



8^e édition

L'Europe aux concours

Institutions et politiques européennes

Michel Dumoulin

La Documentation
française

SOMMAIRE

SOMMAIRE

Chapitre 1

| | |
|---|----------|
| Les grandes étapes de la construction européenne et les différents élargissements..... | 9 |
| 1. 1945-1950 : les lendemains de guerre..... | 11 |
| 2. 1950-1960 : les traités fondateurs de Paris et de Rome..... | 14 |
| 3. 1960-1970 : succès économiques et difficultés politiques | 22 |
| 4. 1970-1980 : crise économique et avancées politiques..... | 23 |
| 5. 1980-1990 : accélération de la construction communautaire – élargissement « sud » et Acte unique européen | 26 |
| 6. 1990-2000 : approfondissement de la construction européenne – élargissement « nord », traité de Maastricht et euro | 29 |
| 7. 2000-2010 : élargissement historique mais difficile réforme des institutions | 33 |
| 8. 2010-2020 : une succession de crises | 36 |
| 9. Depuis 2020 : une pandémie et une guerre | 40 |

Chapitre 2

| | |
|---|-----------|
| Adhésion et retrait de l'UE..... | 47 |
| 1. L'adhésion à l'Union européenne..... | 49 |
| 2. Retrait de l'Union européenne et Brexit..... | 53 |

Chapitre 3

| | |
|--|-----------|
| Les institutions de l'UE..... | 59 |
| 1. Le Conseil européen..... | 62 |
| 2. La Commission européenne | 66 |
| 3. Le Conseil de l'Union européenne..... | 77 |
| 4. Le Parlement européen | 87 |
| 5. La Cour de justice de l'Union européenne..... | 95 |
| 6. La Cour des comptes européenne | 101 |
| 7. La Banque centrale européenne | 103 |
| 8. Synthèse | 107 |

Chapitre 4

Les organes consultatifs et spécialisés de l'UE 109

1. Le Comité économique et social européen 111
2. Le Comité européen des régions 114
3. Le Comité des représentants permanents 116
4. La Banque européenne d'investissement 118
5. Le Médiateur européen 119
6. Les agences de l'Union européenne..... 120

Chapitre 5

Les processus décisionnels au sein des institutions de l'UE et le rôle des parlements nationaux 121

1. La répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres..... 123
2. Les processus décisionnels de l'UE 128
3. La révision des traités..... 134

Chapitre 6

Le droit de l'UE 137

1. Les sources du droit de l'Union européenne 139
2. Les actes adoptés par les institutions européennes 141
3. Articulation entre le droit de l'Union européenne et le droit national 143
4. Le droit du contentieux de l'Union européenne 144
5. Le droit d'initiative citoyenne 149
6. Le droit de l'UE sur internet..... 151

Chapitre 7

Le budget de l'UE..... 153

1. Les huit principes généraux qui encadrent le budget 156
2. Le budget à long terme : un cadre pour le budget annuel..... 157
3. Le budget annuel : une procédure associant le Parlement et le Conseil 157
4. L'exécution du budget : la Commission peut déléguer 158
5. Les dépenses : 34% pour le domaine agricole et 34% pour la politique régionale..... 158
6. Les recettes : quatre catégories de ressources 160
7. Le plan de relance « Next Generation EU » 161

Chapitre 8

Les principales politiques de l'UE 165

1. L'espace de liberté, de sécurité et de justice : la libre circulation des personnes 167
2. Le marché unique : la libre circulation des travailleurs, des marchandises, des services et des capitaux 174
3. La politique agricole commune (PAC) et le développement rural 178
4. La politique régionale 187
5. La politique commerciale commune 191
6. La politique économique et monétaire 197
7. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) 207
8. La politique sociale 214
9. La politique environnementale 221
10. Les coopérations renforcées et la différenciation 225

Chapitre 9

Citoyenneté, langues, culture et symboles de l'UE 229

1. La citoyenneté européenne 231
2. Les signes et les symboles de l'Union européenne 232
3. Les langues officielles et la culture 234

Chapitre 10

La protection des droits fondamentaux en Europe 239

1. La protection des droits fondamentaux par l'Union européenne 241
2. La protection des droits fondamentaux par le Conseil de l'Europe 247

| | |
|---|------------|
| ANNEXES | 251 |
| Annexe 1 | |
| Brève chronologie de la construction européenne | 252 |
| Annexe 2 | |
| Les pionniers de la construction européenne | 259 |
| Annexe 3 | |
| Vue d'ensemble des institutions et des organes de l'UE | 262 |
| Annexe 4 | |
| Éléments de géographie sur les 27 pays de l'UE | 270 |
| Annexe 5 | |
| Organismes n'appartenant pas à l'UE | 272 |
| Annexe 6 | |
| Sources d'information sur l'UE | 274 |
| Annexe 7 | |
| Principaux sites internet de l'UE | 276 |
| Annexe 8 | |
| Corrigés des concours d'accès aux instituts régionaux d'administration (IRA) | 278 |
| INDEX | 297 |

