

L'Union européenne

Cours détaillé

Le terme « Europe » a été utilisé dès le VII^e siècle avant J.-C. par les géographes de la Grèce antique pour décrire un espace géographique limité à une partie de la Grèce continentale. Au XVI^e siècle les cartographes en ont étendu ses limites pour désigner un continent avec pour frontières l'océan Arctique au Nord, la mer Méditerranée au Sud, l'océan Atlantique à l'Ouest et l'Oural à l'Est.

Au-delà d'un simple espace géographique, l'idée européenne est également apparue progressivement comme un espace de civilisation forgée par une histoire et une communauté de peuples. Si l'Europe a reçu une multitude d'influences au cours de l'histoire et si elle comprend plusieurs pays et des différences linguistiques, les peuples qui constituent l'Europe actuelle possèdent en effet un héritage culturel commun. Celui-ci repose sur des expériences mutuelles fédératrices dont notamment l'influence du droit romain, la chrétienté comme élément structurant au Moyen Âge, ou encore la philosophie des lumières prônant la démocratie et des libertés individuelles.

Dans sa perspective des « États-Unis d'Europe », Victor Hugo associait en premier lieu l'idée européenne à une ambition humaniste et pacifiste. Le 21 août 1849, lors du congrès international de la paix, il déclare ainsi : « Un jour viendra où la France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes, nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne. » À l'occasion de l'exposition universelle de 1869, il écrit également : « Elle s'appellera l'Europe, au vingtième siècle, et aux siècles suivants, plus transfigurée encore, elle s'appellera l'humanité. »

Le développement d'une coopération accrue s'est fondamentalement imposé après la Deuxième Guerre mondiale dans le but de mettre fin aux guerres et d'unir les pays européens sur le plan économique et politique. Conformément à cet objectif, l'Union européenne organisée autour d'institutions structurées comporte aujourd'hui vingt-huit États. La Croatie a rejoint l'Union en juillet 2013 en tant que vingt-huitième État membre. En récompense de ses réalisations, l'Union européenne s'est ultimement vu attribuer le prix Nobel de la paix en 2012 « pour avoir contribué pendant plus de six décennies à promouvoir la paix et la réconciliation, la démocratie et les droits de l'homme en Europe ».

Pour autant, les débats autour de l'Union européenne restent toujours d'actualité. Ils illustrent certes les difficultés de construction d'une Europe politique, mais mettent également en exergue le défaut de lisibilité de l'Union européenne. Le regroupement des Européens sous des institutions et juridictions communes fait ainsi ressurgir couramment des réflexions profondes portant tant sur les fondements mêmes de ce regroupement que sur le fonctionnement et les actions des institutions européennes : Pourquoi l'Europe s'est-elle construite ? Comment fonctionne l'Union européenne aujourd'hui ? Et que fait-elle ?

► 1. Une culture européenne et une construction européenne étroitement liées aux mouvements de l'histoire

L'histoire permet de distinguer d'une part les origines d'une culture européenne qui s'est développée au cours des siècles et d'autre part la construction européenne sous sa dimension institutionnelle qui a vu le jour après la Deuxième Guerre mondiale.

1.1. Le développement d'une culture européenne à travers les siècles

Par l'intermédiaire des civilisations successives, des traditions ont imprégné l'Europe et développé un héritage culturel commun. Certaines origines, même lointaines ou isolées, ont une influence sur les aspects économiques, sociaux, et religieux de la société européenne actuelle.

1.1.1. Éléments de l'héritage antique

Dans l'Antiquité, la civilisation des Grecs puis celle des Romains se sont dissociées des autres civilisations. L'influence et le rayonnement athénien, certes de courte durée, ont permis de léguer à la culture européenne l'idée de démocratie et de citoyenneté, la philosophie fondée sur la raison (avec notamment Socrate, Platon, Aristote), une littérature renommée (avec les écrits d'Homère et de Sophocle), des connaissances abondantes en mathématiques, l'art de la sculpture et de l'architecture et un idéal esthétique.

Au sommet de sa puissance (II^e siècle de notre ère), l'Empire romain couvre l'ensemble du bassin méditerranéen jusqu'en Asie Mineure ainsi que la Gaule et l'Angleterre actuelle. Il aménage et généralise le legs de la civilisation grecque. Sous la *pax romana* (la « paix romaine »), l'Empire romain développe également le droit écrit organisant la vie en société, un important réseau routier et fluvial, l'organisation matérielle des cités (hygiène, urbanisme), des édifices architecturaux (théâtres, aqueducs...) ainsi que le latin qui restera la langue utilisée en Europe pour les échanges intellectuels jusqu'au XVIII^e siècle. Au IV^e siècle également, sous l'empereur Constantin, le christianisme devient la religion officielle et se propage ainsi fortement en Europe.

