

EBOOK
FEDE

LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

SES INSTITUTIONS DANS
LE CADRE INTERNATIONAL

+ FOCUS SUR LA CORRUPTION

PAR LA FEDERATION EUROPEENNE DES ECOLES

FEDE
Federation for Education in Europe
Fédération Européenne Des Ecoles

WWW.FEDE.EDUCATION

LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE, ses institutions dans le cadre international

Parthenia AVGERI

Avocate au barreau d'Athènes, consultante internationale, chargée d'étude à la Fédération Européenne Des Écoles (FEDE)

Jean-Christophe DELMAS

Professeur agrégé d'histoire, enseigne la géopolitique et l'histoire de la construction européenne en école de commerce

Thomas GUILLOBEZ

Ingénieur d'études, chargé de projets internationaux au pôle international de l'Université Jean Monnet de Saint-Etienne

Jeannick ODIER

Docteur en sciences politiques, diplômée du Centre universitaire d'études des Communautés européennes, euro consultant et intervenant

Marie-José SCHMITT

Vice-présidente de l'AEH (Action Européenne des Handicapés), membre de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Ouvrage coordonné par Parthenia AVGERI

Préface de Martin SCHULZ
Président du Parlement européen

Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent ouvrage, faite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français du Droit de copie (20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris), est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective, et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (loi du 1^{er} juillet 1992 - art. 40 et 41 et Code pénal - art. 425).

La citoyenneté européenne, source de droits, de devoirs et de fierté



Martin Schulz
Président du Parlement européen

Évoquer la citoyenneté européenne prend tout son sens cette année. En 2013, nous fêtons les vingt ans de ce concept consacré par le traité de Maastricht. En 2013, nous célébrons aussi l'année européenne des citoyens.

Cette citoyenneté européenne n'allait pas de soi mais, aujourd'hui, 500 millions de personnes jouissent des droits conférés par cette citoyenneté. Cette citoyenneté européenne n'allait pas de soi, reléguée au second plan face à une citoyenneté nationale prépondérante. Cette citoyenneté européenne n'allait pas de soi, mais elle a aujourd'hui acquis, pour les citoyens, plus de poids et de légitimité. Et ce processus n'est pas prêt de s'achever. La meilleure illustration de son avancée est sans doute cette citation de la Cour de justice de l'Union européenne, qui affirme, dans son arrêt rendu le 20 septembre 2001 dans l'affaire Rudy Grzelczyk contre Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, que le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres.

Cette citoyenneté européenne couvre de nombreux domaines afin de protéger au mieux ceux qui en disposent : elle s'étend de la lutte contre les discriminations à la libre circulation des personnes, de l'intégration des personnes handicapées à la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne à l'étranger.

Le traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la vigilance du Médiateur européen, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et ses arrêts majeurs ont permis de définir et de préciser ce que signifie être citoyen européen.

La citoyenneté européenne a aussi été renforcée par les initiatives lancées par l'Union. Le programme Erasmus, les règles en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, la simplification du droit successoral européen et l'amélioration de l'accès aux soins de santé transfrontaliers en sont autant d'exemples.

La citoyenneté européenne s'appuie ainsi sur le droit et les initiatives de l'Union. La citoyenneté européenne progresse également sur le plan politique. Le Parlement européen rassemble des élus, femmes et hommes, qui s'affrontent sur des questions politiques et non pas selon des logiques nationales. Leurs débats contribuent chaque jour à façonner un système politique paneuropéen.

L'union politique est cependant menacée. La crise économique et financière a des conséquences graves sur nos concitoyens – et leurs gouvernements –, qui seraient tentés de tourner le dos à leurs obligations européennes.

À l'approche des élections européennes de mai 2014, il convient de rappeler à tous que l'Europe n'est rien sans ses citoyens, sans la participation et l'action des citoyens. Il convient aussi de rappeler que le devoir de citoyen, celui de voter, aura un impact considérable aux prochaines élections européennes. À la suite du traité de Lisbonne, les voix des citoyens européens permettront en effet de désigner une personnalité d'un parti politique qui prendra la présidence de la Commission. Grâce à ce vote, les citoyens exerceront un pouvoir de contrôle accru sur les institutions de l'Union, pour une démocratie renforcée.

