérieure de l'Union (institution d'un Haut représentant pour la politique étrangère et la sécurité commune) et réaliser un espace commun de liberté, de sécurité et de justice (communautarisation

d'une partie du 3<sup>e</sup> pilier, intégration de la coopération Schengen dans le cadre de l'Union).

Toutefois, le traité d'Amsterdam **échoue à réformer les institutions** pour les préparer à l'élargissement.

### **Le traité de Nice : une réforme minimale des institutions**

En juin 1999, une conférence intergouvernementale est convoquée pour trouver une solution aux questions institutionnelles qui n'avaient pu être réglées à Amsterdam. À l'issue d'âpres négociations, un accord intervient lors du Conseil européen de Nice (11 décembre 2000). Le traité est signé à Nice le 26 février 2001.

Le traité de Nice est ratifié en France par la voie parlementaire. Il est en revanche rejeté par le peuple irlandais lors du référendum du 7 juin 2001. Le Conseil européen de Séville (juin 2002) adopte alors deux déclarations réaffirmant l'absence d'engagement de défense mutuelle dans le traité et la neutralité de l'Irlande. Une fois ces « réassurances » obtenues, un second référendum est organisé en Irlande le 19 octobre 2002 et le « oui » l'emporte largement. Le traité de Nice entre en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003.

Ce traité a pour grand mérite **d'introduire les adaptations institutionnelles** nécessaires à l'entrée dans l'Union de douze nouveaux membres mais au prix de **compromis peu satisfaisants**. Ainsi, le traité rééquilibre la pondération des voix au Conseil au profit des grands États mais augmente le seuil en voix de la majorité qualifiée (de plus de 2 %) et introduit des conditions supplémentaires pour que cette majorité qualifiée soit atteinte. Le traité consacre, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, le principe d'un commissaire par État-membre, les « grands » États renonçant à leur 2<sup>e</sup> commissaire, mais échoue à plafonner l'effectif de la Commission. Il étend à la marge le champ du vote à la majorité qualifiée mais conserve la fiscalité et de la politique sociale à l'unanimité (la Convention sur l'avenir de l'Europe ne fera toutefois pas mieux!). **La Convention sur l'avenir de l'Europe (février 2002-juillet 2003)**.

La nécessité est alors largement ressentie de refonder l'Union sur de nouvelles bases. Sous la pression du Parlement européen, les États décident de convoquer, lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001, une Convention pour préparer la prochaine révision des traités, présidée par Valéry Giscard d'Estaing et composée de 15 représentants des États (1 par État-membre), 30 députés nationaux (2 par État-membre), 16 députés européens et 2 représentants de la Commission.

Le recours à cette nouvelle méthode de négociation s'est imposé aux États-membres parce que les discussions des CIG de Nice et d'Amsterdam avaient mis en lumière **le manque d'efficacité de la méthode diplomatique de négociation** (défaut de transparence des travaux, paralysie de l'unanimité, logique de marchandage).

Les compétences des États en matière de révision sont préservées puisque seule la conférence intergouvernementale pourra décider des modifications à apporter aux traités sur proposition de la Convention.

Les travaux de cette Convention ont été une indéniable réussite. Tandis que les conférences intergouvernementales se déroulaient à huis clos, la Convention a travaillé dans une grande transparence. En dépit de sa composition composite, cette enceinte est parvenue à adopter par consensus, le 13 juin 2003, un **projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe** ne comportant aucune référence à des opinions minoritaires.

Cette réussite d'ensemble doit toutefois être nuancée. La Convention n'aura **pas permis de réviser et de mettre à jour les dispositions des traités relatives aux politiques communes** qui sont donc, sous réserve d'adaptations formelles, restées inchangées.

Par ailleurs, **la référence à une Constitution pour l'Europe s'est révélée être un piège qui a contribué au rejet du traité**. En procédant de cette manière, la Convention avait entendu souligner la double particularité du nouveau traité : le fait qu'il ne se contente pas de modifier les traités antérieurs mais qu'il les abroge et les remplace ; son haut degré d'ambition puisqu'il procède à une véritable refonte de l'organisation institutionnelle et juridique de l'Union. Toutefois, cette double référence était contradictoire dans son principe puisque, par définition, un traité n'est pas une constitution. En droit, le texte adopté par la Convention était un traité puisque, adopté à l'unanimité par une conférence intergouvernementale et signé par les chefs d'État et de gouvernement, il ne pouvait entrer en vigueur qu'après sa ratification par tous les États signataires. Les partisans du « non » ne se sont pas faits faute d'exploiter cette ambiguïté : si le nouveau traité est vraiment une Constitution, n'aurait-il pas dû être élaboré par une assemblée constituante élue à cette fin – ce que n'était pas la Convention ? ne devrait-il pas, comme toute constitution, se limiter à décrire l'organisation institutionnelle et juridique – alors que reprenant les dispositions des traités antérieurs, le projet de traité constitutionnel contenait des prescriptions précises sur le contenu des politiques communes ? et comment admettre que le Parlement européen n'ait pas l'initiative des lois ou que le principe de séparation des pouvoirs ne soit pas consacré comme dans tout régime démocratique ?

## **L'échec de la ratification du traité constitutionnel**

Adopté à l'unanimité lors du Conseil européen du 18 juin 2004, à l'issue des travaux de la CIG, signé par les chefs d'État ou de Gouvernement, le 29 octobre 2004, à Rome, le traité établissant une Constitution pour l'Europe devait être ratifié par l'ensemble des États-membres pour pouvoir entrer en vigueur. Toutefois, le 29 mai 2005, le peuple français rejette le traité (par près de 55 % des suffrages) suivi, le 1<sup>er</sup> juin 2005, par le peuple néerlandais (par plus de 61 % des voix).

## La conclusion du traité de Lisbonne

Il fallut attendre le Conseil européen de juin 2007 pour débloquer la situation. Sous l'impulsion de la France et de l'Allemagne, les chefs d'État et de gouvernement conviennent de convoquer une nouvelle conférence intergouvernementale dès le mois de juillet 2007 afin **d'élaborer un nouveau traité – dit modificatif – qui viendrait amender les traités existants** (et non plus se substituer à eux). Par ailleurs, ce nouveau traité se limiterait à reprendre les réformes institutionnelles figurant dans le traité constitutionnel qui n'avaient guère été contestées au cours de la campagne référendaire. Enfin, pour éviter que l'entrée en vigueur du traité ne soit bloquée par son rejet par un ou plusieurs États-membres, le Conseil européen de juin 2007 a recommandé que la ratification emprunte la voie parlementaire.

Sur ces bases, le « traité modificatif » était adopté le 19 octobre par le Conseil européen et signé par les chefs d'État le 13 décembre 2007 à Lisbonne.

En France, la ratification a été autorisée par le Parlement (loi du 13 février 2008) après que la Constitution a été modifiée (loi constitutionnelle du 4 février 2008 adoptée par le Congrès à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 20 décembre 2007 jugeant le traité contraire à la Constitution). Seule l'Irlande a organisé un référendum parce qu'elle y était contrainte pour des raisons constitutionnelles. Le 12 juin 2008, le traité de Lisbonne est ainsi rejeté par le peuple irlandais (à 53,4% des suffrages exprimés). L'Europe se retrouvait à nouveau dans une impasse.

Les Conseils européens de décembre 2008 et de juin 2009 sont toutefois parvenus à définir un certain nombre de garanties qui ont convaincu l'Irlande de relancer le processus de ratification (réaffirmation de la neutralité de l'Irlande et de l'absence d'extension de compétences dans le domaine fiscal, engagement de maintenir le principe d'un commissaire par État-membre).

Soumis à nouveau à référendum, le traité de Lisbonne était approuvé le 2 octobre 2009 à une large majorité du peuple irlandais (67% de oui). Il pouvait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

## Le contenu du traité de Lisbonne

À la différence du traité instituant une Constitution pour l'Europe, le traité de Lisbonne **ne présente aucun caractère constitutionnel**. Les éléments susceptibles d'assimiler l'Union à un État ont été retirés ou renommés. Le « ministre des Affaires étrangères de l'Union » prévu par le traité constitutionnel reçoit une nouvelle dénomination d'inspiration moins « gouvernementale » (« haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité »). Toute référence aux symboles de l'Union (drapeau, hymne...) est abandonnée. Alors que le traité constitutionnel se substituait aux traités existants (TUE, TCE) et les abrogeait, le traité de Lisbonne modifie le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (rebaptisé « traité sur le fonctionnement de l'Union »). De même, le traité de Lisbonne se contente de renvoyer dans un de ses articles à

la Charte sur les droits fondamentaux (qui acquiert ainsi une force contraignante) alors que, dans une logique de consolidation, son texte était incorporé dans le traité portant Constitution pour l'Europe.

Sous réserve de quelques éléments nouveaux ajoutés lors de la CIG, le traité de Lisbonne **reprend les principales innovations institutionnelles et juridiques du traité constitutionnel**. Il clarifie les bases juridiques de l'Union en instaurant une meilleure délimitation des compétences entre l'Union et les États-membres et en dotant l'Union de la personnalité juridique. Il reconnaît aux États le droit de se retirer de l'Union. Il renforce le caractère démocratique du système institutionnel par l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen (extension du champ de la codécision, élection du président de la Commission), l'octroi aux parlements nationaux de compétences nouvelles (contrôle en amont du principe de subsidiarité, droit de recours devant la Cour de Justice) et l'instauration d'un droit d'initiative citoyenne. L'élection par le Conseil européen d'un président stable et la modification du mode de détermination de la majorité qualifiée dont le champ est par ailleurs étendu doivent permettre d'améliorer l'efficacité des travaux du Conseil. Enfin, le traité de Lisbonne dote l'Union de moyens d'action nouveaux dans le domaine extérieur (institution d'un Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, constitution de coopérations structurées en matière de défense) et en matière de gouvernance de la zone euro (reconnaissance de l'Eurogroupe, possibilité pour les États de la zone euro de développer une coordination spécifique en matière budgétaire et de politique économique).