CHAPITRE 2

**Adhésion et retrait
de l'UE**

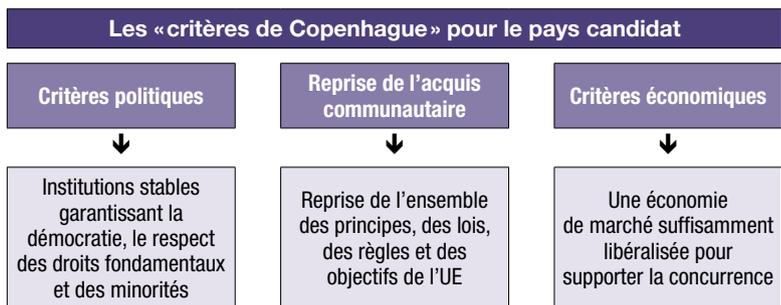
1. L'adhésion à l'Union européenne

L'histoire de l'Union européenne est marquée par une volonté constante d'ouverture, si bien que ses limites sont sans cesse repoussées. Initialement constituée de six États membres, l'Union en compte aujourd'hui 27. La chute du mur de Berlin et l'adhésion, depuis 2004, de 13 nouveaux pays ont cependant contribué à poser la question des limites de l'Union européenne.

a) Les « critères de Copenhague »

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

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



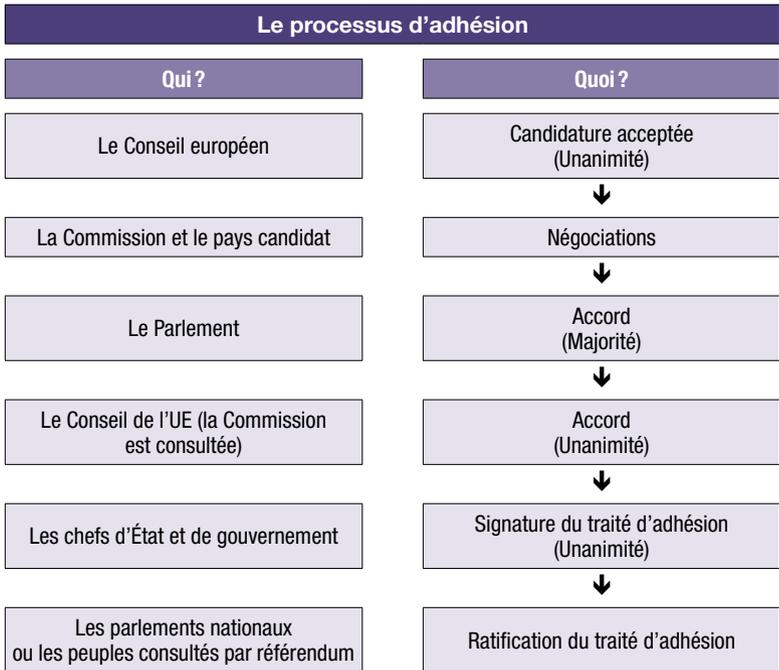
À la suite de l'adhésion en 2004 de dix nouveaux États et de la difficile réforme des institutions qui suivit, une quatrième condition est mentionnée depuis 2006 dans les critères de Copenhague : la capacité d'absorption de l'UE. Cette condition ne dépend pas du pays candidat mais de la capacité de l'Union à accueillir un ou plusieurs nouveaux États dans de bonnes conditions, notamment d'un point de vue budgétaire et institutionnel.

b) Le processus d'adhésion

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

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

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



c) Les pays candidats et le programme de préadhésion

Un pays est candidat « officiel » lorsqu'il a déposé sa candidature et que celle-ci a été acceptée par le Conseil européen. Huit États sont aujourd'hui candidats « officiels ». Il s'agit de cinq pays des Balkans occidentaux : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Serbie. S'y ajoutent la Turquie, la Moldavie et l'Ukraine.

Deux pays sont candidats « potentiels » : la Géorgie et le Kosovo. Leurs candidatures paraissent légitimes tant sur le plan géographique que sur le plan géopolitique.