C'est pour cela que les droits et les devoirs afférents à la citoyenneté européenne doivent être connus du plus grand nombre de nos concitoyens. Il s'agit également de rappeler que ces droits peuvent encore être perfectionnés. À ce titre, l'initiative citoyenne européenne présente une avancée démocratique majeure et mérite d'être connue par tous les citoyens et exercée par le plus grand nombre, car elle met le citoyen au cœur de l'Union européenne.

Tous ceux qui ont foi dans le projet européen ont le devoir de revendiquer, défendre et promouvoir ce destin commun. Vous, étudiants, qui vous passionnez pour ce thème et d'autres liés à l'Union européenne, vous trouverez, exposés dans un des quatre ouvrages à l'initiative de la Fédération Européenne Des Écoles, les clefs pour en saisir la portée. Forts de leur lecture, nous vous appelons à proclamer, avec enthousiasme et fierté, chez vous et à l'étranger, votre appartenance à une communauté de normes, de valeurs, de droits et de devoirs communs sans égale de par le monde.

Août 2013

Sommaire

Partie I	Les grandes organisations internationales en rapport avec l'Europe 7	
	Chapitre 1 : Les grandes organisations internationales en rapport avec l'Europe 9	
Partie II	Le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) 41	
	Chapitre 2 : Le Conseil de l'Europe..... 43	
	Chapitre 3 : L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) 75	
Partie III	Les Organisations internationales non gouvernementales (OING) 79	
	Chapitre 4 : Les organisations internationales non gouvernementales (OING) 81	
Partie IV	L'Union européenne, ses institutions et leur fonctionnement 93	
	Chapitre 5 : Les institutions et les autres organes de l'Union européenne 95	
	Chapitre 6 : Les sources du droit de l'Union européenne..... 129	
	Chapitre 7 : Les effets du droit de l'Union européenne..... 139	
Partie V	Les moyens d'action – Les politiques de l'Union européenne (UE) 145	
	Chapitre 8 : Les politiques de compétence exclusive de l'Union européenne 147	
	Chapitre 9 : Les politiques de compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres 171	
	Chapitre 10 : Les actions de l'Union européenne pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres 225	
Partie VI	L'avenir de la construction européenne 251	
	Chapitre 11 : L'avenir de la construction européenne 253	
	Chapitre 12 : Focus sur la corruption..... 280	
	Bibliographie 279	
	Sigles 287	



Les grandes organisations internationales en rapport avec l'Europe

Avec la mondialisation, l'accélération des échanges, les progrès techniques et la libéralisation des échanges économiques, les organisations internationales se sont multipliées et se sont développées afin de permettre aux États d'établir des règles communes et de passer des accords dans un cadre juridique commun. À l'heure où il est de plus en plus question de « gouvernance mondiale », on peut imaginer que les organisations internationales vont prendre une part croissante dans l'ensemble des domaines d'activités : commerciales, financières, mais également politiques et juridiques.



Les grandes organisations internationales en rapport avec l'Europe



Une organisation internationale se définit d'abord sur le plan juridique, mais aussi par des statuts, des compétences et des objectifs qui la caractérisent. Mais le concept d'organisation internationale s'inscrit également dans une histoire. Une approche juridique et historique qui fera l'objet de la première partie.

Les parties suivantes seront consacrées à l'étude du fonctionnement et de l'histoire des principales organisations internationales : Organisation des Nations Unies (ONU), Fonds monétaire international (FMI), Banque mondiale, Organisation mondiale du commerce (OMC), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Sans être exhaustive, cette étude permettra une première approche concrète sur la diversité et les activités des organisations internationales contemporaines.

1. Le concept d'organisation internationale (OI)

A. Définition juridique des organisations internationales

Une institution internationale, généralement appelée **organisation internationale** (OI), est une association d'États souverains – une association intergouvernementale – définie par un acte constitutif, dotée d'une structure permanente et indépendante ainsi que d'une personnalité juridique distincte de celle des États membres (ce qui signifie qu'elle est titulaire de droits et de devoirs). Sur le plan juridique, elles sont **des sujets dérivés du droit international**, parce qu'elles sont instituées par les États, lesquels sont eux-mêmes **des sujets originaires du droit international public**. Elles procèdent donc de la volonté des États qui les ont fondées et sont en théorie étroitement dépendantes de ces derniers. Toutefois, dans la mesure où leur fonctionnement est distinct de chacun des États qui les composent, elles ont dans la pratique tendance à s'affranchir de leur tutelle.

