

Actu' CONCOURS

2026
2027

Questions européennes



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

CONCOURS ADMINISTRATIFS / SCIENCE PO / LICENCE

Christophe Lescot



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 »). Les textes adoptés sont assez incisifs sur les objectifs à atteindre (suppression des obstacles au commerce, libre convertibilité des devises, coordination des politiques économiques, adoption d'une charte des droits de l'homme, etc.) mais plus prudents sur les moyens institutionnels d'y parvenir.

Sa seule retombée concrète sera la **création le 5 mai 1949 du Conseil de l'Europe**, organisation de coopération intergouvernementale dont les compétences très générales couvrent la promotion des droits de l'homme, le renforcement de la démocratie et le développement de la coopération dans les domaines les plus divers (culture, éducation, science, médias). Seules les questions de défense sont exclues de son intervention. Composé initialement de dix États européens, le Conseil de l'Europe compte aujourd'hui, depuis l'exclusion de la Russie, 46 États-membres.

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 ; rationaliser un secteur en crise menacé de surproduction ; 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 un surcroît d'intégration politique.

Le plan Schuman est immédiatement accepté par le chancelier Adenauer. 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.

Les principaux pouvoirs de décision et de gestion sont exercés par un organe à caractère supranational et indépendant des États, **la Haute Autorité**. Composée de neuf personnalités indépendantes désignées pour six ans en commun par les États-membres, elle dispose d'un budget financé en partie sur ressources propres et de larges pouvoirs en matière d'ententes et de concentrations ou de fixation des prix et des salaires qui l'autorisent à adopter des actes obligatoires s'appliquant aux entreprises et aux États-membres. Certaines décisions importantes en période de crise ou pour financer des travaux et installations ne peuvent être prises qu'avec l'avis conforme du **Conseil des ministres** composé d'un membre du gouvernement de chaque État-membre. La Haute Autorité peut être renversée à la majorité des deux tiers par une Assemblée commune, composée de 78 membres désignés par les parlements nationaux, dont les pouvoirs sont, pour le reste, consultatifs. Une Cour de Justice est chargée de veiller au respect du traité.

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 par addition de coopérations sectorielles, les pays du Benelux préfèrent l'option d'une intégration économique générale. Cette seconde option l'emporte. Mandaté par la conférence de Messine (juin 1955), un comité intergouvernemental, réunissant experts et représentants des gouvernements, sous la présidence de Paul-Henri Spaak, propose la constitution d'un marché commun et d'une communauté de l'énergie atomique. Le rapport Spaak est approuvé par la conférence de Venise (29 mai 1956). 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^{er} 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. Le système institutionnel prévu par le traité va bien au-delà d'une simple coopération intergouvernementale sans pour autant reproduire le modèle ouvertement supranational de la CECA. Le traité crée une institution indépendante des gouvernements, la Commission, qui dispose du monopole de l'initiative mais, à la différence de la Haute Autorité, n'a pas de pouvoirs propres de décision (sauf en matière de concurrence). C'est le Conseil, composé des ministres représentant les États, qui possède la réalité 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. La nouvelle version du plan Fouchet présentée le 17 janvier 1962 n'apporte aucune réponse à ces inquiétudes. Par ailleurs, certains pays (dont ceux 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 a souvent mauvaise presse. En réalité, il 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. Inversement, 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 **remettre en cause l'extension du champ du vote à la majorité qualifiée** au Conseil prévue pour le 1^{er} janvier 1966. Le général de Gaulle refuse la proposition de la Commission et, le 1^{er} 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 au cas où un gouvernement estimerait ses intérêts vitaux en cause et une limitation du rôle de la Commission (diminution de son pouvoir d'initiative, renforcement du contrôle par le Conseil).

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 initialement 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.

L'interprétation de ce texte a donné lieu à des divergences. Pour la France, ce texte signifie qu'il faut continuer à discuter jusqu'à ce que l'accord unanime soit atteint – ce qui revient à réintroduire subrepticement le droit de veto. Pour les autres États-membres, il faut passer au vote majoritaire si les discussions se prolongent.

Dans la pratique, c'est le point de vue français qui s'est imposé. 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 voie 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. Ce document est approuvé par le Conseil européen de Milan en juin 1985 qui décide, dans la foulée, de convoquer, pour la première fois à la majorité (contre l'opposition de la Grande-Bretagne, du Danemark et de la Grèce), une conférence intergouvernementale de révision des traités. Les négociations sont d'une brièveté remarquable (trois mois de discussions !). L'Acte unique est signé 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^{er} 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 la réalisation de cet objectif, 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 étiquetée 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^{er} 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^{er} mai 1999.

Il a été parfois dit que ce traité n'était porté par aucun projet politique comme l'Acte unique (le marché intérieur) ou le traité de Maastricht (la monnaie unique). Il est vrai qu'il n'élargit qu'à la marge le champ des compétences de l'Union. Mais ce serait ignorer les dispositions importantes prises pour donner une dimension sociale à la construction communautaire (intégration du protocole sur la politique sociale), donner plus de visibilité à 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^e pilier, intégration de la coopération Schengen dans le cadre de l'Union).

En réalité, le principal défaut du traité d'Amsterdam est d'avoir échoué à réformer les institutions pour les préparer à l'élargissement. Dans un protocole annexé au traité, les États décident de renvoyer à une CIG ultérieure, lorsque l'Union comptera 20 États-membres, le soin de traiter trois sujets laissés sans solution : la composition des institutions, les règles de pondération des voix et le champ de la majorité qualifiée.

Le traité de Nice : une réforme minimale des institutions

En juin 1999, le Conseil européen de Cologne convoque une conférence intergouvernementale centrée sur les trois questions qui n'avaient pu être réglées à Amsterdam (auxquelles sera ultérieurement ajouté le thème des coopérations renforcées). La conférence intergouvernementale commence ses travaux le 14 février 2000. 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.

Centrées sur des enjeux de pouvoir (la place des États au sein des institutions, la formation de la majorité qualifiée), les négociations ont creusé un fossé entre «grands» et «petits États». La France et l'Allemagne, qui s'opposaient sur la question de leurs poids respectifs au Conseil, n'ont pas été en mesure de donner l'impulsion comme lors des précédentes CIG.

Le traité de Nice est ratifié en France par la voie parlementaire. Il n'y a pas eu saisine du Conseil constitutionnel. 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^{er} février 2003.

Traité «existentiel plus qu'essentiel¹» Nice 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^{er} janvier 2005, le principe d'un commissaire par État-membre, les «grands» États renonçant à leur 2^e commissaire. 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!).

1. Selon la formule de Michel Petite, directeur du service juridique de la Commission.

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 traités¹. 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). C'est le « on ne peut plus continuer comme cela » proféré, paraît-il, par Tony Blair au petit matin alors que venaient de s'achever les négociations du traité de Nice. Par ailleurs, l'expérience réussie de la Convention ayant élaboré la Charte des droits fondamentaux montrait qu'il était **possible de travailler autrement**.

Le Conseil européen de Laeken fixe la composition de la Convention sur l'avenir de l'Europe : 15 représentants des États (1 par État-membre), 30 députés nationaux (2 par État-membre), 16 députés européens et 2 représentants de la Commission. Il attribue sa présidence à Valéry Giscard d'Estaing. Les pays candidats sont admis à participer aux travaux de la Convention mais ne peuvent pas empêcher le consensus qui se dégagerait entre les États-membres. Les compétences des États en matière de révision sont préservées puisque seule la conférence intergouvernementale pourra décider des modifications à apporter aux traités. Le mandat de la Convention est défini de manière ouverte : la Convention devra élaborer un « document » comprenant soit de simples « options », soit des « recommandations » servant de « point de départ » pour les discussions de la CIG.

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 le 13 juin 2003 un projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe** ne comportant aucune référence à des opinions minoritaires.