1.1.2. Éléments de l'héritage médiéval

En l'an 800, Charlemagne est sacré empereur des Français à Rome par le pape Léon III. Trois siècles après la chute de l'Empire romain, ce sacre permet la réunification d'une partie de l'Empire romain d'Occident sous une même couronne. Charlemagne se fait même appelé *Pater Europae* (« père de l'Europe »). Cette unité européenne reste toutefois courte puisqu'en 843, le traité de Verdun divise après sa mort son royaume en trois domaines qui deviendront rivaux.

Pendant tout le Moyen Âge, le christianisme se répand continuellement jusqu'en Europe du Nord et en Russie. Il rassemble les peuples européens à travers les valeurs chrétiennes, la reconnaissance de l'autorité du Pape, le développement des ordres monastiques, la construction d'édifices religieux et les pèlerinages.

Le haut Moyen Âge est également marqué par les échanges intellectuels associés par exemple à la circulation généralisée des professeurs et étudiants entre les universités. Ce développement des échanges intellectuels va de pair avec l'essor des échanges commerciaux internationaux. La ligue hanséatique notamment joue un rôle commercial important du XII^e au XVI^e siècle. Avec Lübeck comme capitale gestionnaire des règles commerciales communes, elle permet l'association de villes marchandes autour de la mer du Nord et de la mer Baltique. Dans le sud, les familles commerçantes de Venise favorisent au XIII^e siècle le développement des échanges méditerranéens.

Enfin, les progrès techniques (boussole, poudre à canon...) et les grandes découvertes (telles que la découverte de l'Amérique par Christophe Colomb en 1492 et celle de l'accès à l'Inde par Vasco de Gama en 1498) permettent aux Européens de se rendre compte de leur singularité.

1.1.3. Éléments du legs de l'époque « moderne »

Par la force militaire et par la domination de la France sur d'autres nations, Napoléon Bonaparte a répandu en Europe (de l'Andalousie jusqu'à Moscou) des concepts divers et nouveaux issus de la Révolution française de 1789 (abolition des privilèges, Code civil, usage du système métrique, libertés individuelles...). Napoléon est finalement vaincu par les nations coalisées en 1815 et la France perd l'essentiel de ses conquêtes.

Au XVIII^e siècle, l'« idée européenne » engagée dans une paix perpétuelle parcourt le continent sous l'impulsion des « Lumières ». Ainsi Emmanuel Kant imagine un projet d'une Europe « cosmopolitique » à la fois unie contre la guerre et plurielle afin d'éviter tout gouvernement mondial. De même, Jean-Jacques Rousseau écrit en 1771 : « Il n'y a plus aujourd'hui de Français, d'Allemands, d'Espagnols, d'Anglais même, quoi qu'on en dise ; il n'y a que des Européens. »

À partir de la fin du XVIII^e siècle, les révolutions industrielles et agricoles en Europe introduisent de nouveaux procédés de production et de nouvelles méthodes de travail. La classe ouvrière se développe sur tout le continent et les idées socialistes se répandent également.

Après la Première Guerre mondiale, la Société des Nations créée en 1919 constitue une première tentative pour faire fonctionner une organisation d'États autour d'un idéal pacifiste. Elle participe à la valorisation de l'idée européenne et prône le désarmement et la sécurité mutuelle. Elle est néanmoins considérée aujourd'hui communément comme un échec, n'ayant pas pu prévenir les agressions des années 1930.

1.2. La construction de l'Union européenne, une construction d'après-guerre

Après la Deuxième Guerre mondiale, les chefs d'État du Vieux Continent prennent conscience de la nécessité d'une Europe unie pour assurer la paix politique et la reconstruction économique. Des dirigeants, notamment Jean Monnet et Robert Schumann en France et Konrad Adenauer en République fédérale d'Allemagne, engagent alors leur pays dans la construction européenne et la mise en place d'institutions. Progressivement, la construction de l'Union européenne se structure autour de deux axes : l'approfondissement visant la mise en place et le renforcement d'institutions et de politiques communes, et l'élargissement permettant l'intégration progressive de nouveaux États membres.