➤ Une association d'États souverains

Les membres d'une organisation internationale sont des **États souverains**, c'est-à-dire des États qui représentent l'autorité suprême à l'intérieur de leurs frontières : ainsi, les États formant un État fédéral, comme aux États-Unis ou en Allemagne, ne sont pas souverains dans la mesure où l'autorité de l'État fédéral leur est supérieure, même si les États fédérés possèdent leurs propres prérogatives et un degré variable d'autonomie. À l'extérieur de ses frontières, dans le cadre des relations internationales, l'État souverain est reconnu comme tel et ne dépend d'aucune autorité qui lui soit supérieure, ce qui ne signifie pas pour autant que les États soient égaux en termes de puissance militaire, économique, de population ou de taille. La notion de souveraineté sur le plan international implique simplement une égalité en droit par rapport aux autres États.

On notera que les États composant une organisation internationale peuvent toutefois avoir des statuts différents.

- Les **membres pléniers** : ces États ont toutes les compétences, droits et devoirs liés au statut de membre.
- Les **membres associés** : les États associés ont les mêmes compétences que les États membres pléniers, mais ne disposent pas du droit de vote au sein de l'OI.
- Les **États observateurs** : ils ont le droit d'assister aux débats organisés par l'organisation, mais n'ont ni les compétences, ni le droit de vote des autres États.

➤ Un acte constitutif

Une organisation internationale est créée par un accord entre ses membres, généralement un **traité international**, définissant le statut de l'organisation, son mode de fonctionnement, ses compétences et ses principaux principes et objectifs. Cet acte peut porter différents noms (traité, pacte, charte, etc.). Par exemple, la Société des Nations (SDN) a été fondée par le « pacte de la SDN », l'ONU par la charte de San Francisco, et l'OTAN par le traité de l'Atlantique Nord.

➤ Une structure permanente et indépendante

Une organisation internationale a besoin d'une structure permanente afin de pouvoir fonctionner. Dans la plupart des cas, les structures des OI sont constituées par trois organes.

- Les **organes délibérants** : ils comprennent l'ensemble des États membres ou une partie seulement d'entre eux. Ainsi tous les États membres participent à l'Assemblée générale des Nations Unies, mais 15 d'entre eux seulement constituent le Conseil de sécurité. Dans la plupart des OI, il existe de la même manière au moins deux organes délibérants, l'un représentant, en général, l'ensemble des États membres, l'autre, plus restreint dans sa composition et se réunissant plus fréquemment, étant désigné par les États pléniers du premier (l'existence de membres permanents au Conseil de sécurité de l'ONU constitue une exception). Le rôle de ces organes varie : en théorie, l'organe le plus nombreux fixe les orientations générales de l'OI, alors que le second organe, plus restreint, met en œuvre les décisions de l'assemblée plénière.
- Les **organes administratifs** : ils ont en charge la préparation et l'exécution des décisions des organes délibérants et assurent le fonctionnement matériel de l'organisation (par exemple, le budget, généralement adopté par les organes délibérants). Il s'agit, dans la plupart des cas, d'un secrétariat général ou d'une direction générale. Mais les fonctionnaires internationaux chargés d'agir au nom de l'organisation forment également un organe d'exécution, plus ou moins indépendant.

- Les **organes juridictionnels** : ils sont chargés de régler des conflits et litiges éventuels entre États membres ou au sein même des différentes structures de l'OI. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'un tribunal ou d'une cour internationale.

➤ Une personnalité juridique

Les organisations internationales bénéficient d'abord de la personnalité juridique interne, distincte de la personnalité juridique des États membres. Celle-ci permet aux OI d'agir sur le territoire des États membres, et pas seulement sur le territoire où leur siège est implanté. Les OI les plus importantes disposent de la personnalité juridique internationale, bien que cette pratique ne se soit imposée que progressivement et qu'elle entraîne encore des polémiques. La **personnalité juridique internationale** implique en effet que les OI puissent, par exemple, conclure des traités internationaux. Or ceci n'est rendu possible que par l'accord contractuel des États membres qui les composent. De même, l'étendue des droits rendus possibles par la personnalité juridique internationale n'est pas immuable et varie en fonction de ce que les États acceptent d'accorder à l'OI.