La Convention doit cette réussite au climat de confiance et d'écoute qui s'est instauré entre ses membres (« l'esprit de la Convention ») mais surtout aux **méthodes efficaces d'élaboration des textes**. Comme il n'était pas envisageable que la Convention vote, la seule méthode possible d'adoption des textes était le consensus. Pour parvenir à réunir un tel consensus, la Convention s'est dotée d'organes de travail efficaces qui ont créé les conditions d'une concertation en amont de l'adoption des textes : un secrétariat chargé de la rédaction des projets de textes, un Praesidium de douze membres responsables de la conduite des travaux de la Convention et au sein duquel étaient élaborées les positions de compromis, des groupes de travail chargés d'approfondir la réflexion sur certaines thématiques.

1. Le choix de ce mot évoque le précédent de la Convention de Philadelphie de 1787 : chargée d'amender les articles de la Confédération, elle avait finalement adopté une Constitution des États-Unis qui commençait par ces mots : « *We, people of the United States...* ».

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, si les médias ont régulièrement rendu compte des travaux de la Convention, il n'y a pas eu de mouvement d'intérêt populaire autour des travaux d'élaboration du nouveau traité.

Enfin, la référence constitutionnelle s'est révélée être un piège qui a contribué au rejet du traité. En octroyant une qualité constitutionnelle à ce traité, la Convention avait entendu souligner sa double particularité : 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 ?

La conférence intergouvernementale (octobre 2003-juin 2004)

Adopté, à l'unanimité, lors du Conseil européen du 18 juin 2004, à l'issue de discussions difficiles entre États au sein de la CIG, le traité constitutionnel se démarque du projet de la Convention sur un certain nombre de points substantiels. L'équilibre général atteint par la Convention n'est toutefois pas remis en cause. Le texte final du traité établissant une Constitution pour l'Europe est ainsi signé officiellement par les chefs d'État ou de Gouvernement, le 29 octobre 2004, à Rome.

L'échec de la ratification du traité constitutionnel

Prévu pour entrer en vigueur le 1^{er} novembre 2006, le traité établissant une Constitution pour l'Europe devait auparavant être ratifié par l'ensemble des États-membres. Le 29 mai 2005, le peuple français rejette le traité (par près de 55 % des suffrages) suivi, le 1^{er} juin 2005, par le peuple néerlandais (par plus de 61 % des voix). Le processus de ratification est bloqué. L'Europe se retrouve en crise, sans plan B de recharge.

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 restait à convaincre la République tchèque de ratifier le nouveau traité. Le Conseil européen dut pour cela, lors de sa réunion du 30 octobre 2009, convenir d’annexer, lors de la conclusion du prochain traité d’adhésion, un protocole exemptant la République tchèque de l’application de la Charte des droits fondamentaux, au même titre que la Pologne et le Royaume-Uni (dans les faits, un tel protocole n’a jamais été adopté). Le traité de Lisbonne pouvait entrer en vigueur le 1^{er} 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 (le drapeau représentant un cercle de douze étoiles d’or sur fond bleu, l’hymne tiré de « l’Ode à la joie » de la Neuvième Symphonie de Ludwig van Beethoven, la devise « Unie dans la diversité », l’euro et la Journée de l’Europe le 9 mai) est abandonnée¹. 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.

Par rapport au traité constitutionnel, le traité de Lisbonne comporte quelques éléments nouveaux : les pouvoirs des parlements nationaux ont été renforcés ; l’application de la nouvelle règle de formation de la majorité qualifiée est repoussée de 2009 à 2014 ; un protocole sur les services d’intérêt général est introduit ; à la demande de la France, la référence à la « concurrence libre et non faussée » est supprimée de la définition des objectifs de l’Union ; répondant à une revendication britannique, l’article du traité constitutionnel consacrant le principe de primauté du droit de l’Union n’est pas repris ; enfin, le traité de Lisbonne octroie à certains États-membres (Royaume-Uni, Irlande, Pologne) des dérogations supplémentaires.

Pour le reste, 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).

1. Ce qui n’empêche pas que ces symboles continuent à exister. Dans une déclaration annexée au traité de Lisbonne, un groupe de 16 États membres (dont ne fait pas partie la France) affirme que ces symboles continueront d’être, pour eux, la marque de l’appartenance commune des citoyens à l’Union européenne et de leur lien avec celle-ci.

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. La rationalisation de la hiérarchie des normes (distinction entre actes délégués et actes d'exécution) se révèle lourde d'ambiguités et d'imprécisions.

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

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.

	Organisation internationale	Communauté/Union européenne	État fédéral
Base juridique	Traité	Traité	Constitution
Procédure de révision	Unanimité des États ou majorité renforcée (ONU, Conseil de l'Europe...)	Unanimité des États pour la signature des traités de révision et leur ratification	Majorité par un Congrès ou par référendum
Droit de retrait	Droit de tout État de dénoncer le traité constitutif	Droit de retrait des États-membres	Pas de droit de retrait reconnu
Compétences	Limitativement énumérés par le traité	Limitativement énumérés par les traités (sachant toutefois que les compétences transférées sont bien plus importantes que dans une organisation internationale classique)	Compétence de droit commun
Attributs d'un État	Pas de territoire Pas de citoyenneté Pas de moyens de coercition Un budget réduit	Pas de territoire propre : le territoire de l'Union est le territoire des États membres (à l'exclusion des pays et territoires d'outre-mer). Pas d'armée, pas de police. Pas de moyens propres d'exécution. Une citoyenneté européenne se superposant aux citoyennetés nationales Budget faible en pourcentage PNB (plafond des ressources propres fixé à 1,23% RNB)	Un territoire propre. Une population liée par une relation de citoyenneté. Des moyens de coercition. Un budget représentant une part importante du PNB (17% en France)

	Organisation internationale	Communauté/Union européenne	État fédéral
Système institutionnel	Secrétariat + institution représentative des États (comité des ministres) détenant la réalité du pouvoir de décision + éventuellement assemblée consultative de représentants des parlements nationaux	Monopole du pouvoir d'initiative d'une institution indépendante des États (Commission). Pouvoir de décision partagé entre le Conseil, représentatif des États et une assemblée élue au suffrage universel direct.	Gouvernement de la fédération + Parlement fédéral (comprenant une chambre représentative des États fédérés)
Actes adoptés	Conventions internationales	Directives, règlements, décisions. Hiérarchie des normes distinguant actes législatifs, déléguaés ou d'exécution.	Lois, décrets...
Procédure d'adoption des actes	Adoption des conventions internationales à l'unanimité ou à la majorité selon les organisations. Entrée en vigueur si ratification par un nombre minimum d'États signataires. Convention obligatoire pour les seuls États ayant ratifié ou adhéré	Adoption des actes législatifs à la majorité qualifiée dans 80% des cas. Entrée en vigueur à date d'effet prévue par l'acte. L'acte est applicable à tous les États-membres	Vote majoritaire Entrée en vigueur après promulgation
Rapport avec les ordres juridiques nationaux	Effet direct si telle est la volonté des parties. Primauté sous réserve de ratification et de réciprocité	Effet direct Primauté (sans obligation de réciprocité)	Principe de légalité
Mode de financement	Contributions des États	Ressources propres qui ne sauraient toutefois être assimilées à des impôts européens.	Impôts nationaux + dette publique
Système juridictionnel	Dans certaines organisations : organes juridictionnels chargés de trancher les litiges entre États ou de donner des avis. Compétence parfois facultative	Juridiction obligatoire de la Cour de Justice chargée d'assurer l'unité d'interprétation et d'application du droit de l'Union.	Système juridictionnel complet.

• 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 instituées, 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.

