



# L'Union européenne

Janvier 2023

**L'Union européenne (UE) est un partenariat économique et politique entre 27 États européens. Ses racines historiques remontent à la fin de la Seconde Guerre mondiale, lorsque six États décident de créer la Communauté économique européenne (CEE). Ils sont alors déterminés à renforcer la coopération économique sur le continent européen, afin d'éviter que les souffrances et les horreurs des deux guerres mondiales ne se reproduisent. L'UE a fait ses preuves à cet égard: à aucun moment de son histoire, l'Europe occidentale n'a été aussi longtemps épargnée par les guerres. Cette coopération, qui se limitait à l'origine à sa dimension économique, couvre désormais des domaines politiques tels que l'asile, la migration, la justice, la sécurité, l'énergie, l'environnement et la politique extérieure, faisant de l'UE une organisation politique d'un genre unique.**

## Chronologie

- 2020 retrait du Royaume-Uni de l'UE (UE-27)
- 2013 adhésion de la Croatie (UE-28)
- 2012 25 États membres de l'UE signent un « pacte budgétaire » pour contribuer à résoudre la crise de la dette
- 2007 signature du Traité de Lisbonne (entrée en vigueur en 2009)
- 2007 adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie (UE-27)
- 2004 signature du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (n'est pas entré en vigueur; a échoué lors des référendums organisés en France et aux Pays-Bas)
- 2004 adhésion de la Pologne, de la Hongrie, de la Slovaquie, de la République tchèque, de la Slovaquie, de la Lettonie, de l'Estonie, de la Lituanie, de Chypre et de Malte (UE-25)
- 2002 mise en circulation de l'euro
- 2001 signature du Traité de Nice (entrée en vigueur en 2003)
- 1997 signature du Traité d'Amsterdam (entrée en vigueur en 1999)
- 1995 adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède (UE-15)
- 1992 signature du Traité de Maastricht instituant l'UE (entrée en vigueur en 1993)
- 1990 réunification de l'Allemagne
- 1986 adhésion de l'Espagne et du Portugal (CE-12), Acte unique européen (AUE)
- 1981 adhésion de la Grèce (CE-10)
- 1973 adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark (CE-9)
- 1965 signature du Traité de fusion des institutions (entrée en vigueur en 1967): institutions communes
- 1957 signature des Traités de Rome (entrée en vigueur en 1958): Communauté économique européenne (CEE), Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)
- 1951 signature du Traité de Paris (entrée en vigueur en 1952): Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)

## La naissance de l'UE

Au vu du lot de souffrances et de destructions matérielles provoquées par les deux guerres mondiales, le besoin de garantir durablement la paix était particulièrement évident à la fin des années quarante. Robert Schuman, ministre français des affaires étrangères, proposa alors à l'Allemagne de réunir, au sein d'un marché commun et sous le contrôle d'une autorité supérieure, les industries du charbon et de l'acier, secteurs clés de l'économie de guerre. En 1951, ces deux

pays fondèrent avec la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), pour que, selon les termes de Robert Schuman dans sa déclaration du 9 mai 1950, «toute guerre entre la France et l'Allemagne devienne non seulement impensable, mais matériellement impossible». L'Allemagne pu ainsi faire son retour sur la scène européenne en tant que partenaire égale en droits. Après la CECA, les Traités de Rome instaurèrent, en 1957, la Communauté économique européenne

(CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). En 1965, le Traité de fusion dota la CECA, la CEE et Euratom d'institutions communes (Commission, Conseil des ministres, Parlement européen, Cour de justice) qui formèrent ensemble les Communautés européennes.

L'objectif poursuivi par la CE était de créer un marché intérieur où les marchandises, les personnes, les services et les capitaux circuleraient librement. La CE s'élargit en même temps territorialement. Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark adhèrent à la Communauté en 1973. En 1981, ce fut au tour de la Grèce, puis, en 1986, à celui de l'Espagne et du Portugal. Au milieu des années 1980, la dynamique de l'intégration s'est renforcée. L'Acte unique européen (AUE), signé en 1986, introduisit le vote à la majorité pour toutes les décisions concernant le marché unique et créa ainsi les conditions de son achèvement effectif.