B. Les efforts d'organisation mondiale à l'origine des premières organisations internationales : l'exemple de la Société des Nations (SDN)

➤ Les premières coopérations interétatiques

Le XXe siècle n'a pas inventé le concept d'organisation internationale. Si l'idée d'une coopération interétatique est ancienne, les premières organisations internationales apparaissent au XIXe siècle. Ainsi le « concert européen » (1815-1914) réunit régulièrement les dirigeants britanniques, prussiens, autrichiens, russes et français : ces rencontres ont alors pour objectif de limiter les conflits en Europe, qu'ils soient liés aux volontés hégémoniques de certains États, aux mouvements révolutionnaires ou bien à la course aux colonies. Elles aboutissent à des protocoles permettant d'assurer une relative stabilité dans les relations internationales. On peut également citer les commissions fluviales, des organismes internationaux chargés de réglementer la navigation sur un certain nombre de grands fleuves européens. De même, la conférence de La Haye de droit international privé (HCCH), réunie pour la première fois en 1893, est une organisation intergouvernementale chargée d'unifier progressivement les règles de droit privé entre les différents États.

Toutefois, la SDN et l'ONU (cf. 2) marquent la naissance des premières organisations mondiales, c'est-à-dire d'entités à vocation universelle, dotées d'un mandat global et dirigeant des institutions spécialisées.

➤ L'exemple de la SDN

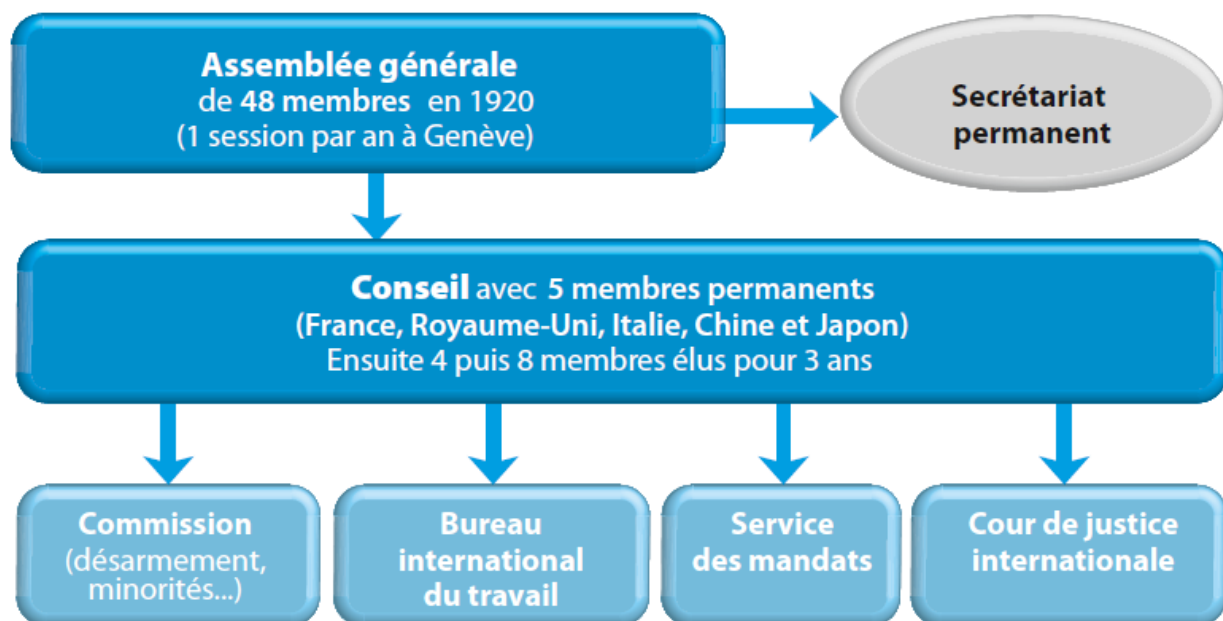
En janvier 1919, à Paris, débute la conférence chargée de négocier les traités de paix. Le président Woodrow Wilson y défend les principes qu'il a définis dès janvier 1918 devant le Congrès américain dans son « **programme pour la paix du monde** », plus connu sous le nom des « **14 points** » : liberté commerciale, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, sécurité collective et création d'une « association générale des nations ». Cette proposition semble portée par un contexte favorable : l'Europe sort meurtrie de la guerre et dans chaque camp un fort courant pacifiste se développe. L'espoir d'une paix juste et d'un règlement pacifique des futurs conflits se fait jour. La paix négociée entre les vainqueurs lors du traité de Versailles (1919) redessine d'ailleurs

l'Europe selon le principe des nationalités voulu par Wilson : de nouveaux États sont créés (la Tchécoslovaquie, la Hongrie, l'Autriche, la Yougoslavie, la Pologne), et l'Alsace-Lorraine est rendue à la France.