Ce traité n'en comporte pas moins des insuffisances qu'ont fait apparaître ses premières années de mise en œuvre. Le dispositif en matière de présidence et de représentation extérieure de l'Union manque de cohérence. Les mesures prévues par le traité de Lisbonne pour rendre l'Union plus démocratique (initiative citoyenne, nouvelle procédure de désignation du président de la Commission...) ne sont pas à la mesure de l'enjeu.

En réalité, le traité de Lisbonne est une « boîte à outils » dont l'efficacité dépend de l'utilisation que comptent en faire les États.

### **Le Brexit**

Lors du référendum du 23 juin 2016, la population britannique a **voté en faveur d'une sortie du Royaume-Uni de l'UE** à hauteur de 51,9 %. Ce choix peut sembler **paradoxal**. L'évolution de l'Union européenne ne correspondait-elle pas, pour l'essentiel, aux vues britanniques avec un marché unique constituant son cœur de fonctionnement, un élargissement à l'est conduit à marches forcées et une prééminence des États dans le fonctionnement institutionnel ? À coups de dérogations, le Royaume-Uni n'avait-il pas obtenu un statut à part au sein de l'Union conforme à ses intérêts (ristourne budgétaire, pas de monnaie unique, la non-appartenance à l'espace Schengen, une large dérogation à l'égard des mesures adoptées dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice) ? Le premier ministre David Cameron n'avait-il pas obtenu lors du Conseil européen de février 2016 des concessions supplémentaires (un renforcement du rôle des parlements nationaux, de nouveaux aménagements à la liberté de circulation des personnes...) ? Une sortie du marché intérieur (le Royaume-Uni réalise environ la moitié de ses exportations vers l'Union) et la perte du

passport européen (qui donne un accès automatique à tout établissement financier installé sur le territoire européen quelle que soit sa nationalité) ne comportaient-ils pas un coût évident pour l'économie britannique ?

Le peuple britannique en a pourtant décidé autrement. Les raisons en sont diverses : un attachement viscéral à la souveraineté du pays, un refus de la libre circulation des personnes et de ses conséquences en termes d'immigration européenne, l'idée un peu confuse qu'une sortie de l'Union permettrait au pays de récupérer des moyens financiers et de promouvoir une stratégie commerciale plus conforme à ses intérêts. En application de l'article 50 TUE, un premier **accord sur les modalités de retrait du Royaume-Uni** a pu être conclu en octobre 2019 ouvrant la voie à une sortie de ce pays de l'Union le 31 janvier 2020 à minuit.

Cet accord **préserve les droits des citoyens**. Les ressortissants des vingt-sept se trouvant sur le sol britannique (trois millions) et les Britanniques résidant dans un des autres États membres de l'Union (plus d'un million) conservent leurs droits après la sortie du Royaume-Uni de l'Union (droit au regroupement familial, statut de résident permanent...).

L'accord garantit que le Royaume-Uni **honorerait toutes les obligations financières** contractées lorsqu'il était membre de l'Union (soit entre 45 et 50 milliards d'euros). S'agissant de l'**Irlande du Nord** (Ulster), l'accord concilie deux objectifs contradictoires : la nécessité d'éviter des contrôles douaniers entre l'Irlande et l'Irlande du Nord afin de préserver les accords de paix du Vendredi saint ; la protection de l'intégrité du marché intérieur. Pour ce faire, l'Ulster restera aligné sur un ensemble limité de règles relatives au marché intérieur et appliquera les règles de l'UE en matière douanière : les contrôles et vérifications seront ainsi effectués sur les marchandises entrant en Irlande du Nord en provenance du reste du Royaume-Uni<sup>1</sup>.

Pendant une période de transition s'achevant le 31 décembre 2020, le Royaume-Uni, devenu État tiers, a continué à faire partie de l'union douanière et du marché intérieur. Peu avant la fin de cette période, le 24 décembre 2020, un **accord de commerce et de coopération** réglant la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union a été conclu garantissant l'échange de biens sans droits de douane ni quotas. Pour bénéficier de ces conditions, les marchandises devront être déclarées en douane pour vérifier leur origine, les produits alimentaires entrant dans le marché unique devant subir de surcroît des contrôles sanitaires ou phytosanitaires. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, les services financiers de la City ont perdu le bénéfice du passeport européen leur donnant accès au marché européen. C'est aussi la fin de la liberté de circulation des personnes : un Européen désirant travailler au Royaume-Uni doit désormais obtenir un permis de travail, suivant un système de visa à points.

Enfin, dans le domaine de la pêche, l'Union a dû accepter une diminution de 25 % des quotas de pêche dans les eaux britanniques pendant une période de transition jusqu'au 30 juin 2026. À partir de l'été 2026, le partage des eaux sera renégocié chaque année.

---

1. Les difficultés d'application liées au protocole ont conduit la Commission européenne et le Royaume-Uni à conclure le 28 février 2023 un nouvel accord dit « cadre de Windsor » qui assouplit les contrôles sur les biens en provenance du territoire britannique à destination exclusive de l'Irlande du Nord.

## ■ **Connaissances de base**

### **Un modèle fédéral inabouti**

- **L'Union présente de nombreux traits empruntés au modèle fédéral**

Elle dispose, par transferts de compétence, de responsabilités exclusives dans ce qui a trait à la vie économique (organisation du grand marché, politique commerciale à l'égard des pays tiers, politique monétaire, respect des règles de concurrence...). Les droits nationaux sont étroitement **subordonnés au droit de l'Union** qui prime sur les normes internes. L'unité d'interprétation et l'application de cet ordre juridique sont garanties par une juridiction indépendante. Les citoyens des États-membres bénéficient d'une citoyenneté européenne auxquels sont attachés des droits. Depuis le traité de Lisbonne, l'Union dispose de la personnalité juridique.

Sur le plan institutionnel, le système européen instaure un **équilibre**, comme dans les États fédéraux, **entre des institutions qui sont les agents de l'intérêt européen** (Commission, Parlement européen) et **d'autres représentatives des États** (Conseil européen, Conseil). Les décisions sont prises le plus souvent à la majorité qualifiée – ce qui implique que des États peuvent se retrouver en mesure d'appliquer des textes auxquels ils se seraient opposés.

- **Mais l'Union européenne n'est fondamentalement pas une fédération**

L'Union repose sur un ensemble de traités qu'il est impossible de modifier sans l'accord unanime des États. Alors que dans les États fédéraux il n'y a qu'une seule nationalité, celle de l'État central, **la citoyenneté européenne se superpose aux citoyennetés nationales** et ne les remplace pas. Les compétences de l'Union sont celles qui lui sont attribuées par les traités (principe de spécialité).

Fondamentalement, **le système institutionnel n'est pas de type fédéral**. Les instances représentatives des États, le Conseil et le Conseil européen, occupent une place centrale dans le processus de décision et d'impulsion – alors que dans les États fédéraux classiques, les représentants des États constituent des deuxièmes chambres législatives aux compétences plus limitées. La Commission européenne n'est pas un gouvernement fédéral : elle n'en a ni la légitimité, ni les compétences. La Cour de Justice n'est pas une Cour suprême puisque si elle peut être saisie par les juridictions nationales via le mécanisme de renvoi préjudiciel, elle ne peut casser les décisions rendues par ces dernières.

**L'Union n'a rien d'un État**. Elle est dépourvue de moyens de coercition (pas de policiers, pas de pompiers, pas de militaires) et de services sociaux ou éducatifs (pas de personnel de santé, pas d'enseignants). Elle dispose d'une administration propre mais aux effectifs réduits.

- **L'Europe est une construction politique difficile à caractériser**

L'Union est **plus qu'une organisation internationale classique** mais **moins qu'un État fédéral**. Elle est une union d'États puisque ce sont ces derniers qui lui attribuent ses compétences pour atteindre des objectifs déterminés. La

Constitution française indique que l'Union est « constituée d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont institués, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » (88-1 de la Constitution). Mais elle est aussi une union de citoyens, ces derniers étant représentés par le Parlement européen et constituant la source de légitimité des États composant l'Union.

Il en résulte que l'Union est une organisation sui generis dont la qualification échappe aux catégories juridiques habituelles. Jacques Delors l'a qualifiée de « fédération d'États-nations ». Ce concept est **contradictoire dans son principe** : la mise en place d'une fédération implique en effet que les États nations renoncent à leur souveraineté et qu'ils soient assujettis à l'ordre fédéral ; le maintien des souverainetés nationales suggère au contraire une structure non fédérative. Mais il **rend bien compte de la réalité actuelle de l'Europe** : une construction originale reposant sur une mise en commun poussée de certaines compétences mais respectueuse des nations.

- **Pour sortir de cette ambiguïté, certains prônent une simplification radicale du système institutionnel européen pour le rapprocher du modèle fédéral**

En charge de l'initiative, de l'exécution et de la coordination des actions, la Commission deviendrait le gouvernement de l'Union responsable devant un parlement bicaméral.

Le Conseil se dépouillerait à son profit de ses compétences exécutives (en matière de PESC ou de coordination des politiques économiques et sociales) : recentré sur ses fonctions de co-législateur, le Conseil deviendrait une seconde chambre des États à côté du Parlement européen représentant les citoyens.

- **Mais une telle fédéralisation de l'Union s'avère une voie difficilement praticable**

En effet, si la Commission devait devenir l'instance gouvernementale de l'Union, la question se poserait de **la place du Conseil européen** : soit il conserve son rôle d'impulsion et dans ce cas la fonction gouvernementale resterait répartie entre plusieurs instances ; soit le Conseil européen se trouve relégué dans des fonctions honorifiques mais ce serait alors une perte d'impulsion pour le système institutionnel européen. Le Conseil européen est une instance légitime qui remplit une fonction irremplaçable de définition des grandes orientations de la vie de l'Union : il peut difficilement être rayé d'un trait de plume.

Par ailleurs, les États n'accepteront jamais d'être **exclus de toute participation à l'exécutif communautaire**. Les moyens d'action (qu'il s'agisse de l'action diplomatique, des moyens militaires, de la sécurité sociale ou des budgets nationaux) sont entre les mains des États. Les administrations nationales jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des normes et des politiques de l'Union. Au contraire, une fédéralisation de l'Union pourrait inciter les États à « détricoter » le contenu des politiques communes faute de pouvoir conserver un droit de regard sur la manière dont elles seraient mises en œuvre au niveau européen.