En 1989, des changements profonds et inattendus – l'ouverture de la frontière occidentale de la Hongrie et la chute du Mur de Berlin, qui mèneront à la dissolution de l'Union soviétique en décembre 1991 – ont bouleversé le continent. Après la fin de la guerre froide et la réunification de l'Allemagne, le Traité de Maastricht a fondé, en 1992, l'Union européenne (UE). Le premier pilier englobait les Communautés européennes, auquel se sont ajoutés un deuxième pilier instituant la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et un troisième pilier prévoyant une coopération renforcée dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Dans le premier pilier, les décisions de la CE étaient principalement adoptées à la majorité qualifiée. Dans les deuxième et troisième piliers, en revanche, il s'agissait d'une coopération intergouvernementale, pour laquelle les décisions ne pouvaient être prises qu'à l'unanimité.

L'Autriche, la Suède et la Finlande ont quitté l'Association européenne de libre-échange (AELE) pour adhérer à l'UE en 1995. L'Union a vu alors le nombre de ses États membres passer à 15. Le Traité d'Amsterdam (1997) et le Traité de Nice (2001) ont réformé le Traité de Maastricht. Il s'agissait de rendre l'UE plus opérationnelle, notamment en vue de l'élargissement à l'Est, soit l'intégration de nombreux États d'Europe centrale et orientale. Ces traités ont simplifié les processus décisionnels au sein de l'Union en remplaçant, dans de nombreux domaines, le principe de l'unanimité par celui de la majorité qualifiée. Le droit de codécision du Parlement européen a en outre été sensiblement renforcé.

Sur fond de guerres sanglantes dans les Balkans, le Conseil européen a décidé, en 1999 à Cologne, de mettre en place une politique européenne de sécurité et de défense (PESD). L'UE s'est ainsi dotée de moyens adéquats pour répondre plus efficacement à de nouveaux conflits. Ces moyens ont notamment pris la forme de missions civiles et militaires de maintien de la paix, en Europe ou ailleurs. L'UE s'est ainsi positionnée comme un acteur global prêt à assumer davantage de responsabilités (cf. Stratégie européenne de sécurité 2003 «Une Europe sûre dans un monde meilleur»).

#### **Union économique et monétaire européenne**

Le Traité de Maastricht institua en outre une Union économique et monétaire (UEM). L'euro fut introduit comme monnaie scripturale en 1999, moment à partir duquel la Banque centrale européenne (BCE) commença à mener une politique monétaire unique pour l'ensemble de la zone euro. L'euro fut mis en circulation en 2002 et s'imposa rapidement comme monnaie unique, stable et forte (du moins jusqu'à la crise de la dette en 2010), devenant la monnaie officielle de tous les «anciens» États membres de l'UE, à l'exception du Danemark et de la Suède. Parmi les États ayant adhéré en 2004, la Slovaquie a été le premier pays à remplir les critères de convergence et a rejoint la zone euro en 2007. Chypre et Malte ont suivi en 2008, la Slovaquie en 2009, l'Estonie en 2011, la Lettonie en 2014 la Lituanie en 2015 et la Croatie en 2023. La zone euro compte désormais 20 États participants. Dans le cadre d'un «pacte budgétaire» intergouvernemental signé en mars 2012, 25 États membres se sont engagés à renforcer leur discipline budgétaire et à introduire un frein à l'endettement (la Grande-Bretagne et la République tchèque n'ont pas signé le pacte).

Depuis 2009, le traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit également la possibilité pour un État membre de se retirer de l'UE. Cette disposition figure à l'article 50 du TUE. Une majorité du peuple britannique a voté dans le cadre d'un référendum, le 23 juin 2016, pour un retrait du Royaume-Uni de l'UE. Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié à l'UE son intention de sortir de l'UE. Après trois reports de la date de retrait, le dernier le 31 octobre 2019, le Royaume-Uni est sorti de l'UE le 31 janvier 2020.

#### **Le processus d'élargissement**

L'Union a vécu, en 2004, la plus grande vague d'élargissement de son histoire avec l'adhésion de la Pologne, de la Hongrie, de la Slovaquie, de la République tchèque, de la Slovaquie, de la Lettonie, de l'Estonie, de la Lituanie, de Chypre et de Malte. En 2007, deux autres États d'Europe de l'Est ont adhéré à leur tour à l'Union: la Bulgarie et la Roumanie. La Croatie a adhéré le 1<sup>er</sup> juillet 2013. La perspective d'adhésion et l'adhésion en elle-même ont joué un rôle important dans la transition pacifique des pays candidats vers la démocratie et l'économie sociale de mar-

ché. L'élargissement de l'UE à l'Est a permis de tourner la page de la division idéologique de l'Europe résultant de la Guerre froide et d'accomplir un pas décisif vers une Europe stable et prospère. L'UE compte désormais 440 millions de citoyens et 24 langues officielles, dont le gaélique depuis 2007. Diverses langues régionales, comme le catalan ou le basque, sont également reconnues par le Conseil de l'UE. Les États membres peuvent demander que certains documents soient traduits dans ces langues régionales.