Toutefois, le traité condamne l'Allemagne, considérée comme seule responsable du conflit, à de très lourdes réparations. Le pays est démilitarisé et une partie de son territoire est occupé par des troupes franco-belges. Le Sénat américain refuse de ratifier le traité : les États-Unis ne souhaitent plus intervenir dans les affaires de l'Europe, d'une part, et les conditions d'une paix durable ne sont pas assurées par les traités d'autre part. La paix des vainqueurs est par ailleurs ressentie comme une humiliation dans le camp des vaincus. Certains intellectuels européens, comme le britannique John Maynard Keynes, la dénoncent et prophétisent de nouveaux conflits.

La **Société des Nations (SDN)** est fondée à Genève en 1920, en application du pacte de la Société des Nations intégré au traité de Versailles. Elle compte à sa création 32 États membres, c'est-à-dire l'ensemble des pays appartenant au camp des vainqueurs ayant signé les traités de paix. Ses principes reposent sur « la coopération entre les nations » pour garantir « la paix et la sûreté ». Ses objectifs sont l'abandon de la diplomatie secrète, une réduction de l'armement international et l'intégrité territoriale de l'ensemble des États membres. Mais les États-Unis refusent d'entrer dans la nouvelle organisation internationale. La SDN apparaît donc dès sa naissance comme une organisation dominée par les puissances européennes qui ont remporté le conflit.

↳ L'organisation de la SDN



Une assemblée composée de tous les États membres vote des décisions qui sont mises en forme par un secrétariat et exécutées par un conseil composé de membres permanents et de membres non permanents : chaque État dispose d'un droit de vote. Toutefois, l'existence de cinq membres permanents prouve que tous les États ne sont pas à égalité dans la nouvelle institution. En cas d'agression d'un des États membres, le Pacte prévoit des sanctions économiques et financières à l'encontre de l'agresseur. Et le Conseil peut « recommander » aux gouvernements des pays membres de mettre leurs forces armées au service des décisions prises par l'Assemblée. De nouveaux États rejoignent la SDN dans les années qui suivent sa création

comme l'Allemagne, en 1926, et l'URSS, en 1934. Le nombre total d'États membres s'élève à 48 en 1920 et à 59 en 1934. La SDN est la première organisation générale des nations.

Au crédit de la nouvelle organisation, on peut citer le règlement pacifique de plusieurs litiges frontaliers grâce à l'organisation de plébiscites dans les territoires disputés (par exemple entre la Bulgarie et la Grèce, la Pologne et la Lituanie). De même, les colonies allemandes et les territoires arabes perdus par l'ancien Empire ottoman sont confiés par « mandats » à la France et au Royaume-Uni. La SDN fait également progresser l'idée d'un droit international. Elle met aussi en place les premières « organisations techniques » internationales : un Haut-Commissariat pour les réfugiés (1921), une Cour de justice internationale, une Commission pour le désarmement, ainsi que d'autres institutions auxiliaires (Organisation internationale du travail, Organisation d'hygiène, etc.). Enfin, sur le plan économique, elle encourage une coopération internationale et organise le sauvetage économique de l'Autriche et la reconstruction de la Hongrie. Toutefois, la SDN sera impuissante à fédérer les États face à la crise de 1929.

L'espoir impulsé par la SDN permet la signature du pacte de Locarno (1925), signé par le ministre français des Affaires étrangères Aristide Briand et son homologue allemand Gustav Stresemann. Par cet accord, l'Allemagne reconnaît ses frontières occidentales en échange de l'abandon d'une possibilité d'occupation franco-belge d'une partie de son territoire. En 1928, le [pacte Briand-Kellog](#), ratifié par 65 États, met la guerre « hors-la loi ». Ce Pacte procède de la volonté du ministre des Affaires étrangères français d'étendre le principe de sécurité collective à des États non membres de la SDN, les États-Unis et l'URSS en particulier.