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 l'architecture juridique voit s'opposer deux conceptions. Certains États-membres (Allemagne, Grèce, Belgique, Pays-Bas), soutenus par la Commission, défendent l'intégration de tous les domaines de compétence dans un cadre communautaire unique. D'autres États, comme le Royaume-Uni et le Danemark, demandent au contraire l'inscription de la politique étrangère et des affaires de police et de justice dans un cadre intergouvernemental séparé du traité communautaire.

Le compromis se fait finalement autour d'une construction complexe de type « temple grec ». Le traité de Maastricht institue une nouvelle entité, l'Union européenne, dotée d'un cadre institutionnel et d'un budget uniques mais 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) – c'est-à-dire l'ancienne Communauté économique européenne (CEE) instituée par le traité de Rome qui perd son qualificatif d'économique en raison de l'extension de ses compétences au-delà du champ économique ; et deux

piliers supplémentaires ; et deux piliers échappant aux règles communautaires (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 le résultat est complexe et peu lisible. La création d'une entité nouvelle, l'Union européenne, qui se juxtapose à ses composantes internes sans les absorber, est une source de complications juridiques et un obstacle à la cohérence d'action de l'Union.

Avant le traité de Lisbonne

Union européenne Traité sur l'Union européenne				
Communautés européennes			PESC	Affaires intérieures et de justice (1993-1999) Coopération policière et judiciaire en matière pénale (1999-2009)
CEE (1957-1993) Communauté européenne (1993-2009)	CECA	Euratom		
Traité instituant la Communauté européenne	Traité instituant la CECA, expiré depuis le 23 juillet 2002	Traité instituant la Communauté de l'énergie atomique	Deuxième pilier «inter-gouvernemental»	Troisième pilier «inter-gouvernemental»

- **Une personnalité juridique limitée à la Communauté européenne et à Euratom**

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Communauté européenne et Euratom (ainsi que la CECA avant sa disparition) avaient chacune la personnalité morale.

En revanche, le traité sur l'Union européenne n'accordait pas expressément la personnalité juridique à l'Union. Soucieux de ne pas favoriser l'émergence d'un super-État fédéral, les États membres avaient refusé, lors des négociations de Maastricht, de faire de l'Union une entité juridique propre. Cette dernière n'avait donc d'existence qu'à travers les États et les Communautés qui la composent. L'article premier du TUE indiquait, de manière symptomatique, que «l'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopérations instaurées par le présent traité».

• Les clarifications apportées par le traité de Lisbonne

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 fond 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, le TCE changeant toutefois de dénomination pour devenir traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ainsi que l'énonce l'article 1^{er} du TUE, « l'Union est fondée sur le présent traité et sur le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces deux traités ont la même valeur juridique. L'Union se substitue et succède à la Communauté européenne ».

Enfin, le traité de Lisbonne maintient l'existence juridique distincte d'Euratom. Cette solution répond à une demande des ONG environnementales exprimée lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe qui craignaient que le système Euratom soit pérennisé dès lors qu'il serait fusionné avec l'Union.

Depuis le traité de Lisbonne

Union européenne	
Traité sur l'Union européenne (TUE)	EURATOM
Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, ex-TCE)	

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 (qui renvoie la fixation du régime linguistique des institutions à l'adoption d'un règlement par le Conseil à l'unanimité, actuel art. 342 TFUE), 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 28 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**. La Cour de Justice a jugé dans un arrêt du 11 décembre 2007 qu'un règlement européen qui n'a pas fait l'objet d'une publication dans la langue d'un nouvel État-membre est valable et produit ses effets obligatoires mais n'est pas opposable aux ressortissants de ce pays. Ce principe de la traduction intégrale vaut également pour les projets de textes législatifs en cours de discussion. 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 des institutions est toutefois celle d'un « **multilinguisme rationalisé** » **s'appuyant sur un nombre restreint de langues de travail**. Une telle possibilité est ouverte par le règlement n° 1/58 qui prévoit que les modalités d'application du régime linguistique sont déterminées par les institutions dans leur règlement intérieur.

Si les actes de portée générale soumis à l'approbation de la Commission doivent être traduits dans toutes les langues officielles de l'Union, pour le reste, le collège des commissaires travaille en trois langues (anglais, allemand et français). À la Cour de Justice, la langue de délibération est le français. En vertu d'un usage consacré par un arrangement agréé en décembre 2003, le fonctionnement du Comité des représentants permanents des pays membres de l'Union (COREPER) repose ainsi sur trois langues de travail, l'anglais, le français et l'allemand. Mais, plus bas dans la hiérarchie, au sein des groupes de travail préparatoires, les réunions se font de plus en plus souvent, sans interprétation ni traduction, dans une langue unique qui tend à être l'anglais.

Bilan

La question du déficit démocratique

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**

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. La construction communautaire se développait par **grignotage progressif des compétences des États**, à traités constants, sans consultation des peuples.

- **Ces déviations démocratiques 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**. Ce déficit démocratique original a été ainsi corrigé par un renforcement des mécanismes de délibération au niveau où les nouveaux pouvoirs sont transférés.

- **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 **mérialise 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**. Ce retournement n'a fait que s'accentuer comme le révèlent la montée en puissance des partis euro-sceptiques et les votes référendaires négatifs (Irlande en 2003 sur le traité de Nice et 2008 sur le traité de Lisbonne, France et Pays-Bas en 2005 sur le traité constitutionnel, Suède en 2003 sur l'euro, Pays-Bas en 2016 sur l'accord d'association avec l'Ukraine...).

Ce retournement de tendance dans le soutien à l'intégration européenne a des origines multiples.

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 politique identifié responsable des orientations prises**. 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. Il n'existe donc pas de pouvoir de décision ultime auquel l'organe représentant les citoyens (le Parlement européen) pourrait demander de rendre compte.

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 désormais 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. La présidence des formations spécialisées du Conseil change tous les six mois. Les votes au Parlement européen n'opposent pas une majorité et une opposition : ils associent souvent, de manière trans-partisane, les principaux groupes parlementaires (à l'exclusion des groupes euro-sceptiques) ou résultent de clivages complexes qui varient selon la nature des textes en discussion.

La démocratie européenne peine 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 également **l'encadrement des politiques nationales** qui peut créer le sentiment d'une dépossession 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 seraient l'expression de choix de société explicites. Dans un autre ordre d'idées, la crise des dettes souveraines a été marquée par une série d'épisodes qui ont pu donner l'impression que l'Europe dictait aux États membres en difficulté leurs politiques économiques et sociales et s'immissait dans des choix relevant de leur responsabilité nationale. En juin 2010, le Conseil imposait à la Grèce des mesures sans précédent prévoyant une réduction du montant des pensions de retraite et des allocations sociales, une diminution du nombre de jours fériés et une baisse drastique du nombre d'employés publics en contrepartie de l'aide européenne. En août 2011, le président de la Banque centrale européenne a adressé un courrier au premier ministre Italien, Silvio Berlusconi, pour exiger un programme de réformes allant de la libéralisation du marché du travail à la refondation du régime de retraites. Sous la pression des marchés, Silvio Berlusconi a dû ensuite démissionner en novembre 2011 pour laisser la place à un gouvernement conduit par Mario Monti qui avait les faveurs de Bruxelles. Le premier ministre Papandréou a été contraint, fin 2011, par ses partenaires européens, à renoncer à un référendum sur le plan d'austérité. Enfin, alors même que le peuple grec avait refusé par référendum, en juin 2015, les propositions de la troïka, le premier ministre Alexis Tsipras a dû, lors d'un conseil européen dramatique en juillet 2015, accepter un plan de réformes particulièrement rigoureux prévoyant un programme de privatisation sans précédent, des réformes administratives et des mesures très détaillées en matière de retraites.

Cette séquence dramatique ne doit pas toutefois être caricaturée. Si les institutions européennes ont été conduites à dicter des choix économiques et sociaux aux pays en difficulté, 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 comprennent mal pourquoi ils devraient aider les Grecs à maintenir un niveau de retraite supérieur aux leurs.