Où s'arrête l'Europe? Quelles en sont les frontières? Ces questions se posent concrètement pour les Balkans occidentaux et l'Est du continent, où d'autres pays sont candidats à l'adhésion ou souhaitent déposer leur candidature. L'admission de candidats potentiels est soumise à des conditions politiques, économiques et juridiques strictes (critères de Copenhague).

### Politique étrangère

Depuis sa création au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'UE n'a cessé de développer sa politique extérieure. L'adoption d'une démarche commune en matière de politique étrangère et de sécurité traduit clairement la volonté des États membres de l'UE de sauvegarder des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, la sécurité, l'indépendance et l'intégrité de l'Union. La politique étrangère et de sécurité de l'UE vise à préserver la paix, à consolider la sécurité internationale, à

#### Prochaines étapes du processus d'élargissement

En 2003, l'UE offre une perspective d'adhésion aux pays des Balkans occidentaux, à condition que les pays candidats remplissent les critères requis. L'UE mène déjà des négociations d'adhésion avec la Serbie, le Monténégro, l'Albanie et la Macédoine du Nord. L'Ukraine et Moldova sont candidates à l'adhésion depuis juin 2022. Des perspectives européennes se précisent également pour la Bosnie et Herzégovine, le Kosovo et, depuis juin 2022, la Géorgie. Outre les Balkans, l'adhésion de la Turquie est controversée au sein de l'Union, alors que les négociations ont été initiées en 2005. Le dernier rapport d'adhésion de la Commission sur la situation en Turquie fait toutefois part d'un sérieux recul en ce qui concerne l'indépendance de la justice et la liberté d'expression dans le pays.

promouvoir la coopération internationale et à renforcer la démocratie et l'état de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dans les années septante, l'UE a commencé à fournir une aide humanitaire internationale en faveur des populations les plus démunies. Depuis lors, elle joue un rôle de premier plan, notamment dans l'aide au développement et l'aide d'urgence après des catastrophes naturelles, et constitue le principal bailleur de fonds de l'aide internationale au développement. En 1993, l'UE adopte, dans le cadre du Traité de Maastricht, une politique étrangère et de sécurité commune

(PESC) permettant d'édicter des mesures communes. Toute décision importante doit être prise à l'unanimité des États membres au sein du Conseil européen ou du Conseil de l'Union européenne (Conseil des ministres). La mise en œuvre de la PESC relève de la compétence du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), institué par le Traité de Lisbonne (2009) et placé sous la conduite du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et des services diplomatiques des États membres de l'UE.

Face aux graves conflits qui secouent les Balkans et le continent africain dans les années nonante, l'idée d'une politique de défense commune se fait progressivement jour et se matérialise par l'élaboration d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en tant que volet à part entière de la PESC. Institutionnalisée par le Traité de Lisbonne de 2009 sous le nom de politique de sécurité et de défense commune (PSDC), elle permet notamment de détacher dans des régions de crise des experts civils, des troupes militaires ou des forces de police dans le cadre de missions consacrées à la gestion des crises et au maintien de la paix. L'UE conduit actuellement onze missions civiles et sept missions militaires de maintien de la paix qui visent à renforcer les capacités dans les domaines de l'armée, de la police, des douanes ou de la justice, sur invitation des États concernés. À ce titre, l'UE coopère souvent étroitement avec des organisations internationales et des États tiers. La Suisse contribue actuellement à l'opération militaire EUFOR Althea en Bosnie et Herzégovine ainsi qu'à la mission civile EULEX au Kosovo. La coopération s'effectue de manière ponctuelle, sur la base d'accords volontaires ad hoc. Elle est compatible avec la neutralité suisse. La Suisse ne participe à des missions militaires PSDC que s'il existe un mandat de l'ONU ou de l'OSCE.