Cependant, certaines faiblesses sont inhérentes au fonctionnement de l'organisation : en effet, le fait que les décisions doivent être prises à l'unanimité des membres du conseil réduit l'efficacité de l'organisation. De même, l'absence de moyens militaires de l'organisation l'empêche de faire appliquer les sanctions qu'elle souhaite imposer. La faiblesse de la SDN est également liée au manque de volonté des démocraties qui la composent. Ainsi, c'est en vain que l'ex-empereur d'Éthiopie fait appel à l'organisation en 1936, alors que son pays a été envahi par l'Italie. De même, la remilitarisation de la Rhénanie par l'Allemagne nazie (1936) fait l'objet de condamnations qui ne seront pas suivies de sanctions. Le projet de fédération européenne, lancé en 1929 par Aristide Briand pour unir les démocraties occidentales, se heurte aux nationalismes des États divisés face à la crise, et échoue l'année suivante.

En 1931, le Japon envahit la province chinoise de Mandchourie. Cet acte est condamné par la SDN, mais une fois encore, cette condamnation n'est pas suivie de sanction. En 1933, le Japon quitte l'organisation. En 1933, l'Allemagne quitte également la SDN, ainsi que la conférence sur le désarmement qui se déroule à Genève. L'Italie sort à son tour de l'organisation en 1937. La SDN se montre impuissante face au réarmement de l'Allemagne, à l'occupation des Sudètes et à l'Anschluss, c'est-à-dire devant toutes les grandes étapes qui ont mené au début du second conflit mondial. En 1939, elle exclut l'URSS, qui vient d'envahir la Finlande. C'est le dernier acte important de l'organisation. Lors de la déclaration de guerre de 1939, la SDN décide d'interrompre ses sessions jusqu'à la paix. L'organisation continue toutefois d'exister pendant le conflit, mais n'est plus qu'une coquille vide. En avril 1946, le britannique Lord Robert Cecil commente sa disparition avec ce mot : La SDN est morte, vive l'ONU !

C. Les différentes compétences des organisations internationales

On appelle « compétences » les moyens que les organisations internationales mettent en œuvre pour réaliser leurs objectifs. Ces **compétences des OI** ne sont pas générales : elles sont limitées à la poursuite et à la réalisation des objectifs que leur assigne leur acte constitutif. Les juristes distinguent les compétences explicites et les compétences implicites des organisations, ainsi que les compétences exclusives ou les compétences partagées entre l'OI et les États membres. Mais on regroupe généralement les compétences des OI en trois catégories, qui représentent en fait les modes d'action des OI.

➤ Les compétences normatives

Elles désignent la capacité des OI à élaborer des conventions, des résolutions, des règlements, ou encore des recommandations. On distingue généralement les normes concernant l'ordre juridique de l'OI (« **compétences normatives internes** ») et les actes qui ont une portée externe à celle-ci. Dans le cas des normes à portée externe, les États membres sont tenus, au moins en théorie, de respecter ces normes. Toutefois, dans la pratique, les États ne se plient pas toujours à ces règles, en particulier lorsqu'elles sont contraires à leurs intérêts ou à leurs pratiques.

➤ Les compétences de contrôle

Les OI vérifient la mise en œuvre par les États de leurs obligations internationales. Ce contrôle consiste, la plupart du temps, à rappeler ces obligations, lorsqu'un État membre ne les respecte pas. En effet, les OI n'ont pas les moyens de contraindre un État à les respecter, sauf lorsque des États suffisamment puissants mettent à leur disposition leurs capacités de coercition économique ou militaire, par exemple dans le cadre d'un embargo ou d'une opération de maintien de la paix.

➤ Les compétences opérationnelles

Appelées également « **compétences opératoires** » ou « **activités opérationnelles** », elles concernent les actions de l'OI sur le terrain. Afin de concrétiser ses objectifs, une organisation internationale doit en effet mettre en œuvre des moyens spécifiques : mise en place de missions, implantation de bureaux d'experts, organisations de conférences, etc. Concrètement, les actions de l'OI peuvent prendre plusieurs formes : application de sanctions ; assistance technique, administrative ou économique ; représentation diplomatique ou contrôle de la régularité d'élections.

D. Les différentes classifications des organisations internationales

On peut classer les organisations internationales selon différents critères.