1.2.1. Les prémices de la construction européenne : 1945-1957

Le Premier ministre britannique Winston Churchill suggère dès 1946 la création d'« États-Unis d'Europe ». Le mai 1950, le ministre français des Affaires étrangères Robert Schuman propose sur une idée de Jean Monnet de mettre en commun la production et la consommation du charbon et de l'acier dans le cadre d'une organisation européenne. En 1951, six pays (Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, et République fédérale d'Allemagne) signent ainsi le traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). En 1957, ces six pays signent à Rome deux traités pour une durée illimitée : celui instituant la Communauté économique européenne (CEE) ouvrant le marché commun à d'autres activités économiques, et celui instituant l'Euratom visant le développement commun de l'énergie nucléaire.

1.2.2. Une construction qui se structure : 1957-1992

En 1968, l'Union douanière entre en vigueur : les droits de douane sont supprimés entre les six pays de la CEE et un tarif extérieur commun est appliqué. La CEE connaît subséquemment des élargissements : en 1973, le Danemark, l'Irlande et le Royaume Uni rejoignent la CEE, en 1981 la Grèce et en 1986 l'Espagne et le Portugal. On parle alors de l'« Europe des douze ». Ces « douze » signent en 1986 l'acte unique européen, qui modifiant le traité de Rome, prévoit un marché commun sans frontière au 31 décembre 1992. En 1990, l'Allemagne réunifiée, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas signent la convention de Schengen prévoyant la suppression des frontières et la libre circulation des personnes entre ces pays (cette convention n'entrera en vigueur qu'en 1995). En 1992, les « douze » signent le traité de Maastricht portant création de l'Union européenne. Avec ce traité, l'Union repose sur trois piliers : les communautés européennes (CECA, CEE et Erratum), la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et la coopération en matière de justice et affaires intérieures. Ce traité lance également l'Union économique européenne (UEM), institue une citoyenneté européenne, et renforce les pouvoirs du parlement.

1.2.3. À partir de 1992 : une construction qui s'accélère

En 1995, l'Europe devient « l'Europe des quinze » avec l'adhésion de l'Autriche, la Finlande et la Suède à l'Union européenne. Les « quinze » signent en 1997 le traité d'Amsterdam qui confie à l'Union de nouveaux domaines de compétences. En 1998, la Banque centrale européenne s'installe à Francfort et en 1999, l'euro est utilisé par onze pays membres pour les transactions financières.

En 2000, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est proclamée. En 2001, les quinze signent le traité de Nice permettant un élargissement de l'Union. En 2002, les pièces et billets en euros rentrent en circulation. En 2004, dix nouveaux pays (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie) intègrent l'Union européenne. Ces pays sont rejoints en 2007 par la Bulgarie et la Roumanie. En 2009, après le rejet néerlandais et français de la Constitution européenne par référendum, les « vingt-sept » signent le traité de Lisbonne. Celui-ci correspond à quatre ambitions principales : accroître la démocratie et la transparence (renforcement du rôle du Parlement européen, participation accrue des parlements nationaux aux travaux de l'Union, possibilité pour les États membres de se retirer de l'Union...), simplifier (extension du vote à la majorité qualifiée, allongement de la durée de présidence du conseil européen), promouvoir les droits et la liberté des citoyens, les valeurs démocratiques, la solidarité entre les États membres, et développer le positionnement de l'Union sur la scène internationale.

1.2.4. De 2010 à aujourd'hui : Une décennie difficile

Dans le contexte de la crise économique mondiale, l'Union européenne aide plusieurs pays dont notamment la Grèce à faire face à leurs difficultés financières et adopte « l'Union bancaire », afin de veiller à ce que les banques soient plus sûres et plus fiables. En 2013, la Croatie devient le vingt-huitième État membre. Aux élections européennes de 2014, davantage d'euroceptiques sont élus au Parlement européen. Suite à l'annexion de la Crimée par la Russie, une nouvelle politique de sécurité est définie. L'extrémisme religieux croît au Moyen-Orient et dans divers pays du monde, engendrant des troubles qui poussent de nombreuses personnes à fuir leur pays pour trouver refuge en Europe. L'Union européenne se trouve confrontée à la difficulté de les accueillir, tout en étant elle-même la cible de plusieurs attentats terroristes. Le 23 juin 2016, les britanniques se prononcent par référendum en faveur du « Brexit ».

› 2. Le fonctionnement de l'Union européenne

La volonté de se rassembler et de mettre fin aux guerres ainsi que la construction institutionnelle progressive ont abouti à la création de l'Union européenne telle qu'on la connaît aujourd'hui. Son système institutionnel est original, incomparable à celui d'un de ses États membres et sans équivalent dans le monde. Il repose sur des instances décisionnelles et diverses institutions spécialisées ayant chacune un rôle bien défini et une organisation propre.