### Le Traité de Lisbonne

En octobre 2004, le Conseil européen a signé le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, afin de remplacer les nombreux traités existants et de donner aux fondements juridiques de l'UE des structures plus simples et plus claires. L'objectif était d'améliorer la capacité de décision de l'UE, de la rendre plus transparente, plus démocratique et plus proche des citoyens. Mais le projet a été rejeté l'année suivante, lors de référendums en France et aux Pays-Bas (mai/juin 2005). En juin 2007, les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'UE ont convenu de remplacer le Traité constitutionnel prévu initialement par un nouveau Traité modificatif, tout en préservant les principales réformes institutionnelles du Traité constitutionnel afin de garantir la capacité de décision, l'efficacité du fonctionnement et la proximité des citoyens d'une UE de plus en plus étendue. Les États membres ont

signé le « Traité de Lisbonne » le 13 décembre 2007 et tous les États de l'UE devaient le ratifier avant la fin de l'année 2009. Lors d'un premier référendum organisé en juin 2008, le peuple irlandais a toutefois rejeté ce texte. Ayant obtenu certaines concessions de la part du Conseil européen, le gouvernement irlandais a organisé un nouveau référendum, le 2 octobre 2009, qui a vu le oui l'emporter. Après les ratifications de la Pologne et de la République tchèque, le Traité est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

Le Traité de Lisbonne n'a pas remplacé les accords conclus antérieurement, mais les a modifiés. Depuis son adoption, les nouvelles bases de l'UE sont le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le Traité de Lisbonne a aboli la structure des trois piliers. L'Union européenne a ainsi remplacé la Communauté européenne. Grâce au Traité de Lisbonne, le poste de président du Conseil européen (qui rassemble les chefs d'État et de gouvernement) a été créé. Les sommets de l'Union, qui ont lieu au minimum quatre fois par an, sont présidés par le président. Dans le domaine des affaires étrangères et de politique de sécurité commune, la Haute Représentante ou le Haut Représentant représente, avec le président du Conseil européen, l'Union européenne vers l'extérieur. La Haute Représentante ou le Haut Représentant est également l'une des vice-présidentes ou l'un des vice-présidents de la Commission européenne. Tandis que le Conseil européen a un président élu ou une présidente élue pour une période de deux ans et demi (reconductible une seule fois), le Conseil de l'Union européenne (qui réunit les ministres spécialisés, de composition variable, aussi appelé « Conseil des Ministres ») maintient le système de présidences tournantes tous les six mois. Seul le Conseil des « Affaires étrangères » est organisé de manière différente. Il est présidé par la Haute Représentante ou le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

## Les institutions

### *Le Conseil européen*

Le Conseil européen est l'instance politique suprême de l'UE. Il est composé des chefs d'État et de gouvernement des États membres ainsi que du président de la Commission européenne. Il donne les grandes impulsions à l'UE et en fixe les objectifs politiques généraux. Le Conseil européen décide des positions de l'UE en matière de politique étrangère. Il se réunit au moins quatre fois par an. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, il a un président stable, qui n'exerce aucune autre fonction et qui doit garantir la continuité des travaux du Conseil européen.

<http://www.european-council.europa.eu>

### *Le Conseil de l'Union européenne*

Le Conseil de l'UE, également appelé Conseil des ministres, est le principal organe décisionnel et législatif de l'UE. Il décide des principaux actes législatifs, le plus souvent en codécision avec le Parlement, et conclut des accords internationaux. Les membres du Conseil de l'UE sont les ministres des

#### **Les principaux éléments du Traité de Lisbonne**

- *Proximité des citoyens et démocratie*: les droits de codécision du Parlement européen ont été renforcés. Une initiative citoyenne dotée d'un million de signatures en provenance d'un quart des États membres peut désormais être déposée auprès de la Commission, l'invitant à soumettre une proposition de loi au Conseil de l'UE. Une référence au caractère obligatoire de la Charte des droits fondamentaux figure en outre dans le Traité sur l'Union européenne.
- *Capacité d'action et transparence*: au sein du Conseil des ministres, la majorité qualifiée est redéfinie selon une nouvelle formule introduite par étapes depuis 2014 et jusqu'en 2017. Est désormais requise une double majorité de 55% des États membres équivalant à au moins 65% de la population totale de l'UE. Ce vote à la majorité qualifiée est étendu à de nouveaux domaines. Le Conseil européen est devenu une institution à part entière dirigée par un président nommé pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable une fois. Un Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est désormais chargé de coordonner la politique étrangère de l'UE. Pour ce faire, il est assisté par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), qui a entamé ses travaux le 1<sup>er</sup> décembre 2010. Le SEAE se compose de fonctionnaires de la Commission européenne, du Secrétariat général du Conseil de l'UE et des services diplomatiques des États membres. L'UE entend renforcer ainsi la cohérence de sa politique étrangère.
- *Simplification des structures*: les trois piliers actuels de l'UE ont été supprimés. L'UE a acquis une personnalité juridique propre et peut ainsi conclure des accords avec des États tiers comme la Suisse.
- *Fédéralisme et répartition des tâches*: la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres a été clarifiée et simplifiée. Dans le même temps, le rôle des parlements nationaux a été renforcé dans le cadre de la procédure législative de l'UE.
- *Charte des droits fondamentaux*: le Traité de Lisbonne confère à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne la même force juridique que les traités fondamentaux de l'UE. Depuis lors, elle est contraignante pour tous les États membres lorsqu'il s'agit d'appliquer le droit européen.