Dernier élément, la désaffection démocratique s'alimente du fait que les citoyens **ne comprennent plus les buts que poursuit le système européen**. La construction du marché unique ou la mise en place d'une monnaie unique étaient des objectifs clairs et mobilisateurs qui fortifiaient le sentiment d'appartenance à une communauté de destin. La seule perspective que paraît offrir actuellement l'Union est celle de son élargissement continu ou d'une discipline accrue sur les politiques économiques ou budgétaires. Les citoyens ont le sentiment que l'Europe est un projet élitiste qui profite aux catégories aisées (celles qui bénéficient du marché unique parce qu'elles font des affaires ou voyagent d'un pays à l'autre) et qu'au lieu d'être un rempart, l'Europe est un vecteur de la mondialisation, son « cheval de Troie ».

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.

Le manque de lisibilité des missions de la construction européenne

• La vision originelle des missions de la construction européenne

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. Dans ce contexte, le traité de Rome assignait des objectifs essentiellement économiques à la CEE même si cette coopération européenne visait en réalité des fins plus élevées qui étaient de jeter les bases d'une Europe politique.

De ce point de vue, on peut considérer que la construction communautaire a atteint ses objectifs initiaux. L'édification du marché commun, puis du marché unique, a fait des pays européens une zone de prospérité sans précédent et un pôle structuré de l'économie mondiale. Alors que d'autres régions du monde connaissent des foyers de tension (Inde/Pakistan, Chine/Japon...), l'Europe est en paix depuis 1945 en dépit de la récente agression de la Russie contre l'Ukraine. 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 en 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. C'est l'appartenance à l'Union qui a ancré dans la démocratie les régimes européens issus de l'effondrement du communisme. Il suffit de voir les dérives autoritaires actuelles en Hongrie,

en Pologne, en Roumanie ou en Bulgarie pour comprendre que, sans l'Union, la situation aurait sans doute dégénéré.

• **Ce modèle est aujourd'hui en crise**

Les objectifs initiaux ne peuvent plus être les moteurs de la construction européenne. Avec l'unification allemande, la fin de la guerre froide et l'élargissement, la paix est longtemps apparue comme un acquis de l'histoire qui avait perdu sa vertu mobilisatrice. D'ailleurs, si l'enjeu de la construction européenne est de maintenir la paix dans le monde, une construction supranationale aussi intégrée que l'Union n'est pas nécessaire : il suffirait de bâtir une super-organisation internationale capable de réguler les rapports de puissance entre États. Enfin, le marché unique et l'euro sont des réalisations qui vont de soi et dont les vertus sont de plus en plus contestées.

Les États-membres ne savent plus ce qu'ils veulent faire de l'Europe. Les États se divisent sur les perspectives possibles d'une harmonisation fiscale, d'une gouvernance économique européenne ou d'une consécration de la notion de service public. Leurs réponses divergent sur **les questions fondamentales qui sont au centre de l'avenir de l'Union** : jusqu'à quel point faut-il s'engager dans la voie de la transition écologique au risque d'affaiblir la compétitivité de l'économie européenne ? l'ambition de l'Europe est-elle d'être une puissance sur la scène internationale ou une simple puissance civile (une « soft puissance ») ? faut-il accroître la flexibilité ou renforcer la sécurité des travailleurs ? L'Europe est-elle une organisation fonctionnelle qui ne sera jamais une démocratie ou faut-il aller plus loin dans la voie de l'intégration politique ?

Dans ce contexte, les discussions européennes sont dominées par **l'expression des égoïsmes nationaux et une méfiance croissante envers les mécanismes de solidarité**. Les discussions budgétaires sont dominées par la prééminence de l'approche en soldes nets, chaque État mesurant la différence entre ce que l'Union lui coûte et ce qu'elle lui rapporte. Lors de la crise de la zone euro, l'Allemagne et les pays du nord se sont longtemps opposés à l'idée d'un plan d'aide au nom du principe de responsabilité (nécessité que les États ayant enfreint les règles européennes assument les conséquences de leur choix). L'idée d'une relocalisation obligatoire des migrants s'est heurtée à l'opposition résolue des pays du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie). De véritables lignes de fracture se créent, ainsi, au fil des discussions à vingt-huit : entre pays du nord et pays du sud, entre anciens États membres et nouveaux adhérents d'Europe de l'Est, entre pays socio-libéraux et pays adeptes d'une régulation publique affirmée...

À cette crise du principe de solidarité s'ajoute une **remise en cause des valeurs européennes** dans certains États membres (Hongrie, Pologne, Slovénie, 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 (Hongrie, Pologne)

en viennent même à rejeter l'Union dénoncée comme un nouvel « empire » destructeur des valeurs de la civilisation européenne.

- **En même temps, l'adhésion à l'Union reste profondément enracinée chez les citoyens européens**

La forte remontée du taux de participation au sein des 27 lors des élections européennes (51% en 2019 et 2024 contre 42,5% en 2014) ainsi que l'augmentation du soutien des citoyens européens à l'Union européenne montrent que ce mouvement de défiance n'est pas irréversible. Même s'il n'est plus inconditionnel, le projet européen continue à jouir d'un vif soutien. 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.

Le Brexit a joué un rôle dans ce sursaut en démontrant les conséquences négatives d'une sortie de l'Union – et, *a contrario*, les bienfaits de l'appartenance à l'Union. Mais ce n'est pas le seul facteur : les crises de l'euro et des migrants, la montée en puissance de la Chine, les doutes sur l'engagement américain, l'agression de la Russie contre l'Ukraine et les menaces de guerre en Europe ont convaincu les citoyens que leur sécurité nécessitait de rester unis.

Perspectives

L'Union n'en conserve pas moins une dynamique interne qui vient contrarier les forces centrifuges

- **La force de résilience de l'Union**

Toutefois, si l'Union a pu sembler en certaines circonstances connaître un risque de dislocation, les États savent qu'il n'est **pas de leur intérêt de sortir de la construction européenne** : les dirigeants sont conscients qu'une coopération européenne efficace est une nécessité et que celui d'entre eux qui apparaîtrait comme ayant été à l'origine de la fin de l'Union en porterait la responsabilité devant l'histoire. Comme le démontrent les discussions autour du Brexit, le coût d'une sortie du système serait très élevé pour les États sortants : c'est une des raisons pour lesquelles le Brexit n'a pas fait tache d'huile.

- **Une capacité à progresser au fil des crises**

L'idée est souvent avancée que l'Union est moins menacée d'une désintégration que d'une lente déliquescence ou d'un affaiblissement progressif de son projet.

En réalité, alors même que le modèle européen entre dans une zone de turbulences sans précédent, la construction européenne **continue à progresser au fil des difficultés qu'elle doit affronter**. Elle le fait à petits pas et toujours en

retard d'une crise mais elle avance. Elie Cohen et Richard Robert l'ont démontré¹: la réponse de l'Europe se joue toujours en trois temps. Elle commence par décevoir: son intervention est tardive et inadaptée. Mais après ce temps de retard, la machine communautaire se réveille et l'action prend de la consistance. Enfin, l'Union franchit les lignes jaunes et, comme surprise de son audace, se prend à s'imaginer en puissance à l'égal de la Chine ou des États-Unis. Cette valse à trois temps confirme le mot de Jean Monnet: « l'Europe se fera dans les crises et sera la somme des solutions apportées à ces crises ».

Toutes les récentes crises ont ainsi été **surmontées par des avancées supplémentaires dans l'intégration européenne**. La crise des dettes souveraines s'est ainsi dénouée 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 création d'un corps européen des gardes-frontières est le résultat le plus spectaculaire de la crise des migrants. 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 les déclarations de Donald Trump remettant en cause la solidarité atlantique sont en train de susciter un sursaut des Européens résolus à se doter des moyens d'assurer leur autonomie stratégique. À l'occasion de ces crises, les Européens ont compris qu'ils devaient **préserver les biens communs** (la stabilité financière, la monnaie unique, les frontières extérieures...) qu'ils ont en partage.