2.1. Les instances décisionnelles de l'Union

Trois instances interviennent dans le processus législatif de l'Union : le Conseil de l'Union européenne qui représente les gouvernements des États membres, le Parlement européen, représentant des citoyens, et la Commission, représentant les intérêts de l'Union dans sa globalité. Par ailleurs, s'il n'intervient pas dans le processus législatif, le Conseil européen joue un rôle majeur dans la direction de la politique globale de l'Union.

2.1.1. Le Conseil européen

Le Conseil européen est devenu une véritable institution européenne avec le traité de Lisbonne. Cette institutionnalisation s'inscrit dans une volonté de donner à l'Union un pouvoir politique stable en mettant fin à la présidence semestrielle tournante. Le président du Conseil européen (Donald Tusk depuis le 1^{er} décembre 2014 et réélu le 9 mars 2017 pour un deuxième mandat de deux ans et demi : juin 2017 - novembre 2019) est ainsi élu pour deux ans et demi. Le conseil européen est composé du président du Conseil européen, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du président de la Commission européenne, et du haut représentant pour les affaires étrangères et de la sécurité (Federica Mogherini depuis le 1^{er} Novembre 2014). Il se réunit deux fois par semestre. Il est chargé de désigner à la majorité qualifiée le président de la Commission européenne, le haut représentant pour les affaires étrangères et de la sécurité, le président et le vice-président de la Banque centrale européenne. Son rôle vise principalement à définir les orientations générales et les priorités politiques. Dans une logique de conciliation, il traite également les questions complexes ou les situations de désaccord entre les États membres. Il n'intervient toutefois pas dans le processus d'adoption des textes législatifs.

2.1.2. Le Conseil de l'Union européenne

Le Conseil de l'UE réunit les ministres compétents par domaine d'activités. La présidence du Conseil de l'UE fait l'objet d'une rotation tous les six mois (de janvier à juin 2017 présidence exercée par Malte, de juillet à décembre 2017 par l'Estonie, de janvier à juin 2018 par la Bulgarie, de juillet à décembre 2018 par l'Autriche, de janvier à juin 2019 par la Roumanie). À l'exception du Conseil des Affaires étrangères (dont le président permanent est le haut représentant pour les affaires étrangères et de la sécurité), les réunions sont présidées par le ministre compétent issu du pays assurant la présidence tournante. Le Conseil de l'UE se réunit à Bruxelles ou à Luxembourg. Il prend généralement ses décisions à la majorité qualifiée. Il assure une fonction législative. Ainsi dans le contexte de la procédure dite de codécision (procédure législative européenne la plus courante), les propositions de législation émanant de la Commission doivent être approuvées à la fois par le Parlement et par le Conseil de l'UE. Enfin, le Conseil est également chargé de coordonner les orientations des politiques économiques des États membres, de conclure au nom de l'Union européenne des accords internationaux, de conduire la politique étrangère et de sécurité commune, d'organiser la coopération entre les tribunaux et les forces de police des États membres, et d'établir avec le Parlement européen le budget de l'Union.

2.1.3. Le Parlement européen

Le Parlement européen est un organe d'expression démocratique. Les députés européens (751 depuis le 25 mai 2014) sont ainsi élus pour cinq ans au suffrage universel direct. Chaque État membre dispose d'un nombre de sièges proportionnel à la taille de sa population. On compte par exemple 6 sièges pour Malte, 74 pour la France et 96 pour l'Allemagne. Le président du Parlement (Antonio Tajani depuis le 17 janvier 2017) est élu pour deux ans et demi. Les députés se réunissent par affinité politique en groupes politiques, et non par nationalité. Les sessions plénières du Parlement européen ont lieu à Strasbourg et à Bruxelles, les réunions des commissions parlementaires à Bruxelles. Le

Parlement exerce un contrôle démocratique de l'Union. Ainsi, il peut refuser le choix d'un commissaire européen lors de la désignation d'une nouvelle Commission. Il peut déposer une motion de censure *i.e.* obliger la Commission à démissionner. Il contrôle les activités de la Commission en examinant notamment ses rapports. Il donne son avis sur les ordres du jour des réunions du Conseil européen. Par ailleurs, conjointement avec le Conseil de l'UE, il adopte le budget annuel de l'Union. Il contrôle également l'exécution du budget. Enfin, le Parlement participe au processus législatif conformément aux procédures de l'Union.