États membres. Sa composition varie en fonction des thèmes traités. Ainsi, il s'agira p.ex. des ministres de l'agriculture pour les questions agricoles. La présidence du Conseil est assumée à tour de rôle par les États membres pour une période de six mois. La plupart des décisions sont adoptées à la majorité qualifiée (procédure législative ordinaire). Conjointement avec le Parlement européen, le Conseil arrête chaque année le budget général de l'UE.

<http://www.consilium.europa.eu>

### *Le Parlement européen*

Depuis 1979, les citoyens des États membres de l'UE élisent directement leurs représentants au Parlement européen (PE). Le Parlement européen se compose de 705 députés élus dans les 27 États membres de l'Union européenne élargie. Les députés de ce parlement professionnel siègent une semaine par mois à Strasbourg et trois semaines par mois à Bruxelles. Elus pour une durée de cinq ans, ils se répartissent dans l'hémicycle en fonction de leur affiliation politique et non pas en fonction de leur nationalité. Le Traité de Lisbonne a octroyé beaucoup plus de droits de codécision au Parlement européen, qui a désormais la compétence, d'approuver des accords entre l'UE et des États tiers. Dans le processus d'élaboration de nouvelles règles de l'Union et pour l'adoption du budget général de l'UE, le Parlement exerce une fonction de codécision conjointement avec le Conseil de l'UE. Ce dernier est aussi un organe de contrôle dans la mesure où il doit approuver la composition de la Commission européenne ou peut contraindre celle-ci à démissionner.

<http://www.europarl.europa.eu>

### *La Commission européenne*

La Commission européenne est en quelque sorte l'«administration» de l'UE. Elle est seule compétente pour prendre des initiatives en matière législative. Ses projets de loi sont ensuite transmis au Parlement européen et au Conseil de l'UE. La Commission exécute leurs décisions et assume un important travail de gestion des politiques communes comme p.ex. dans le domaine de la politique agricole commune (PAC) ou de la politique régionale de l'UE. En outre, elle contrôle le respect du droit communautaire par les États membres ainsi que le budget. Son président, qui est actuellement une femme, est désigné par les gouvernements des États membres. Quant aux autres commissaires, ils sont désignés par les gouvernements nationaux respectifs en commun accord avec la présidente de la

Commission. Il appartient ensuite au Parlement européen d'approuver la nomination des commissaires et de la présidente ou en tant que collègue.  
<http://ec.europa.eu>

### *La Cour de justice de l'Union européenne*

Renommée par le Traité de Lisbonne, la Cour de justice de l'Union européenne, CJUE (ancien. «Cour de justice des communautés européennes»), dont le siège est à Luxembourg, est la plus haute instance judiciaire de l'UE. Elle est responsable de la garantie et du respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités de l'UE. La CJUE est notamment composée d'une Cour (27 juges et 11 avocats généraux) et d'un Tribunal de première instance (27 juges). Les juges et avocats généraux sont désignés par les gouvernements des États membres pour un mandat de six ans.

<http://curia.europa.eu>

### *La Cour des comptes européenne*

La Cour des comptes européenne, sise à Luxembourg, contrôle les comptes relatifs à toutes les recettes et dépenses de l'UE. Elle s'assure de la bonne gestion financière des fonds communautaires et assiste le Conseil de l'UE et le Parlement européen dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget.

<http://www.eca.europa.eu>

### *La Banque centrale européenne*

La Banque centrale européenne (BCE), dont le siège est à Francfort-sur-le-Main, est responsable de la politique monétaire de l'UE dans la zone euro. Cette politique a pour objectifs de maintenir la stabilité des prix dans cette zone, de soutenir la croissance économique et de garantir ainsi l'emploi. La BCE est dirigée par un Directoire comptant six membres élus pour un mandat de huit ans non renouvelable. Le directoire est soutenu par un Conseil et un Conseil élargi.

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.fr.html>