Enfin, les États-membres ne peuvent **renoncer à une souveraineté** qui est un acquis de l'histoire. L'aventure communautaire a été engagée bien après que les États européens se furent constitués. Aucun d'entre eux ne saurait se résoudre à devenir un simple échelon de pouvoir dans une pyramide d'appartenances allant des collectivités locales jusqu'à l'Europe.

## **L'architecture juridique de l'Union**

### **• Une Union européenne se superposant à des entités communautaires et des piliers intergouvernementaux**

À l'origine, la construction communautaire reposait sur plusieurs entités juridiques distinctes : la Communauté économique européenne (CEE), la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et la Communauté de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom). Lors des négociations du traité de Maastricht, un accord s'est dessiné pour inclure de nouveaux domaines (coopération judiciaire, coopération policière, politique étrangère) dans le champ d'action européen. Mais les États (et notamment la France) ont également estimé que ces matières de compétence régaliennne ne sauraient relever de la méthode communautaire classique.

Il est donc institué une construction complexe de type « temple grec ». Au sommet, une nouvelle entité, l'Union européenne, dotée d'un cadre institutionnel et d'un budget uniques et reposant sur trois piliers : le pilier des Communautés européennes comprenant la Communauté du charbon et de l'acier (CECA), Euratom et la Communauté européenne (CE) ; et deux piliers échappant aux règles communautaires classiques (absence de monopole d'initiative de la Commission, rôle consultatif du Parlement européen, règle de décision à l'unanimité au Conseil, pouvoirs réduits de la Cour de Justice), l'un consacré à la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC), l'autre à la Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI).

Sans doute l'éviction de la méthode communautaire de prise de décision et l'acceptation d'une logique intergouvernementale de fonctionnement étaient elles le prix à payer pour étendre l'action commune européenne à des domaines purement politiques qui se prêtaient mal à la logique fonctionnelle d'intégration. Mais la création d'une entité nouvelle, l'Union européenne, qui se juxtapose à ses composantes internes sans les absorber, a été une source de complications juridiques et un obstacle à la cohérence d'action de l'Union.

### **• Les clarifications apportées par le traité de Lisbonne**

En premier lieu, le traité de Lisbonne fusionne la Communauté européenne et l'Union européenne. L'Union européenne succède à la Communauté européenne et se voit dotée de la personnalité juridique. Elle devient ainsi, à côté des États-membres, un sujet de droit international apte à négocier et conclure des traités, à devenir membre d'une organisation internationale, à adhérer à une convention, à engager sa responsabilité et à agir devant une juridiction internationale.

Cette fusion entraîne ipso facto la disparition de la structure en piliers de l'Union. Toutefois, la politique étrangère et de sécurité commune conserve son caractère intergouvernemental. Par ailleurs, si la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale se fonde largement dans le droit commun, elle continue à bénéficier de certaines spécificités (droit d'initiative partagé entre la Commission européenne et un quart des États-membres, « clause d'appel » au Conseil européen, rôle particulier des parlements nationaux...).

Le traité de Lisbonne ne fusionne pas, comme le faisait le traité constitutionnel, les traités sur l'Union européenne (TUE) et celui instituant la Communauté européenne. Ces traités sont maintenus et ont la même valeur juridique, le TCE changeant toutefois de dénomination pour devenir traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Enfin, le traité de Lisbonne maintient l'existence juridique distincte d'Euratom.

### **Le régime linguistique des institutions européennes**

Depuis les origines des Communautés européennes, le principe est celui de **l'égalité en droit des langues officielles** des États-membres. Pris en application d'une disposition remontant au traité de Rome, le règlement du Conseil n° 1/1958 du 15 avril 1958 prévoit que **toutes les langues officielles sont langues de travail**. Ce régime linguistique est une originalité par rapport aux autres organisations internationales qui ne reconnaissent qu'un nombre restreint de langues officielles (français et anglais au Conseil de l'Europe, plurilinguisme limité à l'OSCE). Ainsi, l'Union à 27 compte 24 langues officielles. Certaines langues sont en effet partagées par plusieurs États : l'allemand (Allemagne, Autriche, Belgique, Luxembourg), l'anglais (Royaume-Uni, Irlande et Malte), le français (France, Belgique et Luxembourg). Les langues nationales sont ainsi les **langues de rédaction des traités**. Par ailleurs, les textes de portée générale adoptés par les institutions de l'Union (règlements, directives...), les arrêts de la Cour de Justice ainsi que, de manière générale, le Journal officiel de l'Union, **sont publiés dans l'ensemble des langues officielles des États**. Enfin, les débats officiels au sein des institutions (Conseil européen, Conseil, Parlement européen que ce soit en commission ou en séance plénière...) font l'objet d'une traduction simultanée dans les langues officielles des États.

Dans leur fonctionnement interne, la pratique au sein de la Commission et du Conseil est toutefois celle d'un « **multilinguisme rationalisé** » **s'appuyant sur un nombre restreint de langues de travail** (anglais, français, allemand) avec une prédominance de plus en plus marquée de l'anglais. Il n'y a qu'à la Cour de justice où la langue de délibération reste le seul français.

## Bilan

### La construction européenne progresse au fil des crises qu'elle a à affronter

Jean Monnet disait que l'Europe « se fera dans les crises » et « sera la somme des solutions apportées à ces crises ». Cette affirmation rend compte très bien de la manière dont la construction européenne a progressé : en promouvant face aux difficultés rencontrées des solutions ambitieuses (extension des compétences, amélioration de son processus de décision, mise en place de nouveaux outils d'action...) qui étaient inimaginables avant que la crise survienne. La crise des dettes souveraines a ainsi été surmontée par la mise en place d'un mécanisme d'aide aux pays en difficulté de la zone euro et le lancement de l'union bancaire. La nécessité d'une lutte contre le terrorisme a conduit les États membres à développer la mise en commune des données au sein de fichiers européens à terme interopérables. La crise sanitaire a débouché sur un saut sans précédent dans l'intégration avec le lancement d'un emprunt commun afin de financer le plan de relance. La guerre en Ukraine et la remise en cause de la solidarité atlantique ont décidé les Européens à progresser dans la voie d'une véritable défense européenne.

En mettant les États en demeure d'agir, la crise apparaît comme un **mode d'approfondissement normal de la construction européenne**. Il faut que surviennent des situations d'urgence mettant en péril l'existence de leur espace de coopération pour que les États acceptent de ne pas rester arc-boutés sur la défense de leurs intérêts nationaux et de se rallier à des solutions communes. Mais cette manière d'agir comporte un double inconvénient. Le premier est de donner aux opinions publiques l'impression que l'Europe réagit avec retard et toujours en réaction aux circonstances. Certes, des solutions sont trouvées mais à l'issue de négociations difficiles qui prennent du temps. L'impression première du flottement des institutions européennes reste plus au moins ancrée dans l'esprit des citoyens nourrissant des doutes sur la capacité de l'Union à les protéger. L'autre inconvénient est que, prises dans l'urgence, les décisions ne sont pas toujours adoptées avec la transparence démocratique nécessaire.

#### Existe-t-il une identité européenne ?

Si l'on s'en tient aux substrats géographiques, religieux ou ethniques, **la notion d'identité européenne est difficile à cerner** : sur le plan géographique, l'Europe est le plus mal délimité des continents ; l'Europe n'est pas non plus unie sur le plan religieux (séparation entre le catholicisme romain et la chrétienté orthodoxe depuis le schisme de 1054, division entre catholiques et protestants, montée en puissance de l'islam) ; l'Europe connaît une multiplicité des langues ; enfin, il n'existe pas d'ethnie européenne. À cela s'ajoutent les souvenirs de l'histoire qui tracent des lignes de fractures entre États et la grande diversité des cultures nationales qui sont un élément fort d'identification des peuples.

Il existe pourtant **une unité de civilisation forgée autour de valeurs communes** : le primat des droits de l'Homme et des libertés individuelles, le goût pour la confrontation des idées, l'importance de la démocratie et de l'État de droit. Paul Valéry disait que

ces valeurs étaient le produit de trois influences : celle d'Athènes (la Grèce classique), celle de Rome (l'empire romain) et celle de Jérusalem (le christianisme). Il faudrait également mentionner l'esprit des Lumières.

On pourra toujours arguer que ces valeurs ne sont **pas propres aux Européens** et qu'elles sont communes aux pays occidentaux. Mais est-ce aussi vrai ? Les Européens n'ont pas la même conception que les Américains de l'individu et de ses relations avec l'État – surtout depuis l'arrivée au pouvoir de l'administration Trump. Leur attachement au respect de la vie humaine est plus exigeant (comme en témoignent le bannissement de la peine de mort ou l'interdiction de la commercialisation du corps humain).

Cette identité commune est restée longtemps **sans traduction politique stable**. L'Europe a connu des phases d'unité impériale. Mais ces empires étaient imposés par la force et n'ont jamais couvert l'ensemble du continent européen. La construction communautaire est la première communauté politique construite avec le consentement des peuples.

Il reste que les citoyens européens sont **fondamentalement attachés à leur identité nationale ou régionale**. L'identité européenne est une réalité de faible intensité affective et dépourvue de mémoire collective.

On pourrait imaginer diverses mesures propres à **renforcer le sentiment d'identité européenne** (intensification des échanges entre étudiants, encouragement à l'apprentissage de deux langues au minimum, enseignement de l'Europe dans le cadre d'une éducation civique, création de manuels d'histoire transnationaux...). D'autres mesures symboliques peuvent être envisagées : faire de la fête de l'Europe un jour férié, adjoindre au drapeau national le drapeau européen...

Mais l'Union **n'a pas et n'aura jamais les moyens de promouvoir une identité collective**. L'Union ne finance pas d'écoles et d'universités, ni de chaînes de télévision ou de radios, elle n'établit pas les programmes scolaires. Une revitalisation d'un discours sur l'identité européenne risquerait de déplacer sur le terrain idéologique le débat européen.