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

| | Pays candidats « officiels » | Pays candidats « potentiels » |
|---------------------|--|--|
| Balkans occidentaux | Albanie Bosnie-Herzégovine Monténégro Macédoine du Nord Serbie | Kosovo |
| Europe orientale | Moldavie Turquie Ukraine | Géorgie |

Pays prospères et démocratiques, l'Islande, la Norvège et la Suisse répondent globalement aux critères de Copenhague mais ont choisi de rester à l'écart de l'UE. À deux reprises, en 1972 et en 1994, le peuple norvégien consulté par référendum a refusé d'adhérer à l'UE. De même, en 1992, le peuple suisse a écarté l'idée d'une négociation d'adhésion. L'Islande, quant à elle, s'est portée candidate en 2009 à la suite d'une grave crise financière. Le gouvernement islandais a retiré sa candidature en 2015.

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

d) La Communauté politique européenne

L'adhésion des pays candidats des Balkans occidentaux et d'Europe orientale est un processus long et exigeant alors même que des puissances concurrentes de l'Union telles que la Chine et la Russie tentent d'étendre leur influence dans ces deux régions. Pour répondre à cette urgence et

renforcer la coopération entre États européens, la Communauté politique européenne est créée à l'initiative de la France en juin 2002. Le premier sommet se tient à Prague en octobre 2002.

Cette communauté regroupe l'ensemble des pays de l'Europe géographique, à l'exception de la Russie et de la Biélorussie. Il s'agit des 27 pays membres de l'UE, des 10 pays candidats et candidats potentiels, de 4 micro-États (Liechtenstein, Andorre, Monaco et Saint-Marin) ainsi que de 6 autres États n'appartenant pas à l'UE (Arménie, Azerbaïdjan, Islande, Norvège, Royaume-Uni et Suisse) soit un total de 47 États.

Cette organisation est une instance informelle de coopération intergouvernementale¹. Elle fonctionne comme un forum de rencontres informelles entre dirigeants européens et permet de développer des coopérations entre États dans des domaines essentiels tels que la sécurité, l'énergie, les transports et les infrastructures.

2. Retrait de l'Union européenne et Brexit

a) Retrait de l'Union européenne

Depuis le traité de Lisbonne, « tout État membre peut décider [...] de se retirer de l'Union » (article 50 du TUE). Cet article fixe, en quelques lignes, les modalités du retrait : « L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. [...] l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. [...] Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur

1. Sur la pratique intergouvernementale voir le chapitre 5 « Les processus décisionnels au sein des institutions de l'UE et le rôle des parlements nationaux ».

de l'accord de retrait » ou, à défaut, deux ans après que l'État a notifié son intention au Conseil européen.

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

b) Le retrait du Royaume-Uni

Le Brexit

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

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

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

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

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

L'accord de commerce et de coopération entre le Royaume-Uni et l'Union européenne

| | |
|---------------------------|--|
| Commerce | Principe du libre échange : absence de droits de douane et de quota de marchandises (mais contrôle aux frontières)*. |
| Pêche | Au-delà de 2026, le Royaume-Uni aura l'opportunité de reprendre progressivement le contrôle de l'accès à ses eaux**. |
| Sécurité | Collaboration des autorités policières et judiciaires dans la lutte contre la criminalité et le terrorisme***. |
| Circulation des personnes | Fin de la libre circulation des Européens au Royaume-Uni et réciproquement. Les visas sont nécessaires pour les séjours de plus de six mois. Les Européens souhaitant travailler au Royaume-Uni doivent détenir un visa de travail****. |
| Erasmus+ | Le Royaume-Uni abandonne le programme Erasmus. |
| Arbitrage des litiges | Le Conseil de partenariat supervise la mise en œuvre de l'accord et règle les litiges*****. |

* Pour profiter de l'absence de droits de douane, les entreprises du Royaume-Uni doivent rester alignées sur les règles européennes en matière d'environnement, de droits sociaux, de fiscalité, de sécurité alimentaire ou encore d'aides d'État. La finance et l'ensemble des services financiers ne font pas partie de l'accord de libre-échange.

** D'ici 2026, les pêcheurs européens conservent temporairement l'accès aux eaux territoriales britanniques mais renoncent à 25 % de la valeur de leurs prises dans les eaux britanniques.

*** Les questions de politique étrangère, de sécurité extérieure et de défense ne figurent pas dans l'accord.

**** Les Européens résidant déjà au Royaume-Uni et les Britanniques dans l'UE conservent leur droit de résidence et de travail.

***** Le Conseil de partenariat est composé de représentants de l'UE et du Royaume-Uni. Il est chargé d'interpréter l'accord et d'arbitrer les litiges.