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. 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).

1. Elie Cohen et Richard Robert, *La valse européenne, les trois temps de la crise*, Fayard, février 2021.

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 (carte 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. Elle ne manquerait pas de ressusciter la question des racines chrétiennes de l'Europe.

Lors de l'élaboration du projet de Constitution européenne, l'Italie et la Pologne avaient demandé que l'article consacré aux valeurs de l'Union cite les valeurs de la religion et que le préambule de la Constitution se réfère explicitement à Dieu ou au christianisme. Mais plusieurs gouvernements, notamment ceux de la France et de la Belgique, se sont opposés à cette demande pour des raisons tenant au principe de séparation de l'Église et de l'État, au respect du pluralisme religieux et aux craintes de raviver le débat sur le caractère « chrétien » de l'Europe. Le texte adopté par les Vingt-cinq et repris par le traité de Lisbonne se contente ainsi de mentionner dans son préambule, sans autre précision, les « héritages culturels, religieux et humanistes, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit » de l'Europe. Voilà déjà une belle définition de l'identité européenne !

Le projet impossible d'une « fédéralisation » de l'Union

Une « fédéralisation » de l'Union permettrait de simplifier de manière radicale le système institutionnel européen. 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 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. La Constitution fédérale américaine a été adoptée une décennie à peine après la déclaration d'indépendance des anciennes colonies. **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'alternative inefficiente d'une Europe des nations

Selon des thèses défendues par Paul Thibaud¹, Marcel Gauchet² ou Pierre Manent³, **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 : 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). L'Union européenne est un ensemble désincarné et indéterminé. L'espérance démocratique ne peut donc se concevoir qu'à l'intérieur des nations qui sont, selon la formule de Marcel Gauchet, la réponse la plus raffinée qu'ait trouvé l'esprit humain face à la violence du monde. 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 dépoltisation 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, selon Paul Thibaud, créer les conditions d'une « implication des communautés politiques nationales dans la politique européenne » (par exemple, par le biais d'un renforcement du rôle des parlements nationaux à l'échelle européenne)⁴.

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.

4. On trouvera une remarquable analyse de ces débats dans l'ouvrage de Céline Spector, *No Demos? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe*, Seuil, 2021.

Une autre justification à l'octroi d'un rôle collectif aux parlements nationaux

La critique du projet européen est également portée par une partie de la gauche qui dénonce la tyrannie du marché, la domination de la finance, la puissance des lobbys et la tolérance de l'Union vis-à-vis de paradis fiscaux qui minent la loyauté fiscale et mettent en danger le financement des services publics.

Ce courant rejoue la critique souverainiste pour réclamer un renforcement du rôle des parlements nationaux. Thomas Piketty prône ainsi la création d'un parlement budgétaire de la zone euro composé de représentants des parlements nationaux qui aurait notamment pour rôle de contrôler la mise en œuvre du semestre européen¹. Ce point a été plus particulièrement analysé par Guillaume Sacriste²: autour du semestre européen s'est mis en place un encadrement de plus en plus précis des politiques budgétaires, économiques, sociales et environnementales assorti de sanctions toujours plus rapides et automatiques contre les États membres, ne respectant pas les valeurs de références. Le lancement du plan de relance a donné une portée nouvelle à ce processus de coordination puisque le respect des recommandations édictées dans le cadre du semestre européen est une condition d'accès aux financements européens. En l'absence de compétences réelles du Parlement européen vis-à-vis des orientations édictées dans le cadre du semestre européen, nos auteurs estiment que ce nouveau gouvernement de l'Europe doit être contrôlé par une seconde assemblée des parlementaires nationaux.

Mais l'octroi de prérogatives supplémentaires aux parlements nationaux peut-il être un moyen de combler le déficit démocratique de l'Union ? Afin de compenser leur perte d'influence dans le processus de décision communautaire, les parlements nationaux se sont déjà dotés de **moyens de contrôle de l'activité européenne de leurs gouvernements**. Ces mécanismes peuvent toujours être améliorés mais il semble difficile d'aller beaucoup plus loin dans cette voie – sauf à généraliser le système discutable du « mandat » donné par le Parlement au représentant gouvernemental au Conseil. Par ailleurs, **l'institution au niveau de l'Union d'une seconde chambre** représentant les Parlements nationaux n'aurait aucune des vertus recherchées (ne serait-ce que parce que les parlementaires nationaux n'auraient pas la disponibilité nécessaire pour exercer un second mandat au niveau européen) et risquerait de compliquer le fonctionnement du système institutionnel européen. La voie de l'approfondissement démocratique doit être plutôt recherché dans l'augmentation des compétences du Parlement européen.

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

1. Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Seuil, 2017.
2. Intervention lors du colloque sur le rôle des parlements nationaux organisé par le Sénat, décembre 2021.

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 comme la liberté ou le droit ? Paul Thibaud relève, non sans raison, que l'adhésion intellectuelle à des principes généraux ne saurait remplacer « la mobilisation politique et affective que suscite l'intériorisation de la tradition nationale ».

Les voies d'action possibles

Le premier enjeu est de **favoriser l'émergence d'un espace transnational de délibération**. Le traité de Lisbonne met en œuvre des moyens nouveaux dont les potentialités restent à développer pour structurer le paysage politique européen : un renforcement du rôle du Parlement européen, la mise en place d'un droit d'initiative populaire, surtout, un lien renforcé entre le résultat des élections européennes et la désignation du président de la Commission européenne.

L'europeanisation des espaces publics nationaux constitue un autre important chantier. Le traité de Lisbonne crée les moyens d'une meilleure association des parlements nationaux au processus législatif européen (même s'il est pour l'essentiel limité au contrôle du principe de subsidiarité). Il revient maintenant aux parlements nationaux d'élargir la place des questions européennes dans l'ordre du jour de leurs travaux (par exemple, en organisant des débats systématiques avant et après les réunions du Conseil européen ou en permettant l'intervention de députés ou de commissaires européens dans l'hémicycle) et de s'organiser avec le Parlement européen pour mieux contrôler la gouvernance économique européenne.

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**. Dans son dernier discours de la Sorbonne (avril 2024), le président Emmanuel Macron présentait à ce titre plusieurs orientations : développer des stratégies de financement dédiées dans cinq secteurs stratégiques (intelligence artificielle, informatique quantique, espace, biotechnologies et nouvelles énergies, hydrogène, réacteurs modulaires et fusion nucléaire) ; doubler la capacité financière de l'Union par le lancement d'un nouvel emprunt européen pour financer un grand plan d'investissement ; intégrer dans les missions de la Banque centrale européenne un objectif de croissance et décarbonation ; nouer de nouveaux partenariats avec les pays d'origine et de transit pour favoriser le retour des migrants ; instaurer une préférence européenne dans l'achat de matériel militaire. Dans cette approche, les solutions aux défis adressés aux États sont par nature européennes et passent par un renforcement des mécanismes de solidarité entre États.

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 sa marche en avant vers l'édification empirique d'une communauté d'États souverains.

Il convient également de rendre plus évidents pour les opinions publiques les motifs justifiant la coopération européenne.

L'Union est nécessaire pour relever des défis communs qui dépassent l'**action des États pris isolément**. Ces défis sont faciles à identifier : la protection de l'environnement et la promotion du développement durable, le soutien à l'innovation technologique et à la recherche, l'approvisionnement énergétique et la lutte contre le changement climatique, la mutation numérique, la révolution de l'intelligence artificielle, l'autosuffisance et la sécurité alimentaires, la protection contre les menaces sanitaires, la lutte contre la grande criminalité et le terrorisme, le défi migratoire. Toutes ces problématiques, c'est une évidence, ne peuvent être traitées efficacement au seul échelon national.