## **L'Union souffre d'une crise de défiance vis-à-vis de ses citoyens**

L'Union européenne est souvent qualifiée de construction non-démocratique. Ces accusations sont excessives même si la question ouverte est bien celle des moyens de rapprocher les citoyens de l'Union.

### **• L'Europe communautaire avait à ses débuts des carences démocratiques évidentes qui ont été depuis comblées**

Aux origines de la construction communautaire, le Parlement européen était une assemblée **dépourvue de pouvoirs réels** dont les membres étaient désignés par les parlements nationaux. De plus, la construction communautaire se développait par **grignotage progressif des compétences des États**, à traités constants, sans consultation des peuples.

Ces déviations **ont été depuis corrigées**. Il n'y a plus de transferts de compétence sans révision des traités européens. Le Parlement européen est élu au suffrage universel direct depuis 1979 et dispose de pouvoirs législatifs et de contrôle importants.

- **L'organisation institutionnelle de l'Union continue toutefois à présenter des particularités qui la démarquent des régimes démocratiques nationaux**

Cette organisation ne respecte pas complètement le **principe de séparation des pouvoirs** : l'initiative législative, qui est dans les régimes politiques nationaux normalement partagée entre le Gouvernement et le Parlement, appartient dans l'Union à une institution (la Commission) composée de membres nommés et non élus ; la procédure d'adoption des actes législatifs de l'Union fait intervenir les représentants des exécutifs nationaux (alors que le vote de la loi est normalement le fait d'un Parlement élu).

On notera également que deux des institutions les plus importantes de la vie de l'Union (le Conseil et le Conseil européen) **échappent à toute forme de contrôle**. Les chefs d'État et de gouvernement peuvent ainsi prendre des orientations politiques importantes pour l'évolution de l'Union ou arbitrer le contenu de projets de textes législatifs en cours de discussion en dehors de tout contrôle démocratique.

- **Ces éléments de fait ne sauraient toutefois conduire à l'Union européenne d'ensemble non-démocratique**

L'Union est une démocratie parce que son système politique permet la **représentation et la participation des citoyens**. Ainsi que l'indique l'art. 10 § 1 TUE, issu du traité de Lisbonne, le fonctionnement de l'Union se fonde sur le principe de la **démocratie représentative** : les citoyens sont représentés par le Parlement européen (art. 10 § 2 TUE) dont le mode d'élection (suffrage universel direct) et l'étendue des pouvoirs de contrôle et de co-législation garantissent le caractère démocratique de l'Union. Ce fonctionnement repose également sur le principe de la **démocratie participative** : l'art. 10 § 3 TUE consacre le droit de tout citoyen de participer à la vie démocratique de l'Union. Différents acteurs, dont l'existence est reconnue par les traités, participent à cette expression citoyenne : les **partis politiques européens** qui « contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union » (art. 10 TUE) et la **société civile** dont les associations représentatives « entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier » avec les institutions de l'Union (art. 11 § 1 TUE).

Si l'Union est une démocratie, c'est également parce que **les États qui la composent sont des États démocratiques**. Ainsi que le formule très clairement l'art. 10 § 2 TUE, « les États-membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens ». Ainsi, l'Union est démocratique parce que le Conseil et le Conseil européen sont composés de **représentants d'États issus d'élections nationales et contrôlés par les parlements nationaux**.

L'Union est une démocratie, enfin, parce qu'elle **garantit les droits et libertés des citoyens**. Le fait que les droits de l'homme et les libertés fondamentales

soient réunis au sein d'un texte – la Charte européenne des droits fondamentaux – ayant force juridique obligatoire et que ces droits et libertés soient largement consacrés et repris par la jurisprudence européenne participe étroitement au caractère démocratique du système communautaire.

- **L'Union européenne réussit à associer les États à son fonctionnement tout en organisant une forme nouvelle de gouvernance démocratique**

Si le principe de séparation des pouvoirs n'est pas aussi bien garanti que dans les régimes politiques nationaux, c'est parce que l'Union **associe étroitement les États à son fonctionnement institutionnel**. Il n'est pas envisageable que les États soient privés de toute voie d'action et de représentation dans le cadre d'un système qui mettrait face à face la Commission et le Parlement européen : l'Union ne peut fonctionner sur le modèle des régimes politiques nationaux.

Par ailleurs, si les fonctions législative, exécutive et juridictionnelle ne sont pas attribuées chacune à un seul organe, la manière dont ces fonctions sont réparties assure un **principe important**, consacré par la Cour de Justice, **d'équilibre institutionnel** (CICE 17 déc. 1970, Köster). Ce principe signifie que les institutions doivent exercer les compétences attribuées par les traités dans le respect de celles des autres et que la manière dont ces prérogatives sont réparties assure un équilibre que la Cour est chargée de faire respecter.

On soulignera enfin que le fonctionnement de l'Union **matérialise une forme nouvelle mais atypique de gouvernance démocratique**. Il est indéniable que la prise de décision européenne repose sur une procédure complexe qui rend difficile l'identification d'un responsable unique des décisions prises. Mais le processus décisionnel a pour grand mérite de **favoriser l'intégration des points de vue de nombreux acteurs** (institutions européennes incarnant l'intérêt général européen, États-membres, administrations nationales et acteurs de la société civile).

- **L'Union n'en est pas moins affectée d'une désaffection des citoyens qui semble plus marquée que dans les régimes politiques nationaux**

Jusque dans les années quatre-vingt-dix, la construction européenne bénéficiait d'une sorte d'adhésion de principe. Le référendum sur le traité de Maastricht a marqué en France un tournant en révélant les **doutes des citoyens sur le projet européen**. Les sondages montrent que le projet européen continue à jouir d'un **important soutien** auprès des citoyens européens (même si c'est en France que la défiance est la plus forte). Face aux crises et aux menaces de guerre, les citoyens européens sont convaincus de la nécessité de rester unis. Le Brexit a mis en lumière les conséquences négatives d'une sortie de l'Union. Tout en restant en progression sur l'ensemble du continent, les partis eurosceptiques ne proposent plus de quitter l'Union européenne ou d'abandonner l'euro : ils affirment désormais vouloir transformer l'Union de l'intérieur.

Toutefois, les interrogations sur la manière dont l'Union fonctionne sont fortes.

En premier lieu, les citoyens ont le sentiment d'être **mal représentés par le système européen**. Le lien avec les parlementaires européens est mal établi comme le montrent un taux de participation insuffisant aux élections européennes et le manque d'intérêt pour les débats au Parlement européen.

Un tel déficit de représentation n'est **pas propre à l'Union** : tous les régimes politiques nationaux doivent faire face à une fracture civique entre le peuple et ses représentants. Cette dernière est toutefois plus vive à l'échelle européenne. D'une part, l'Union est **une organisation multinationale, par nature plus loin des citoyens**, et qui manque de l'enracinement historique et culturel sur lesquels les États peuvent s'appuyer. D'autre part, les particularités du système institutionnel ne favorisent pas l'identification des citoyens aux acteurs européens.

Il n'y a pas ainsi de pouvoir gouvernemental identifié. Alors que, dans les régimes politiques nationaux, le gouvernement est le responsable ultime des décisions prises, celui vers lequel on peut se tourner en cas de difficultés, le système européen ne permet pas d'incarner un responsable unique de la prise de décision. Le législatif est partagé entre le Conseil et le Parlement. Pas moins de trois instances (le Conseil européen, le Conseil et la Commission) participent à l'exercice de la fonction exécutive. Par ailleurs, l'absence de fait majoritaire au Parlement européen prive les citoyens d'une grille de lecture des questions à l'ordre du jour des institutions européennes.

Surtout, à la différence des régimes politiques nationaux, le système institutionnel européen **n'offre pas aux citoyens la possibilité de choisir les dirigeants européens et le programme législatif qu'ils doivent appliquer**. Le programme législatif de l'Union est déterminé en amont selon un processus associant le Parlement européen (qui cherche à peser sur les orientations dégagées par le président de la Commission en début de législature), la Commission, le Conseil européen et l'État assurant la présidence des formations spécialisées du Conseil. Si l'origine politique du président de la Commission semble plus ou moins liée au résultat des élections européennes, les nominations aux autres fonctions (président du Conseil européen, Haut représentant...) résultent de discussions complexes (le « rubik's cube » européen) où entrent en jeu l'appartenance politique des candidats mais aussi leur profil personnel et leur pays d'origine. L'objectif n'est pas d'assurer la primauté d'une majorité issue des urnes mais une sorte d'équilibre de représentation entre catégories de pays (pays du nord et pays du sud, grands et petits pays, États sociaux-libéraux et États attachés au rôle régulateur de l'État...) ainsi qu'entre mouvements politiques et courants de pensée. L'orientation politique de la Commission n'est pas déterminée par une majorité parlementaire européenne dont elle serait issue : elle reflète la diversité des États ayant désigné les commissaires. Les votes au Parlement européen n'opposent pas une majorité et une opposition : ils associent souvent, de manière trans-partisane, les principaux groupes parlementaires ou résultent de clivages complexes qui varient selon la nature des textes en discussion.

La démocratie européenne peine également à s'enraciner parce qu'il n'existe **pas d'espace public européen** où sont débattus les choix politiques

collectifs (les partis et syndicats restent largement confinés dans les frontières nationales), **ni d'opinion publique européenne** ayant la même perception des enjeux communs.

Joue enfin **l'encadrement des politiques nationales** qui peut créer le sentiment d'une déposition excessive des moyens de souveraineté. Par l'effet de la primauté du droit communautaire, des règles nationales contraires au droit de l'Union peuvent être remises en cause alors même qu'elles sont l'expression de choix de société explicites. La manière dont les troïkas (Commission européenne, Banque centrale européenne, FMI) ont dicté aux États en difficulté (Grèce, Italie) leurs politiques économiques et sociales a pu laisser penser que, ce faisant, l'Europe s'imposait dans des choix relevant de leur responsabilité nationale. En même temps, si l'Europe a agi de cette façon, c'était pour **sauver la zone euro dont l'institution relevait d'un choix démocratique**. Le citoyen grec peut se plaindre des choix de l'Europe mais le citoyen allemand peut aussi légitimement s'interroger sur la nécessité d'aider des pays dont les difficultés sont de leur fait puisqu'elles résultent de politiques économiques et budgétaires laxistes sans parler du citoyen slovaque ou bulgare qui comprend mal pourquoi il devrait aider les Grecs à maintenir un niveau de retraite supérieur au sien.