2.1.4. La Commission européenne

La commission compte 28 commissaires (un par État membre) responsable d'un ou plusieurs domaines politiques. La durée de leur mandat est de 5 ans renouvelable. Le président de la Commission européenne est Jean-Claude Juncker, entré en fonction le 1^{er} novembre 2014. Les membres de la Commission ne représentent pas leur État d'origine : ils doivent agir en faveur de l'intérêt de l'Union. Le travail quotidien de la Commission est assuré par ses services organisés en Directions générales (DG). La Commission européenne a son siège principal à Bruxelles. Ses attributions comprennent tout d'abord la proposition de législation communautaire. Avec son « droit d'initiative », elle peut ainsi proposer de nouvelles normes qu'elle soumet au Conseil et au Parlement européen. Les propositions ainsi soumises doivent être approuvées par au moins 14 commissaires. La Commission assure également la responsabilité de la gestion du budget de l'Union européenne et de l'octroi de fonds européens. Par ailleurs, en tant que « gardienne des traités », la Commission veille à l'application correcte du droit européen. Elle s'assure que chaque État membre respecte le droit européen. Enfin, la Commission exerce la fonction de représentation internationale au nom des États membres de l'Union européenne.

2.2. Les autres instances de l'Union européenne

D'autres instances spécialisées jouent un rôle fondamental dans l'Union européenne. Les principales sont décrites ci-dessous.

2.2.1. La Cour de justice de l'Union européenne

Située à Luxembourg, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a pour rôle de faire respecter le droit européen et l'application des traités, ce de manière uniforme dans tous les États membres. Elle comporte 28 juges (1 par État membre) et 11 avocats généraux, nommés par les États membres et pour six années renouvelables. Le président est désigné parmi les juges pour une période renouvelable de 3 ans.

2.2.2. La Cour des comptes européenne

Située à Luxembourg et indépendante des autres institutions, la Cour des comptes a pour rôle de vérifier la légalité et la régularité des recettes et des dépenses de l'Union et sa bonne gestion financière. Elle est composée de 28 membres (un par État membre) désignés par le Conseil pour une période de 6 années renouvelables. La Cour présente chaque année au Parlement et au Conseil un

rapport financier sur l'exercice annuel précédent. Elle peut par ailleurs contrôler tout gestionnaire de fonds européens. Les contrôles se font souvent sur le terrain et font l'objet de conclusions écrites. En cas de constat d'une irrégularité, les contrôleurs de la Cour des comptes n'ayant pas de pouvoir juridique propre saisissent l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF).

2.2.3. Le Comité économique et social européen

Organe consultatif localisé à Bruxelles, le Comité économique et social communique aux instances décisionnelles de l'Union européenne des avis des représentants de la vie économique et sociale. Il est composé de 350 membres issus de tous les États membres : les membres sont désignés par chaque État membre et nommés par le Conseil pour 5 années renouvelables. Ils sont regroupés en 3 groupes représentatifs : employeurs, salariés et activités diverses (association de consommateurs, agriculteurs, artisans, etc.).

2.2.4. Le Comité des régions

Organe consultatif localisé à Bruxelles, le Comité des régions communique aux instances décisionnelles de l'Union européenne des avis des représentants des Collectivités régionales et locales. Il est composé de 350 membres issus de tous les États membres : les membres sont nommés par le Conseil sur proposition de chaque État membre pour cinq années renouvelables. Chaque membre doit détenir un mandat local. Les membres sont organisés par délégation nationale. Le Comité se réunit en séances plénières jusqu'à six fois par an.

2.2.5. La Banque centrale européenne

Située à Francfort, la Banque centrale européenne est indépendante des États membres et des autres institutions de l'Union, c'est-à-dire qu'elle mène sa propre politique. Elle est responsable de la politique économique et monétaire de l'Union. Son président est l'italien Mario Draghi nommé en 2011. Ses organes de décision incluent le Directoire, le Conseil des gouverneurs et le Conseil général. La banque centrale est principalement chargée de maîtriser l'inflation, de maintenir la stabilité du système financier, et de gérer l'euro. Pour ce faire, elle travaille avec les gouverneurs des banques centrales des 28 États membres.

2.2.6. La Banque européenne d'investissement

Située à Luxembourg, la Banque européenne d'investissement emprunte des fonds sur les marchés financiers et utilise ces fonds pour accorder des prêts et des garanties pour la mise en valeur de régions moins développées et pour la reconversion d'entreprises. Les projets ainsi financés sont à destination des pays membres de l'Union européenne et des régions voisines.

► 3. Les principaux moyens d'actions de l'Union européenne

Structurée autour d'instances décisionnelles et d'instances spécialisées, l'Union européenne dispose également de deux principaux moyens d'actions, l'un juridique, l'autre budgétaire.