Certains font valoir que ces défis relèvent d'**enceintes plus larges que l'Union**. On répondra que l'action internationale au sein de ces instances est souvent lente et inefficace et que les pays européens ont, sur ces différents sujets, des principes spécifiques à faire valoir. D'autres estiment que la coopération européenne est nécessaire mais qu'elle doit reposer sur des **mécanismes intergouvernementaux** respectueux des souverainetés des États. Le problème est que de tels mécanismes n'ont pas la même force d'impulsion et n'assurent pas un contrôle efficace du respect de leurs obligations par les États.

Les eurosceptiques font également valoir que les aides de la PAC ou de la politique de cohésion – qui mobilisent 70 % du budget – ne sont que des **ressources nationales transitant par le budget européen**. Mais un tel détour est des plus utiles. S'agissant de la PAC, la gestion par l'Union des aides agricoles permet d'encadrer leurs modalités d'attribution et d'éviter que les États se lancent dans une course aux subventions nationales génératrice de concurrence déloyale. Pour ce qui est de la politique de cohésion, elle a « facilité le rattrapage économique des nouveaux adhérents et limité ainsi les effets de concurrence par les prix ou les salaires résultant nécessairement des différences de niveaux économiques »¹.

De même, les États européens doivent s'unir pour promouvoir leur vision de l'**ordre international**. En 2050, aucun État européen ne pèsera plus de 1 % de la population mondiale. Seule l'Allemagne fera encore partie des dix premières puissances économiques mondiales. C'est à travers l'Union européenne que les États européens pourront continuer à exister sur la scène mondiale. Il leur revient donc d'agir ensemble pour que l'ordre international soit fondé sur les valeurs qu'ils défendent : la prééminence du multilatéralisme, le refus des rapports de puissance au profit du droit, la protection de l'environnement, la solidarité avec les pays pauvres.

1. Pour un quinquennat européen, Terra Nova, 15 mars 2017.

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 de l'Union ne risquerait-elle pas d'inciter l'Écosse à relancer ses velléités d'indépendance et à menacer la paix en Irlande ? Sans parler du coût économique que représenterait une sortie du marché intérieur (le Royaume-Uni réalise environ la moitié de ses exportations vers l'Union) et la perte du passeport européen (qui donne un accès automatique à tout établissement financier installé sur le territoire européen quelle que soit sa nationalité) ?

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. Ayant succédé au Premier ministre David Cameron en juillet 2016, Theresa May a notifié au Président du Conseil européen la demande d'enclencher la procédure de retrait prévue par l'art. 50 TUE le 29 mars 2017. Cet article prévoit la négociation entre l'Union et l'État membre et la conclusion à la majorité qualifiée par le Conseil, après approbation par le Parlement européen, d'un accord fixant les modalités de son retrait « en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union ». De cette formulation ambiguë, il se déduit que deux accords doivent être négociés : l'un fixant les modalités selon lesquelles le Royaume-Uni quittera l'Union ; l'autre définissant le cadre des relations futures entre l'Union et le Royaume-Uni. Si aucun délai de négociation n'est spécifié pour l'accord sur les relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union, l'accord de retrait doit être conclu dans un délai de deux ans (renouvelable une fois sur décision du Conseil européen à l'unanimité) sachant qu'en tout état de cause les traités cessent d'être applicables à l'échéance de ce délai que l'accord soit ou non conclu.

Après quelques rebondissements, le Royaume-Uni et les 27 sont parvenus, le 17 octobre 2019, à un accord sur les modalités de retrait qui a pu être ratifié en janvier 2020 par la Chambre des communes, puis par le Parlement européen, ouvrant la voie à une sortie du Royaume-Uni de l'Union le 31 janvier 2020 à minuit. L'accord sur les conditions du retrait du Royaume-Uni de l'UE permet de préserver 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...). Les litiges relatifs aux citoyens européens se trouvant au Royaume-Uni relèvent des juridictions britanniques avec possibilité toutefois pour ces dernières, pendant une période de huit ans, de poser une question préjudiciable à la Cour de justice. L'accord garantit que le Royaume-Uni honora 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 alignée 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-Uni¹.

Pendant une **période de transition** s'achevant le 31 décembre 2020, le Royaume-Uni, devenu État tiers, continue à faire partie de l'union douanière et du marché intérieur mais avec l'obligation de respecter le droit de l'Union sans pouvoir participer ni aux institutions, ni au processus décisionnel.

Peu avant la fin de la période de transition, 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^{er} janvier 2021, les services financiers de la City ont perdu le bénéfice du passeport européen leur donnant accès au marché européen : les services financiers ne peuvent continuer à avoir accès au marché unique que si la Commission octroie une décision d'équivalence. C'est aussi la fin de la liberté de circulation des personnes : un Européen désirant travailler au Royaume-Uni devra obtenir un permis de travail, suivant un système de visa à points.

Pour limiter les risques de concurrence déloyale, les vingt-sept ont obtenu l'insertion dans l'accord de mesures destinées à **garantir l'absence de distorsion réglementaire (level-playing field)** : le Royaume-Uni ne pourra réduire son niveau de protection réglementaire par rapport à celui applicable dans l'Union avant la fin de la période de transition dans toute une série de domaines (droit du travail, protection sociale, protection de l'environnement). Par ailleurs, le gouvernement britannique a dû accepter un **encadrement des conditions d'octroi d'aides d'État**.

En cas de différend sur l'application de ces règles, un **mécanisme complexe de règlement des différends** est instauré prévoyant le recours à un tribunal arbitral et la possibilité pour l'Union de prendre des mesures de rétorsion.

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.

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

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.

- 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. Quel est l'objet du traité de Nice (deux bonnes réponses) ?**
- A.** Il réforme la pondération des voix au Conseil
 - B.** Il institue le mécanisme des coopérations renforcées
 - C.** Il réforme le fonctionnement de la juridiction communautaire
 - D.** Il intègre l'acquis de Schengen dans le droit de l'Union
- 4. 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**. L'objectif de réalisation par étapes d'un marché commun était ainsi assigné à la Communauté économique européenne (CEE) dans son ensemble **sans possibilité de différenciation**. 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 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, Arianespace) ou celui de la recherche (Eurêka), accords de Schengen du 14 juin 1985 et du 19 juin 1990 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'accorde 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... Ces rapprochements peuvent déboucher sur des réalisations concrètes reprises ensuite dans le cadre de l'Union (voir, en matière de défense, la constitution de forces d'intervention multinationales comme l'Eurocorps).

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 afin de faciliter la reprise de l'acquis communautaire par les nouveaux adhérents, flexibilités prévues par le droit dérivé (par exemple,

clause d'exemption de la directive sur le temps de travail autorisant les États à dépasser le plafond de 48 heures de travail hebdomadaire).

Les dérogations permanentes accordées à certains États

L'approfondissement de la construction européenne à partir du traité de Maastricht de 1992 s'est également accompagnée 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 (voir tableau ci-après) 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 – voir tableau ci-après). Le traité de Lisbonne encadre les conditions d'exercice des « opt-in ». Au cas où un pays bénéficierait d'un « opt-in » pour une partie de l'acquis mais refuserait de participer à son développement ultérieur, ils pourraient être exclus de l'acquis initial, sur décision du Conseil à la majorité qualifiée et proposition de la Commission, avec une clause d'appel au Conseil européen. Ce dispositif vise à éviter que des États bénéficiant d'un « opt-in » puissent bloquer le développement de la coopération européenne. Par exemple, en refusant de participer à la mise au niveau d'un système informatique auquel ils auraient initialement souscrit, ces États pourraient affaiblir la coopération européenne lancée dans ce domaine car il serait impossible de gérer des bases de données à « deux vitesses ».