Il est donc excessif de prétendre que le régime politique de l'Union serait par nature non démocratique. Il est toutefois juste d'admettre que l'Union européenne connaît un **déficit de représentation et de légitimité** résultant de l'incapacité des États à promouvoir des solutions communes efficaces.

## **L'alternative inefficace d'une Europe des nations**

Pour faire face à cette défiance démocratique, certains auteurs (Paul Thibaud<sup>1</sup>, Marcel Gauchet<sup>2</sup> ou Pierre Manent<sup>3</sup>) défendent l'idée que **l'Europe communautaire ne peut être une démocratie** parce qu'elle repose sur la fiction d'un peuple européen qui n'existe pas et ne peut pas exister. L'Union européenne est un ensemble désincarné et indéterminé. L'espérance démocratique ne peut se concevoir qu'à l'intérieur des nations car une collectivité humaine ne peut se constituer qu'à partir d'un « degré de confiance et de solidarité qui ne s'engendre que lentement, et souvent dans l'hostilité à l'égard d'un autre » (Paul Thibaud). Pierre Manent fait remarquer que plus il y a d'États membres, plus les décisions sont longues à prendre, moins les citoyens peuvent se sentir concernés et impliqués dans le processus décisionnel. Dans ces conditions, l'Union européenne ne signifie rien d'autre que la dépolitisation de la vie des peuples, c'est-à-dire leur réduction systématique à l'économie et à la culture. Si elle veut constituer un espace politique vivant, la construction européenne doit s'édifier autour et à partir des États.

Mais cette autre conception de l'Europe ne risque-t-elle pas de déboucher sur des blocages récurrents dans la prise de décision ou sur l'adoption de textes

1. Dans la revue *Le Débat*, « La crise européenne, et après ? », n° 140, mai-août 2006.

2. Marcel Gauchet, *La condition politique*, Gallimard, 2005.

3. Pierre Manent, *La raison des nations. Réflexions sur la démocratie en Europe*, Gallimard, 2006.

réduits au plus petit dénominateur commun ? Des institutions supranationales ne sont-elles pas nécessaires pour favoriser des lignes d'action européennes ambitieuses qui permettent de dépasser les intérêts nationaux ? La promotion d'un modèle intergouvernemental n'irait-elle pas à l'encontre de l'exigence de transparence démocratique en réduisant le rôle du Parlement européen et en donnant le primat aux discussions en coulisses au sein du Conseil ou du Conseil européen ? Face à des puissances comme la Chine ou les États-Unis, les États européens peuvent-ils prendre le risque de la désunion ?

## **L'idée d'une démocratie post-nationale**

À l'inverse de ce point de vue, des philosophes, tels Jürgen Habermas ou Jean-Marc Ferry, estiment que l'intégration européenne a fait surgir une forme politique inédite dépourvue d'autorité centrale mais détenant des prérogatives jadis imparties aux seules souverainetés étatiques (contrôle des frontières extérieures, puissance législative, droit de battre monnaie...). Cet espace politique nouveau incarne **une forme nouvelle de démocratie** détachée de toute référence au cadre national au sein de laquelle le pouvoir est dispersé. Pris dans la dynamique politique européenne, les citoyens vont (ou sont en passe de) se détacher de leurs communautés traditionnelles d'appartenance pour s'identifier aux principes de la démocratie et de l'État de droit incarnés par les institutions européennes. C'est l'idée de patriotisme constitutionnel ou, selon la formule de Jürgen Habermas, de « transnationalisation » de la souveraineté du peuple.

Mais peut-on mobiliser les citoyens autour de la promotion de principes abstraits sans ancrage affectif comme la liberté ou le droit ? La solidarité entre citoyens – indispensable à l'unité de la cité – ne se construit-elle pas à l'intérieur des espaces politiques nationaux ? Et les crises récentes auxquelles l'Union à du faire face ne montrent-elles pas que les citoyens ont d'abord tendance à se tourner vers leurs gouvernements perçus comme plus à même de les protéger qu'un pouvoir politique européen mal identifié ?

## **Perspectives**

### **La nécessité d'une transparence démocratique accrue des institutions européennes**

Une démocratie européenne vivante exige **l'existence d'un espace transnational de délibération** qui soit réel et visible des citoyens. Sans doute conviendrait-il à cette fin de renforcer les prérogatives du Parlement européen, de développer les possibilités d'expression directe des citoyens à l'échelle européenne et de renforcer la portée des élections européennes (en prévoyant l'élection d'une partie des eurodéputés sur des listes transnationales et en institutionnalisant le lien entre les résultats de ces élections et la désignation du président de la Commission européenne).

**L'europanisation des espaces publics nationaux** constitue un autre important chantier. Les questions européennes ne peuvent plus être le « parent

pauvre » des débats politiques nationaux. Alors que « Bruxelles » est trop souvent désignée comme « bouc émissaire » des difficultés nationales, il faudrait que les enjeux européens soient mieux pris en compte par les médias nationaux et que les parlements nationaux jouent un rôle accru dans le contrôle des politiques européennes des gouvernements.

Mais pour que la construction européenne réponde mieux aux attentes des citoyens, il n'y a pas d'autre voie que celle de l'**approfondissement des politiques communes**. Si, comme on l'a vu, il est illusoire d'envisager une fédéralisation du système institutionnel, l'avenir est la **promotion de solutions sectorielles d'inspiration fédérale** qui permettent à l'Union de continuer dans la mise en commun de moyens d'action.

## **La nécessité d'une vision renouvelée des missions de l'Union européenne : l'idée d'une souveraineté européenne**

### **• Les missions originelles de la construction européenne ont été pour l'essentiel atteintes**

La construction communautaire était originellement le produit d'une triple **nécessité** : réconcilier la France et l'Allemagne pour éviter que puisse se reproduire un nouveau conflit européen ; favoriser la reconstruction d'infrastructures et de capacités de production ravagées par la guerre (les États-Unis liant leur aide à une entente politique entre Européens sur ses modalités de répartition) ; fortifier l'union politique et la communauté de valeurs des Européens de l'Ouest et les unir face à la pression de l'Union soviétique au moment où cette dernière renforçait son emprise sur l'est de l'Europe.

Ces objectifs ont été largement atteints. L'édification du marché commun, puis du marché unique, a fait des pays européens **une zone de prospérité et un pôle structuré de l'économie mondiale**. Alors que d'autres régions du monde connaissent de manière récurrente des foyers de tension (Inde/Pakistan, Chine/Japon...), l'Europe communautaire est **en paix depuis 1945**. Certes, l'absence de confrontation entre les deux blocs est d'abord le résultat d'un équilibre de la terreur : à ce titre, la construction communautaire est tout autant la conséquence de la paix en Europe que sa cause première. De plus, l'Europe a échoué à empêcher la guerre en ex-Yougoslavie ou l'agression russe contre l'Ukraine. Mais qui peut nier que la construction européenne ait joué un rôle positif dans la pacification du vieux continent ? En instituant des coopérations organisées entre États qui se faisaient autrefois la guerre, en favorisant des réconciliations historiques (entre la France et l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Irlande, la Grèce et la Turquie, la Hongrie et la Roumanie...) et en faisant comprendre aux pays d'Europe de l'Est qu'il n'y aurait pas d'adhésion à l'Union sans règlement pacifique de leurs différends, elle a fait œuvre de paix.

La construction communautaire a également été un **facteur de propagation de la démocratie** à l'échelle du continent européen. Sans la force d'attraction du projet européen, les derniers régimes autoritaires ou fascistes du continent (Espagne franquiste, Grèce des colonels, Portugal de Salazar) n'auraient pas si

facilement disparu ou, plus précisément, l'auraient fait mais plus tardivement et au prix peut-être d'affrontements internes.

- **La construction européenne doit désormais se doter d'un agenda ambitieux pour relever les grands défis**

Le premier de ces défis est celui de la **remise en cause des valeurs européennes** dans certains États membres (actuellement Hongrie et Slovaquie, antérieurement Pologne, Slovénie et Roumanie). Au nom d'un modèle « illibéral », on assiste dans ces pays à des atteintes à l'état de droit par l'adoption de législations mettant en cause l'indépendance des juges, la liberté des médias, les libertés académiques ou la non-discrimination des personnes. Certains de ces pays en viennent même à rejeter l'Union dénoncée comme un nouvel « empire » destructeur des valeurs de la civilisation européenne.

Le deuxième est celui de l'**adoption de solutions commune à des problèmes transnationaux qui dépassent l'action des États pris isolément**. Ces sujets sont faciles à identifier : la protection de l'environnement, la mutation numérique, la sécurité alimentaire, la protection contre les menaces sanitaires, la lutte contre la grande criminalité et le terrorisme, le défi migratoire et bien entendu la transition écologique.

Le troisième défi dont les Européens ont pris conscience plus récemment à la suite des rapports Letta et Draghi, est le **redressement de la compétitivité de leurs économies** qui nécessite une simplification des normes européennes, la mise en place d'une union de marchés et de capitaux, une politique commune de soutien à l'innovation...

Le quatrième défi est celui de la **construction d'une véritable souveraineté européenne** ainsi que l'a prescrit le sommet de Versailles en mars 2022. L'enjeu est double : **réduire les dépendances européennes** dans les différents domaines de l'action publique (sanitaire, énergétique...) et **doter l'Union des instruments de puissance** lui permettant de défendre en toute indépendance ses intérêts sur la scène internationale face aux ambitions prédatrices de la Chine, à la menace russe et à une administration américaine qui ne la traite plus comme un allié. Le champ des mesures à prendre pour concrétiser cette souveraineté européenne est considérable : soutien à des projets industriels porteurs dans des secteurs d'avenir (ce qui devrait passer par la mobilisation de financements européens et la consécration d'un principe de préférence européenne), mise en place d'une stratégie commune coordonnée en matière énergétique, mise en œuvre d'une politique commerciale offensive, affirmation de l'autonomie militaire des Européens...