Les conséquences du Brexit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Enjeux et débats

La candidature ukrainienne

Dès la chute de l'URSS en 1991, l'adhésion à l'UE constitue un objectif à long terme pour l'Ukraine. La coopération avec l'UE commence en 1994 avec un accord de partenariat et de coopération. Des négociations sur un accord d'association en vue de renforcer les liens politiques et économiques avec l'UE sont lancées en 2007. En novembre 2013, le refus du président ukrainien Victor Ianoukovitch de signer cet accord d'association provoque la révolution proeuropéenne de Maïdan. Pendant trois mois, le peuple ukrainien manifeste son attachement à l'Europe, à la démocratie et à l'indépendance nationale. L'accord d'association est finalement signé en 2014. L'agression de la Russie contre l'Ukraine en février 2022 accélère le processus et, en juin 2022, le Conseil européen accepte la candidature de l'Ukraine à l'UE.

Néanmoins le processus d'adhésion est long et exigeant⁽¹⁾. En attendant une potentielle adhésion, l'Ukraine pourrait progressivement bénéficier de certains programmes ou financements européens.

La candidature turque

Membre de l'OTAN et du Conseil de l'Europe, la Turquie occupe une position stratégique entre Europe et Moyen-Orient, contrôlant notamment les détroits entre la Méditerranée et la mer Noire. La candidature de la Turquie a été acceptée en 1999 et les négociations ont commencé en 2005. Néanmoins, la perspective de cette adhésion suscite beaucoup d'interrogations. Le durcissement du régime de Recep Tayyip Erdoğan⁽²⁾, la non-reconnaissance du génocide arménien⁽³⁾, l'aggravation du conflit avec les Kurdes⁽⁴⁾, l'intervention militaire en Syrie⁽⁵⁾, la question chypriote⁽⁶⁾, la question libyenne⁽⁷⁾, la question du Haut-Karabakh⁽⁸⁾, la tension autour de la gestion des flux migratoires⁽⁹⁾, la question de l'adhésion de la Suède à l'OTAN⁽¹⁰⁾ éloignent la perspective d'une adhésion turque à l'UE. Ces sujets géopolitiques ainsi que des questions historiques, démographiques et religieuses nourrissent des débats récurrents et questionnent indirectement l'UE sur la nature du projet européen.

(1) Lors des deux derniers élargissements, les négociations ont duré dix ans pour la Croatie (2003-2013) et douze ans pour la Bulgarie et la Roumanie (1995-2007).

(2) La tentative de coup d'État par l'armée turque en juillet 2016 a accéléré la dérive autoritaire du régime turc.

(3) En 1915 et 1916, entre 650 000 et 1,3 million d'Arméniens de l'Empire ottoman (qui comprenait l'actuelle Turquie) sont massacrés par les autorités – une controverse porte sur le nombre de victimes, 1 500 000 selon les Arméniens, 600 000 à 800 000 selon les autorités turques (*Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 67, 2000). Le Parlement européen, 11 États de l'UE (dont la France), le Conseil de

l'Europe, la Chambre des représentants et le Sénat américain ont notamment reconnu le caractère génocidaire des massacres. Les persécutions ne cessèrent qu'en 1918, après un changement de régime.

(4) Les Kurdes sont un peuple autochtone d'Asie Mineure. Ils se répartissent aujourd'hui entre la Turquie, l'Irak, l'Iran et la Syrie. En Turquie, la volonté d'autonomie des Kurdes s'oppose à la volonté de l'État turc de maintenir l'unité du pays. S'ensuit un conflit interminable et sanglant entre l'État turc et un peuple qui refuse l'assimilation.

(5) La Turquie a profité du conflit en Syrie pour intervenir, en 2019, dans le nord du pays occupé par des rebelles kurdes.

(6) La communauté internationale ne reconnaît pas la République turque de Chypre du Nord.

(7) À partir de 2011 (chute du régime de Mouammar Kadhafi), la communauté internationale a décidé d'un embargo sur les armes à destination de la Libye. La Turquie violerait cet embargo en livrant des armes à la Libye.

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

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

(10) En 2022, la Suède et la Finlande se sont portées candidates à l'adhésion à l'OTAN. Mais la Turquie est réticente à approuver la candidature de la Suède, lui reprochant l'accueil d'immigrés kurdes.

/// RETENIR L'ESSENTIEL

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

- **État de droit** : des institutions stables garantissant la démocratie, un respect des droits fondamentaux ;
- **Économie de marché** : une économie capable de supporter la libre concurrence ;
- **Reprise de l'acquis communautaire** : intégration de l'ensemble des principes, des règles et des objectifs de l'Union européenne.

Huit pays sont candidats « officiels » : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Serbie, la Turquie, la Moldavie et l'Ukraine. La Géorgie et le Kosovo sont candidats « potentiels ».

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