Dérogations bénéficiant à certains États membres

OPT-OUT			
Monnaie unique	Danemark	Le Danemark n'est pas tenu d'adopter l'euro, sauf s'il notifie au Conseil son intention de le faire. En application de ce protocole, le Danemark a notifié au Conseil, en novembre 1993, son intention de ne pas participer à la troisième phase de l'UEM.	Dérogation introduite par le traité de Maastricht dans un protocole qui a été repris par le traité de Lisbonne.
Schengen	Danemark	Le Danemark est membre de l'espace Schengen mais n'est pas lié par les mesures de développement de l'acquis de Schengen qui ont, pour lui, valeur de règles de droit international.	Dérogation introduite par le traité d'Amsterdam dans un protocole qui a été repris par le traité de Lisbonne.
Espace de liberté, de sécurité et de justice	Danemark	Les mesures relevant de l'ELSJ (titre V TFUE) ne sont pas applicables au Danemark sauf s'il décide dans un délai de 6 mois suivant leur adoption de les transposer dans son droit national. Elles ont, dans ce cas, valeur d'obligation de droit international. Cette dérogation ne vaut pas pour les mesures déterminant la liste des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa, ni celles relatives à l'instauration d'un modèle type de visa.	Dérogation introduite par le traité d'Amsterdam et étendu par le traité de Lisbonne à la coopération policière et judiciaire en matière pénale.
Politique de défense	Danemark	Le Danemark ne participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de l'Union ayant des implications en matière de défense. Il n'est pas obligé de contribuer au financement des dépenses opérationnelles découlant de ces mesures, ni de mettre des capacités militaires à la disposition de l'Union.	Dérogation accordée au Danemark par le Conseil européen d'Édimbourg de décembre 1992, à la suite de l'échec du référendum danois sur le traité de Maastricht. <i>Elle a été reprise par le protocole au traité de Lisbonne sur la situation du Danemark.</i>

OPT-OUT			
Citoyenneté européenne	Danemark	Il ne s'agit pas vraiment d'un opt-out. Dans ses conclusions, le Conseil européen d'Édimbourg (1992) ne fait que rappeler que la citoyenneté européenne ne se substitue pas à la citoyenneté nationale et que l'octroi de la nationalité est réglé par la législation de chaque État membre. Pour le reste, le Danemark n'est pas exempté de la mise en œuvre des droits attachés à la citoyenneté européenne.	
Monnaie unique	Royaume-Uni (jusqu'à sa sortie de l'Union)	Le Royaume-Uni n'est pas tenu d'adopter l'euro, sauf s'il notifie au Conseil son intention de le faire. En application de ce protocole, le Royaume-Uni a notifié au Conseil, en octobre 1996 et en octobre 1997, son intention de ne pas vouloir participer à la troisième phase de l'UEM.	Dérogation introduite par le traité de Maastricht dans un protocole repris par le traité de Lisbonne.
Suppression des contrôles aux frontières et Schengen	Royaume-Uni (jusqu'à sa sortie de l'Union) et Irlande	Par dérogation, ces deux pays sont autorisés à exercer des contrôles sur les personnes à leurs frontières avec d'autres États membres. Ils ne font donc pas partie de l'espace Schengen. Le traité d'Amsterdam a intégré l'acquis de Schengen dans le droit de l'Union sur la base d'une coopération renforcée dont ils ne sont pas membres.	
Espace de liberté, de sécurité et de justice	Royaume-Uni (jusqu'à sa sortie de l'Union) et Irlande	Les mesures relevant de l'ELSJ ne sont pas applicables au Royaume-Uni et à l'Irlande. Ces pays ne participent pas à leur adoption.	Dérogation introduite par le traité d'Amsterdam et étendu par le traité de Lisbonne à la coopération policière et judiciaire en matière pénale.
Charte des droits fondamentaux	Royaume-Uni (jusqu'à sa sortie de l'Union) et Pologne	La charte des droits fondamentaux n'est applicable que dans la mesure où les droits et principes qu'elle contient sont reconnus dans le droit ou les pratiques du Royaume-Uni ou de la Pologne.	Dérogation introduite par le traité de Lisbonne.

OPT-IN			
Schengen	Royaume-Uni (jusqu'à sa sortie de l'Union) et Irlande	Ces pays peuvent participer à une partie de l'acquis de Schengen sous réserve que le Conseil en soit d'accord à l'unanimité. Au cas où ces pays refuseraient de participer à une mesure développant cette partie de l'acquis accepté, le Conseil peut décider à l'unanimité, sur proposition de la Commission, de ne plus faire bénéficier ces pays de l'opt-in.	Dérogation reconnue par le traité d'Amsterdam dans un protocole qui a été repris et complétée par le traité de Lisbonne.
Espace de liberté, de sécurité et de justice	Royaume-Uni (jusqu'à sa sortie de l'Union), Irlande et Danemark	Ces pays peuvent participer à l'adoption et à l'application d'une mesure relative à l'ESLJ (mesure dite initiale). Au cas où ces pays refuseraient de participer au développement de la mesure initiale, le Conseil peut décider à l'unanimité, sur proposition de la Commission, d'exclure ces pays de leur participation à cette mesure.	L'opt-in applicable au Royaume-Uni et à l'Irlande a été introduit par le traité d'Amsterdam dans un protocole annexé qui a été repris par le traité de Lisbonne. Lors des négociations du traité de Lisbonne, il a été étendu au Danemark.

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 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, le traité d'Amsterdam institue en effet une clause nouvelle dite des coopérations renforcées qui 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.

Initialement limitées au champ communautaire et au troisième pilier, les coopérations renforcées ont été étendues par le traité de Nice à la PESC (à l'exception des questions ayant des implications militaires ou du domaine de la défense). Le traité de Lisbonne simplifie l'architecture des coopérations renforcées en ne laissant plus subsister que deux procédures, l'une de droit commun, l'autre propre à la PESC (voir tableau ci-après). Il apporte également quelques modifications de fond (extension des coopérations renforcées aux questions de défense, suppression du droit d'évocation devant le Conseil européen, établissement d'une clause passerelle et d'une clause de « frein-accélérateur »...).

• **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 avaient en effet opposé une sourde résistance à l'institutionnalisation de la géométrie variable.

La coopération renforcée doit ainsi :

- réunir au moins neuf États membres (huit avant le traité de Lisbonne), soit un peu moins d'un tiers des États membres actuels. 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 ». Si une telle clause peut avoir pour effet de retarder de plusieurs mois le lancement d'une coopération renforcée, elle garantit que cette dernière ne puisse être initiée tant que la possibilité existerait d'agir entre tous les États membres.

La procédure de lancement d'une coopération renforcée **manque par ailleurs de souplesse**. En premier lieu, elle ouvre un **droit de veto** à la Commission et au Parlement européen.

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** (sous réserve de motiver sa décision). La Commission

peut ainsi s'assurer de la conformité du projet de coopération renforcée avec les traités et l'ensemble du droit de l'Union.

La coopération renforcée doit ensuite être **autorisée par le Conseil à la majorité qualifiée** après approbation du Parlement européen. L'autorisation de lancement de la coopération renforcée prend ainsi la forme d'une décision du Conseil qui identifie les États participant à cette coopération ainsi que le domaine d'intervention.

Avant le traité de Lisbonne, les coopérations renforcées relatives à la **coopération judiciaire en matière pénale** relevaient d'un régime plus souple que le droit commun. Le traité de Lisbonne a mis fin à cette spécificité et intégré l'ancien troisième pilier dans le droit commun des coopérations renforcées. En contrepartie, et pour une partie des questions relevant de la coopération judiciaire en matière pénale (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 traité de Lisbonne **facilite le lancement d'une coopération renforcée 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. Ainsi que le prévoit une « clause passerelle » introduite par le traité de Lisbonne, les États participant à une coopération renforcée peuvent décider à l'unanimité de statuer à la majorité qualifiée et selon la procédure législative ordinaire. Ainsi, si une coopération renforcée est lancée en matière de fiscalité, de coopération policière ou de politique sociale, les États membres participant pourront décider à

l'unanimité d'appliquer entre eux la règle de la majorité qualifiée et la procédure législative ordinaire au sein de leur coopération renforcée.