La question est de savoir si les États membres auront la **volonté politique** de progresser dans cette voie et si leurs **divisions** (entre pays contributeurs et bénéficiaires nets du budget, entre pays partisans d'une solidarité accrue au niveau européen et ceux hostiles à toute union de transferts, entre pays adeptes d'une régulation européenne affirmée et ceux partisans d'une certaine concurrence fiscale ou sociale entre États...) ne seront pas un obstacle.

Le dernier défi est celui de l'**élargissement** avec la possibilité de l'adhésion des premiers pays (Monténégro ? Albanie ?) à un terme rapproché (2030 ?). L'idée d'une révision préalable des traités afin d'adapter le cadre institutionnel (extension du champ de la majorité qualifiée, limitation de la taille de la Commission...) semble être écartée. L'Union devra alors résoudre des difficultés considérables liées à une gouvernance interne beaucoup plus complexe, à la perspective d'une redistribution des aides européennes au bénéfice de nouveaux entrants, à des risques d'atteinte accrue aux règles de l'état de droit...

## QCM

1. **Le traité de Rome prévoyait la création (trois bonnes réponses) :**
  - A. D'un marché commun
  - B. D'un marché unique
  - C. D'une citoyenneté européenne
  - D. D'une union économique et monétaire
  - E. D'une politique de l'emploi
  - F. D'une politique agricole commune
  - G. D'une politique des transports
  
2. **Quelle est la définition de l'Union européenne inscrite dans la Constitution française ?**
  - A. Une Union d'États ayant choisi librement de déléguer l'exercice de certaines de leurs compétences à des organes communs
  - B. Une Union d'États exerçant les droits de souveraineté transférés librement par les États membres
  - C. Une Union d'États ayant choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences
  - D. Une Union d'États exerçant en commun les compétences qui lui ont été déléguées
  
3. **Parmi ces trois propositions, identifiez celle qui caractérise le traité de Lisbonne :**
  - A. Le traité de Lisbonne reprend les principales dispositions institutionnelles et juridiques du traité instituant une Constitution pour l'Europe sous forme d'amendements aux traités existants
  - B. Le traité de Lisbonne reprend le traité instituant une Constitution pour l'Europe amputée de ses parties II et III relatives à la Charte et aux politiques communes
  - C. Le traité de Lisbonne remplace les traités existants par un texte unique comportant des dispositions institutionnelles et juridiques issues du traité établissant une Constitution pour l'Europe

## ■ Connaissances de base

### L'approche traditionnelle de la coopération communautaire

Dans sa conception initiale telle qu'elle avait été exposée par Robert Schumann en 1951, la construction communautaire devait permettre aux États membres de progresser ensemble vers « une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » : il n'y avait **pas place, dans cette approche, pour la formation de cercles de coopération à géométrie variable**. La seule exception concernait les pays et territoires d'outre-mer qui étaient exclus, dès le traité de Rome, de l'application du droit communautaire.

### Les différentes formes de géométrie variable

- **Les coopérations parallèles hors traités**

La construction européenne cohabite toutefois, depuis longtemps, avec des **coopérations à géométrie variable hors traités** : programmes de coopération dans le domaine de l'aéronautique et de l'espace (Airbus-EADS, Agence spatiale européenne) ou celui de la recherche (Eurêka), accords de Schengen en vue de la suppression des contrôles aux frontières, traité de Prüm conclu le 25 mars 2005 par sept États membres mettant en place une base commune de données biométriques pour la lutte contre le terrorisme et l'immigration illégale. Les États membres conservent en effet le droit de conclure des accords internationaux avec des États membres ou non-membres de l'Union à condition de respecter le droit de l'Union et de remplir l'obligation de coopération loyale (art. 4 § 3 TUE).

- **Les cercles de coopération politique entre États**

La construction communautaire s'accommode également de la constitution de **cercles de coopérations ou de relations privilégiées entre États** : couple franco-allemand, triangle de Weimar entre la Pologne, la France et l'Allemagne, coopérations en matière de politique étrangère...

- **Les mécanismes de flexibilité dans le cadre du droit de l'Union**

Des mécanismes dérogatoires existent dans le cadre des traités : clauses de sauvegarde prévues par les traités, périodes transitoires ménagées par les traités d'adhésion, flexibilités prévues par le droit dérivé.

- **Les dérogations permanentes accordées à certains États**

L'approfondissement de la construction européenne à partir du traité de Maastricht de 1992 s'est également accompagné de dérogations **exemptant**

**certains États** (Royaume-Uni, Irlande, Danemark...) **de dispositions des traités** (« opt-out »).

La conclusion du traité de Maastricht est ainsi allée de pair avec la conclusion de deux protocoles, le premier relatif à la politique sociale non applicable au Royaume-Uni, le second exemptant ce pays de toute participation à la monnaie unique. En décembre 1992, l'échec du premier référendum danois a conduit le Conseil européen d'Édimbourg à exempter le Danemark de toute participation à la monnaie unique et à la défense européenne. La communautarisation d'une partie du troisième pilier et l'intégration de Schengen dans le cadre de l'Union par le traité d'Amsterdam ont généré une nouvelle vague de dérogations au bénéfice du Danemark (pour lequel les mesures relatives à Schengen et à l'espace de liberté, de sécurité et de justice ont valeur de règles de droit international et non de droit communautaire) et du Royaume-Uni et de l'Irlande (autorisés à maintenir des contrôles sur les personnes aux frontières et à ne pas participer aux mesures relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice). Enfin, en contrepartie de la communautarisation de la coopération judiciaire et policière en matière pénale et de la force obligatoire donnée à la Charte européenne des droits fondamentaux, le traité de Lisbonne a introduit de nouvelles dérogations jusqu'à ce que le Brexit réduise le champ de ces dérogations du fait de la sortie de l'Union d'un de leurs principaux bénéficiaires.

Outre les « opt-out », les traités consacrent l'existence d'« opt-in » qui sont des dérogations autorisant les États bénéficiant d'un « opt-out » à participer, lorsqu'ils le souhaitent, à la mise en œuvre d'un dispositif dont ils sont *a priori* exemptés. On compte actuellement deux « opt-in » au bénéfice de l'Irlande et du Danemark (Schengen, espace de liberté, de sécurité et de justice).

#### • **La coopération entre États de la zone euro**

La géométrie variable « positive » a fait son « entrée » officielle dans le corps des traités avec le lancement par ce même traité de Maastricht de l'Union économique et monétaire. La participation à la monnaie unique est en effet réservée aux seuls États satisfaisant à des critères de convergence.

L'eurozone n'est pas une coopération renforcée au sens de la clause introduite par le traité d'Amsterdam (voir ci-après) mais une coopération spécialisée initiée directement sur la base du traité. Ainsi, sauf dérogation explicite, les dispositions relatives à l'Union économique et monétaire s'appliquent, par principe, à l'ensemble des États membres.

#### • **Le mécanisme des coopérations renforcées**

L'institutionnalisation de l'intégration différenciée a connu une avancée importante avec **l'insertion dans le corps des traités, lors de la révision d'Amsterdam, de la clause des coopérations renforcées**. Alors que se profilait la perspective d'un élargissement à l'est de l'Union faisant craindre que les possibilités d'agir en commun seraient plus difficiles, cette clause autorise des États membres à **aller de l'avant dans un domaine particulier tout en prenant**

**appui sur le cadre institutionnel et juridique de l'Union.** La démarche est novatrice : jusqu'ici un groupe d'États membres qui voulait aller plus loin dans un domaine de compétence communautaire devait obtenir une modification des traités (monnaie unique) ou se situer en dehors de leur cadre (Schengen) ; désormais, ce groupe peut agir dans le cadre de l'Union.

#### • Le régime de droit commun

Les conditions de fond posées au lancement d'une coopération renforcée, héritées pour la plupart du traité d'Amsterdam, sont nombreuses et contraignantes. La Commission européenne et certains États membres préoccupés par le risque de créer une première classe à laquelle ils n'auraient pas les moyens d'accéder ont eu en effet pour souci de limiter ainsi la portée de la géométrie variable.

La coopération renforcée doit ainsi :

- réunir au moins neuf États membres. Il s'agit d'éviter une prolifération de petits cercles de coopérations à géométrie variable ;
- ne pas constituer une entrave ou une discrimination aux échanges, ne pas provoquer de distorsions de concurrence et ne pas porter atteinte au marché intérieur ;
- ne pas porter sur une matière relevant des compétences exclusives de l'Union ;
- et surtout, n'être engagée qu'en dernier ressort. Pour lancer une coopération renforcée, la preuve doit être apportée qu'une proposition législative a été présentée par la Commission, discutée au sein du Conseil et du Parlement européen mais qu'il a été impossible de l'adopter « dans un délai raisonnable ».

La procédure de lancement d'une coopération renforcée ouvre par ailleurs un **droit de veto à la Commission**. Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée doivent en effet adresser une demande à la Commission qui peut ne pas y donner suite si elle estime par exemple qu'une telle coopération ne serait pas conforme avec le droit de l'Union.

La coopération renforcée doit ensuite être **autorisée par le Conseil à la majorité qualifiée** après approbation du Parlement européen.

Dans certains domaines (droit de la famille, extension des compétences d'un Parquet européen, conditions d'intervention des autorités policières d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre), le **lancement d'une coopération renforcée est facilité en cas de blocage de la décision**. Au cas où un État estime qu'une proposition législative couvrant un de ces sujets met en cause des principes énumérés par le traité, il peut demander à ce que le Conseil européen soit saisi. C'est la clause de « frein ». Toutefois, en cas d'impossibilité d'aboutir à un accord au Conseil européen, et il s'agit de la clause « accélérateur », une coopération renforcée est réputée automatiquement autorisée (sans qu'il soit besoin d'une proposition de la Commission, d'une approbation par le Conseil et d'un accord du Parlement européen) dès lors que cette coopération réunit au moins neuf États membres. Ce dispositif constitue un moyen intéressant pour

contourner le refus d'États hostiles à toute intervention législative de l'Union dans les matières pénales ou de coopération policière.

Une fois instituée, les actes nécessaires à la mise en œuvre de la coopération renforcée sont **adoptés selon les procédures prévues par les traités** : proposition de la Commission, examen par le Conseil et le Parlement européen.

Ainsi, la Commission exerce son droit d'initiative en tant que collège avec la participation de tous les commissaires y compris ceux issus des États non membres de la coopération renforcée. Une telle disposition se justifie par le fait que la Commission est un organe collégial dont les membres sont en droit indépendants des États.

En revanche, si le Conseil délibère entre tous les États membres, **seuls les États membres de la coopération renforcée prennent part au vote pour l'adoption des actes**. Les votes se font à l'unanimité ou à la majorité qualifiée selon ce que prévoient les règles des traités applicables à la matière considérée.

Enfin, lorsqu'il se prononce sur les projets d'acte législatifs, le Parlement européen le fait **en formation plénière**, sans distinguer selon que les députés sont issus d'États appartenant ou non à la coopération renforcée. Cette disposition tient au fait que le Parlement européen représente le peuple européen dans son ensemble et que ses droits ne sauraient être divisés. Il en résulte, et c'est quelque peu paradoxal, qu'un acte législatif proposé dans le cadre d'une coopération renforcée pourrait se voir bloqué ou modifié à l'instigation de députés issus d'États non membres de cette coopération.

Un État peut à tout moment demander à **rejoindre une coopération renforcée** déjà constituée – sous réserve du respect d'éventuelles « conditions » fixées dans la décision initiale de lancement. Une telle disposition vise à éviter que des États cherchent à rejoindre une coopération renforcée dans le seul objectif d'en bloquer de l'intérieur les développements sans souci de se plier aux obligations qui en découlent.

#### • **Le régime applicable à la PESC**

Ce régime donne aux États une **marge d'initiative plus importante** pour lancer une coopération renforcée. La demande des États membres est transmise au Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui donne un avis sur la compatibilité de la coopération envisagée avec la PESC. La demande des États est transmise au Parlement européen (pour simple information) et à la Commission (pour avis sur la compatibilité de cette demande avec les autres politiques de l'Union). À la différence du régime de droit commun, la Commission ne peut s'opposer à une telle demande : l'autorisation de procéder à une coopération renforcée est décidée directement par le Conseil Affaires étrangères statuant à l'unanimité.

## • Les dispositifs à géométrie variable en matière de politique étrangère et de défense

En matière de PESC, le mécanisme de l'abstention constructive est une forme d'intégration différenciée puisqu'il autorise un État à assortir son abstention d'une déclaration formelle indiquant qu'il n'appliquera pas la décision mais qu'il accepte que cette dernière engage l'Union et qu'il s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec elle. La décision n'est pas adoptée si les États membres assortissant leur abstention d'une telle déclaration représentent au moins un tiers des États membres représentant au moins un tiers de la population.

En matière de défense, le traité de Lisbonne ouvre la possibilité au Conseil d'instituer une **coopération structurée permanente** (art. 46 TUE mis en œuvre par le Conseil en décembre 2017 entre 25 États membres) ou de **confier la mise en œuvre d'une mission** à un groupe d'États membres qui disposent des capacités nécessaires (art. 44 TUE, disposition jamais utilisée).

## ■ Bilan

Ce bilan est très contrasté.

S'agissant des coopérations hors traités dites « parallèles », elles n'ont **pas nu au développement de la construction européenne**. Au contraire, elles ont permis d'approfondir la coopération dans des domaines mal couverts par les traités. Ces coopérations ont été ainsi à l'origine de grandes réussites industrielles (Airbus, avions de transport), du développement de la coopération en matière de recherche appliquée (Eurêka) et de résultats concrets visibles des citoyens (suppression des contrôles aux frontières). Elles sont également le moyen d'une association d'États non-membres à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun (participation de la Suisse et de la Norvège à l'espace Schengen). Enfin, ces coopérations sont le moyen de contourner un blocage au Conseil en permettant à un groupe d'États d'approfondir leur coopération dans un domaine pour lequel l'Union est empêchée d'agir.

Les dérogations permanentes – qui sont une forme de différenciation « négative » – ne doivent pas être trop décriées : elles ont permis à la coopération européenne de **prosperer dans des matières sensibles** (défense, coopération judiciaire, libre circulation des personnes) sans en être empêchés par les réticences de certains États. Ces dérogations étaient souvent une condition posée par ces pays à leur acceptation d'une telle expansion des compétences européennes et à la levée de leur opposition de toute révision des traités en ce sens. De plus, elles peuvent être un moyen pour un pays de voir comment fonctionne une politique avant d'éventuellement s'y rallier le temps que son opinion publique ait favorablement évolué. Ainsi, le Danemark a renoncé par référendum le 1<sup>er</sup> juin 2022 à son opt-out en matière de défense.

S'agissant de la monnaie unique, la constitution d'une coopération comprenant les seuls les États remplissant des critères de convergence était

indispensable : la monnaie unique n'aurait jamais vu sinon car des pays comme le Danemark ou le Royaume-Uni étaient opposés à son lancement dans le cadre commun. Par ailleurs, loin de susciter une « fragmentation » de l'Union, la mise en place de l'euro a lancé un processus qui recueille l'adhésion d'un nombre croissant d'États membres.

Enfin, en dépit de son intérêt, la clause des coopérations renforcées a été **peu mise en œuvre**. Elle a été utilisée en 1999 pour intégrer Schengen dans le cadre de l'Union et en appliquer l'acquis à treize États participants (les Quinze sauf l'Irlande et le Royaume-Uni). Mais Schengen était une coopération déjà existante et la coopération renforcée a été instituée directement par le traité d'Amsterdam. Par la suite et beaucoup plus tardivement, la clause des coopérations renforcées a été utilisée à quatre reprises pour mettre en œuvre des textes restés bloqués au Conseil en raison de l'exigence d'unanimité (voir encadré ci-dessous).

### **Les coopérations renforcées autorisées par le Conseil**

#### **Le régime de divorce entre couples transnationaux**

Par une décision adoptée en juillet 2010, une coopération renforcée a été instituée dans le domaine de la **loi applicable au divorce et à la séparation de corps**. Dans ce cadre, un règlement déterminant le tribunal compétent et la loi applicable en cas de divorce entre ressortissants d'États membres a été adopté en décembre 2010. À l'origine, la Commission avait proposé ce texte en 2006 à l'ensemble des États membres mais son adoption s'était heurtée à l'opposition de la Suède. Deux autres textes ont été adoptés en juin 2016, dans le cadre de cette coopération renforcée, concernant le régime de propriété des couples internationaux.

#### **La protection unitaire par brevet**

Actuellement, tout inventeur peut protéger son invention par un brevet national ou par un brevet européen délivré par l'Organisation européenne des brevets (OEB) qui est une organisation intergouvernementale créée en 1977 sur la base de la Convention sur le brevet européen (CBE), signée en 1973 à Munich. L'OEB rassemble 38 États. Pour qu'un brevet européen délivré par l'OEB soit valable dans un État membre autre que le pays dont l'inventeur est le ressortissant, ce dernier doit cependant le faire valider dans chaque pays où il souhaite bénéficier d'une protection. Ce processus peut être complexe et très coûteux : les exigences de validation varient d'un pays à l'autre et peuvent entraîner des coûts de traduction et le paiement de taxes nationales de validation.

À la demande du Conseil européen, la Commission a fait, en août 2000, une proposition législative instituant un titre unique de protection. En raison de l'opposition de deux pays (Espagne et Italie) au régime linguistique, l'unanimité requise par les traités n'a pas été atteinte au Conseil. Pour contourner ce blocage, une coopération renforcée réunissant actuellement 25 États membres (tous sauf l'Espagne et l'Italie) a été constituée. Adoptés en décembre 2012, les règlements de l'Union européenne établissant le système du brevet unitaire européen sont entrés en vigueur le 20 janvier 2013.

Toutefois, ce brevet unitaire européen ne pouvait s'appliquer qu'à compter de l'entrée en vigueur de l'accord international instituant la juridiction unifiée des brevets (JUB). Dans l'attente des ratifications nécessaires, cette nouvelle juridiction n'a pu entrer en activité qu'en... mars 2023.

Accordé par l'Office européen des brevets (OEB), le brevet unitaire européen ne remplace pas les brevets nationaux et le brevet européen classique. Il est une option supplémentaire pour les entreprises souhaitant obtenir une protection par brevet au sein de l'Union européenne.

Le brevet unitaire européen supprime la nécessité de procédures de validation nationales. L'inventeur doit continuer à déposer, comme actuellement, un brevet européen auprès de l'OEB. Une fois le brevet européen délivré, le titulaire peut désormais demander l'effet unitaire et obtenir ainsi un brevet unitaire assurant une protection uniforme dans les 25 États membres de la coopération renforcée.

La **juridiction unifiée des brevets (JUB)** est une juridiction internationale disposant d'une compétence exclusive pour connaître des affaires de contrefaçon et de validité des brevets unitaires. Ainsi, la validité d'un brevet européen ne peut plus être contestée devant les juridictions nationales indépendamment l'une de l'autre.

#### **La taxe sur les transactions financières**

Cette coopération renforcée a été lancée en janvier 2013 entre 11 États membres, dont la France. Les discussions n'ont toutefois pas encore abouti.

#### **Le parquet européen**

Pour contourner l'opposition de quelques États membres à l'adoption d'un texte pour lequel l'unanimité était requise, une coopération renforcée a été lancée en avril 2017. Le règlement portant création du parquet européen a été adopté le 12 octobre 2017 par 22 États membres (les 27 moins le Danemark, la Hongrie, l'Irlande, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suède).