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. Le Parlement européen représentant le peuple européen dans son ensemble, 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. Toutefois, et cette condition a été ajoutée par le traité de Lisbonne, la participation de cet État peut dépendre du respect de « conditions » fixées dans la décision initiale d'autorisation de la coopération renforcée. 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 aux 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 nui 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 et de permettre 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 **prospérer 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.

L'abandon par le Danemark de son opt-out en matière de défense par référendum du 1^{er} juin 2022, montre que l'octroi d'une dérogation peut être réversible.

S'agissant de la monnaie unique, la constitution d'une coopération à géométrie variable réunissant 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. Elle est également **le vecteur d'un approfondissement de la construction européenne**.

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 (voir encadré ci-dessous).

Les coopérations renforcées autorisées par le Conseil

Quatre coopérations renforcées ont été autorisées par le Conseil pour mettre en œuvre des textes restés bloqués au Conseil en raison de l'exigence d'unanimité.

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. La coopération renforcée réunit actuellement dix-huit pays, dont la France. 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, mais le texte reste en cours de discussion.

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. L'Union peine à faire respecter ses valeurs par tous les États membres.

La géométrie variable est également un moyen pragmatique de **contourner le veto d'un ou plusieurs États membres à certains dossiers importants**. Ainsi, lorsque la Hongrie et la Pologne ont bloqué l'adoption du plan de relance à l'automne 2020, différents scénarios ont été évoqués pour mettre en œuvre ce plan dans un cadre les excluant. La simple évocation d'une telle option n'a sans doute pas été pour rien dans l'accord final obtenu sur ce plan en décembre 2020. Il en a été de même lorsqu'en décembre 2023, la Hongrie a cherché à bloquer l'accord sur la révision du cadre financier pluriannuel par hostilité à la création d'une facilité pour l'Ukraine. La géométrie variable peut donc jouer comme moyen de pression sur des États récalcitrants pour les inciter à se rallier à une option commune.

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

La constitution d'une avant-garde d'États membres, en 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 aller plus loin dans la voie de l'intégration. Ce nouveau traité aurait pour objet de fixer des objectifs plus ambitieux pour certaines politiques communes et de 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 constituée à partir des membres fondateurs des Communautés.

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 pionnier¹ »). 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 qu'il soit plus facile de s'entendre à quelques-uns qu'à 27. Les lignes de fracture ne sont pas seulement entre Ouest et Est de l'Europe : sur des sujets comme l'aide aux pays en difficulté de la zone euro, l'union bancaire ou l'harmonisation fiscale, elles opposent tout autant pays du nord et pays du sud ou sociaux-démocrates et conservateurs.

On peut même craindre que le noyau dur n'ait **pas la même force motrice** que l'Europe communautaire : il est en effet probable que les États profitent de la constitution d'un noyau dur pour se démarquer de la méthode communautaire et se doter d'institutions intergouvernementales plus respectueuses de leur souveraineté.

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 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 ».

1. En décembre 2003, le Président de la République reprend 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.

La formation de cercles de coopération spécialisés

Selon une option évoquée notamment en 1995 par Édouard Balladur¹, 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). Ces groupes resteraient ouverts à la participation de tout État membre. Ils partageraient les institutions de l'Union « de base », mais la composition du Parlement et du Conseil serait variable en fonction des États participants.

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** » du cercle de base. Si des cercles spécialisés étaient constitués autour des thématiques citées plus haut, la conséquence serait 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 ? »²

Le recours à des coopérations intergouvernementales : une option à n'envisager qu'en dernier ressort

La conclusion d'un traité intergouvernemental est l'option, par exemple, retenue en 2012 pour réformer la gouvernance économique. Afin de trouver une solution à la crise des dettes souveraines, les États membres avaient ouvert des discussions afin de renforcer les règles de surveillance des politiques budgétaires. Toutefois, deux pays, le Royaume-Uni et la République tchèque, s'opposaient à un renforcement des règles existantes. À l'initiative de la France et de l'Allemagne, a donc été signé le 2 mars 2012 un traité intergouvernemental entre 25 États membres : le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), désigné également sous le nom de « pacte budgétaire » européen.

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.

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

L'utilité d'un recours accru aux coopérations renforcées

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.

Certes, une multiplication de cercles de coopérations à géométrie variable peut aboutir, c'est une critique fréquemment entendue, à **fragmenter l'espace juridique communautaire et à rendre encore plus complexe le fonctionnement des institutions de l'Union**. Une Europe éclatée en plusieurs ensembles de périmètres différenciés s'apparenterait à un « corps sans tête » dont les membres se déplaceraient sans coordination.

Toutefois, les coopérations renforcées sont un moyen indispensable pour **faire avancer des dossiers législatifs bloqués** au Parlement européen ou au Conseil du fait de l'exigence de l'unanimité ou de l'impossibilité de recueillir une majorité qualifiée. En constituant une alternative aux coopérations hors traités, il est une garantie contre le développement d'une Europe à la carte dominée par des logiques intergouvernementales.

Certes, le lancement de coopérations renforcées peut difficilement être envisagé pour créer de nouvelles formes de taxation (écotaxe) ou renforcer les règles pesant sur les entreprises (relèvement des normes sociales) car cela reviendrait à créer un **déficit de compétitivité** au détriment des États participants (c'est d'ailleurs une raison pour laquelle les négociations sur la taxe sur les transactions financières n'ont jamais abouti). 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.

Il reste toutefois un **vaste champ d'action potentiel** pour les coopérations renforcées : 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), le lancement de grands projets dans les domaines économiques ou sociaux (économie numérique, éducation...).

Le problème des coopérations renforcées est celui, comme cela a été dit, des **conditions de fond et de forme très contraignantes** exigées pour leur lancement.

L'approfondissement de la coopération au sein de la zone euro

La zone euro est le lieu d'une coopération à géométrie différenciée entre États membres. De fait, les propositions sont nombreuses afin d'approfondir la gouvernance de l'UEM et de permettre aux États d'aller plus loin dans la voie de l'intégration économique et budgétaire (mise en place d'un gouvernement économique, institution d'un ministre des Finances et d'un Parlement de la zone euro, harmonisation fiscale, création d'un budget commun).

On notera toutefois qu'avec le Brexit, le périmètre de la zone euro s'est rapproché de celui de l'Union dans son ensemble – d'autant que certains d'États d'Europe centrale et orientale non-membres de la monnaie unique aspirent à en faire partie (Bulgarie, Croatie...). L'approfondissement de la zone euro ne semble donc plus être le vecteur d'une éventuelle Europe intégrée entre un petit nombre d'États désireux d'aller de l'avant.

Vers de nouvelles relations différencierées entre l'Union et les pays candidats ?

La géométrie variable pourrait également 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.

La construction d'une Europe à plusieurs vitesses pourrait ainsi faciliter l'intégration dans l'Union des pays des Balkans occidentaux ou d'autres candidats comme l'Ukraine et la Moldavie.

QCM

5. Qu'est-ce qu'un « opt-in » ?

- A. La participation d'États non-membres de l'Union à la mise en œuvre d'une politique européenne
- B. La possibilité pour tout État de demander au Conseil à être exempté de la mise en œuvre d'un acte législatif
- C. La possibilité pour un État exempté d'une politique commune de participer à certaines mesures de mise en œuvre
- D. Une période transitoire accordée à un nouvel État membre
- E. La possibilité pour un État de renoncer à une dérogation dont il bénéficie sous réserve de l'accord des autres États membres

6. 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