## **Perspectives**

### **Le nécessaire approfondissement de l'Europe à géométrie variable**

Il est largement admis que l'Europe à géométrie variable doit se développer. L'Union à 27 est en effet **un espace hétérogène qui ne saurait progresser du même pas**. Le PIB par habitant va du simple au double entre la Bulgarie et l'Allemagne. Les systèmes juridiques en matière pénale ou civile sont très différents d'un pays à l'autre. Le degré d'autonomie et d'ambition dans la politique extérieure varie selon l'état des opinions publiques nationales et les traditions historiques.

La mise en œuvre de la géométrie variable peut toutefois se faire selon plusieurs modalités possibles dont certaines peuvent être régressives.

### **Le recours à des coopérations intergouvernementales : une option de dernier ressort**

La conclusion d'un traité intergouvernemental est l'option, par exemple, retenue en 2012 pour renforcer les règles de surveillance des politiques budgétaires. Alors que deux pays, le Royaume-Uni et la République tchèque, s'opposaient à un renforcement des règles existantes, les vingt-cinq autres États membres ont conclu en mars 2012 un traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), désigné également sous le nom de « pacte budgétaire » européen.

Il est clair toutefois que cette option intergouvernementale doit être évitée au maximum parce qu'elle pose de **déliçats problèmes d'articulation avec le droit de l'Union**.

### **La constitution d'une avant-garde d'États membres : le risque d'une rupture avec le cadre commun**

Certains observateurs ou responsables politiques se sont fait les défenseurs de la constitution d'un « noyau dur » d'États membres qui aurait une force d'impulsion accrue. Dans cette logique, un groupe d'États conclurait un traité à part pour se fixer des objectifs plus ambitieux dans certains domaines et mettre en commun de nouveaux moyens. Une distinction s'amorcerait entre une Union centrée sur la réalisation du grand marché et une avant-garde aux engagements politiques plus forts.

L'idée d'un noyau dur d'États membres a été avancée la première fois en 1994 par deux dirigeants démocrates-chrétiens allemands, Karl Laumers et Wolfgang Schäuble, qui proposaient qu'un groupe de cinq pays (les pays du Benelux, la France et l'Allemagne) renforcent leur coopération à partir de la monnaie unique et se dotent d'une Constitution commune d'inspiration fédérale.

Le concept a été ensuite relancé par des personnalités comme Jacques Delors (qui se référait à une « avant-garde »), le ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer (qui a proposé le 12 mai 2000 la constitution d'un « centre de gravité ») ou le Président de la République Jacques Chirac dans son discours au Reichstag du 27 juin 2001 (proposition de constituer un « groupe pionnier<sup>1</sup> »). S'il n'est plus aussi présent dans le débat public, une telle option figure à bas bruit parmi les réflexions des politologues européens.

Cette démarche se heurte à une triple objection.

En premier lieu, la superposition de deux systèmes juridiques et institutionnels constituerait un **élément de complication, voire de confusion**.

Par ailleurs, on peut **douter de la force motrice d'un tel noyau dur**. Pourquoi serait-il plus facile à s'entendre à quelques-uns qu'à 27 alors que les lignes de fracture sont très diverses entre États ? On peut même penser que les États profiteraient du noyau dur pour écarter la méthode communautaire et se doter d'institutions intergouvernementales plus respectueuses de leur souveraineté mais moins efficaces pour progresser.

Enfin, la constitution d'un groupe fermé d'États coopérant en dehors du cadre de l'Union élargie serait en **rupture avec l'aventure communautaire** engagée depuis 1957. Faudrait-il que ces États quittent l'Union en utilisant l'article 50 TUE comme l'a fait le Royaume-Uni ? Ou, dans l'hypothèse où le traité créant le noyau dur serait compatible avec les traités, pourraient-ils rester dans l'Union avec pour conséquence que les États n'en faisant pas partie auraient l'impression de

1. En décembre 2003, le Président de la République a repris cette idée de groupe pionnier mais au pluriel évoquant la constitution de plusieurs groupes, dans les domaines de l'économie, de la défense et de la justice.

se retrouver dans un cercle de statut inférieur ? Le continent politique européen qui avait été réuniifié avec l'élargissement se trouverait coupé en deux selon une nouvelle ligne frontière entre États « in » et États « out ».

## La formation de cercles de coopération spécialisés

Selon une option évoquée notamment en 1995 par Édouard Balladur<sup>1</sup>, alors premier ministre, des groupes d'États seraient autorisés à se constituer pour approfondir leur coopération dans des domaines spécialisés (union économique et monétaire, asile, immigration et liberté de circulation des personnes, politique étrangère et de sécurité, coopération judiciaire).

À la différence de l'idée de noyau dur, l'Europe ne se trouverait pas coupée en deux puisque ces cercles comprendraient des États différents selon le domaine de coopération.

Mais l'inconvénient d'une telle démarche est qu'elle déboucherait sur un « **détricotage** » de la coopération élargie à 27. Si des cercles spécialisés étaient constitués autour de thématiques identifiées, le risque existe que les États membres ne participeraient en commun qu'à quelques items très circonscrits (union douanière, politique commerciale, marché intérieur hors liberté de circulation des personnes).

Par ailleurs, outre qu'un tel schéma serait peu lisible et complexe dans son fonctionnement, il risquerait de **faire perdre de sa cohérence à l'action de l'Union**. « Qui ne voit les liens manifestes entre politique étrangère et politique commerciale, face à la Russie ou à l'Iran ? ou avec la politique de l'immigration, face aux pays d'Afrique du Nord ou de l'Afrique sub-saharienne ? ou encore avec la politique monétaire commune, comme le montrent actuellement les sanctions américaines contre l'Iran ?<sup>2</sup> »

## Un recours accru aux coopérations renforcées : une option pertinente

Le mécanisme des coopérations renforcées est un outil intéressant qui peut permettre de générer des actions à géométrie variable tout en restant dans le cadre des traités.

Il est ainsi un moyen pragmatique de **contourner le veto d'un État membre à certains dossiers importants requérant l'unanimité**. La simple évocation de cette option peut d'ailleurs jouer comme moyen de pression sur l'État à l'origine du blocage (voir par exemple la levée par la Hongrie de son opposition en décembre 2023 à l'accord sur la révision du cadre financier pluriannuel par hostilité à la création d'une facilité pour l'Ukraine après qu'un dispositif alternatif à géométrie variable ait été évoqué). Certes, le lancement de coopérations

1. En réponse à la proposition allemande de noyau dur, le Premier ministre français avait en effet suggéré de rassembler, à l'intérieur d'un « cercle de droit commun » composé de l'ensemble des États membres, des cercles de coopération spécialisée de composition variable selon les sujets.

2. Jean-Claude Piris, *État de l'Union 2019*, Rapport Schumann sur l'Europe.

renforcées peut difficilement être envisagé dans certains domaines où cela reviendrait à **créer un déficit de compétitivité** au détriment des États participants. Des coopérations renforcées sont ainsi difficilement envisageables pour créer de nouvelles formes de taxation (écotaxe) ou renforcer les règles pesant sur les entreprises (relèvement des normes sociales). De même, des coopérations renforcées sont peu probables dans le domaine de la politique étrangère car les grands États préféreront toujours agir dans le cadre de cercles d'action ad hoc.

Mais il peut être un moyen d'approfondir la coopération dans d'autres domaines comme la coopération judiciaire (par exemple, pour construire un droit européen de la famille), la libre circulation des personnes (pour assurer une portabilité intégrale des droits sociaux) ou le lancement de grands projets dans les domaines économiques ou sociaux (économie numérique, éducation...).

Certes également, une multiplication de cercles de coopérations à géométrie variable pourrait aboutir à **fragmenter à l'excès l'espace juridique communautaire**. L'Union est toutefois loin de se retrouver dans cette situation.

Si l'on souhaite une utilisation plus active des coopérations renforcées, sans doute conviendrait-il d'assouplir les **conditions de fond et de forme très contraignantes** exigées pour leur lancement.

### **La géométrie variable comme moyen de faciliter l'intégration des pays candidats ?**

La géométrie variable pourrait en effet être un moyen **d'échelonner l'intégration de nouveaux États membres**. Cela reviendrait à instaurer une sorte de statut d'État associé ou d'État membre « partiel » qui donnerait à l'État concerné le droit de faire partie du marché intérieur et à certaines politiques de l'Union ainsi qu'à bénéficier de financements européens (fonds structurels) sans pour autant l'autoriser à participer au processus décisionnel (voir p. 467).

## QCM

4. Parmi ces différentes propositions, identifiez les conditions requises pour le lancement d'une coopération renforcée :
- A. Les coopérations renforcées ne doivent être lancées qu'en dernier ressort
  - B. Elles ne doivent pas affecter la répartition des compétences partagées
  - C. Elles ne doivent pas porter sur des matières relatives au fonctionnement du marché intérieur
  - D. Elles ne doivent pas porter atteinte au marché intérieur
  - E. Elles ne doivent pas modifier les textes de droit dérivé entrés en vigueur à la date de leur lancement
  - F. Elles ne doivent pas provoquer de distorsion de concurrence entre États membres
  - G. Elles ne doivent pas réduire le champ des droits fondamentaux et des droits attachés à la citoyenneté européenne
  - H. Elles ne doivent pas porter atteinte à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union
5. Parmi ces propositions, quand la clause des coopérations renforcées a-t-elle été mise en œuvre ?
- A. Pour créer l'espace Schengen
  - B. Pour définir la loi applicable aux divorces entre citoyens européens
  - C. Pour mettre en œuvre le mandat d'arrêt européen
  - D. Pour instituer la monnaie unique
6. Que signifie la clause de dernier ressort ?
- A. Une coopération renforcée ne peut être lancée que lorsqu'il est établi que les objectifs recherchés ne peuvent être atteints par l'Union dans son ensemble
  - B. En cas de désaccord au Conseil, la décision de lancer une coopération renforcée est transmise au Conseil européen qui décide à la majorité qualifiée
  - C. Tout État membre peut rejoindre une coopération renforcée déjà lancée dès lors qu'il satisfait aux conditions de participation