➤ La composition de l'OI

Elle peut avoir une vocation universelle ou régionale. L'ONU, l'OMC, le FMI, l'OMS (Organisation mondiale de la santé), ou encore l'UNESCO appartiennent à la première catégorie, car ces OI ont vocation à accueillir tous les États souverains de la planète. Les membres de ces organisations ont, au moins en théorie, le même statut,

et la procédure d'admission de nouveaux États est très souple. La deuxième catégorie regroupe les **organisations internationales régionales**. Celles-ci se sont multipliées depuis 1945, autour de critères géographiques, culturels, politiques, militaires, etc. L'OTAN, l'Union européenne et les multiples zones de libre-échange font partie, entre autres, de cette catégorie.

➔ Les objectifs de l'OI

Certaines organisations ont une **compétence générale** qui leur permet d'intervenir dans différents domaines (politique, économique, militaire, judiciaire, etc). C'est le cas, par exemple, de l'ONU ou de l'Union européenne. D'autres organisations sont dotées d'une **compétence spéciale** par les États qui les ont créées. Leurs domaines d'intervention peuvent être très divers : défense (OTAN), santé (OMS), culture (UNESCO), économie (FMI, BIRD, OMC, OCDE), etc. On parle alors d'**organisations internationales techniques**.

➔ Les pouvoirs de l'OI

On peut aussi classer les OI en fonction de leurs pouvoirs, qui peuvent être très différents. Certaines organisations proposent des informations et des analyses, comme la FAO (Food and Agricultural Organisation), qui propose son expertise en matière de politique agricole et d'alimentation. Mais d'autres organisations peuvent également représenter des États (ONU, Union européenne) et prendre des décisions qui s'imposent à ces derniers, à des degrés divers. La Banque mondiale finance des projets, tandis que le FMI propose des prêts destinés à aider les États à sortir d'une situation économique difficile. Il peut conditionner l'obtention d'un prêt à des réformes économiques, mais ne possède pas de pouvoirs de sanction en tant que tel. L'OMC (Organisation mondiale du commerce) est un lieu de discussion entre les nations, destiné à réguler le commerce international et à favoriser le libre-échange. À la différence du GATT, auquel elle a succédé, cette organisation a un pouvoir d'arbitrage et de sanction pour les États qui ne respectent pas les règles décidées en commun. On remarque donc que dans la plupart des cas, les organisations internationales bénéficient en fait des pouvoirs que les États membres ont accepté de leur accorder.

2. L'Organisation des Nations Unies (ONU)

A. La naissance de l'ONU

➔ Les origines

Dès les premières années de la Seconde Guerre mondiale, les Alliés tirent les leçons de l'échec de la Société des Nations (SDN) et réfléchissent à la possibilité d'un nouvel ordre mondial. Avec la **charte de l'Atlantique** (14 août 1941), Franklin D. Roosevelt et Winston Churchill jettent les bases d'une nouvelle politique internationale : respect de l'intégrité territoriale des États, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, collaboration économique entre les nations, sécurité collective, etc. D'autres sommets et conférences précisent les contours de la future organisation devant remplacer la SDN. Le 1er janvier 1942, une vingtaine de dirigeants alliés s'engagent à mettre en place un système garantissant la paix, une fois la guerre terminée. Le terme de « Nations Unies » désigne alors les États en guerre contre les forces de l'Axe. C'est en 1943, à Moscou, que le Royaume-Uni, les États-Unis, la Chine et l'URSS s'engagent à mettre en place « une organisation générale fondée sur le principe

d'une égalité souveraine de tous les États pacifiques ». La même année, la décision de fonder cette organisation est prise au cours de la conférence de Téhéran.

➤ Le contexte

Les grandes lignes de l'organisation sont tracées à Dumbarton Oaks (États-Unis), à l'automne 1944. Et lors de la [conférence de Yalta](#) (4–11 février 1945), Roosevelt, Churchill et Staline s'entendent sur le partage de l'Allemagne en zones d'occupation, sur la dénazification et sur l'organisation d'une conférence constitutive de la nouvelle organisation à San Francisco, au printemps 1945. À cette date, la victoire contre l'Axe est inéluctable. Les accords qui clôturent la [conférence de Potsdam](#) (17 juillet–2 août 1945) précisent les conditions d'admission des États aux Nations Unies : respect de la Charte, décision de l'Assemblée générale sur proposition du Conseil de sécurité, etc. Toutefois, cette conférence est marquée par des tensions entre Américains et Soviétiques : Harry Truman, le nouveau président américain, se méfie de Staline, et les britanniques, représentés par le Premier ministre Clement Attlee, semblent en retrait. Roosevelt voulait mettre en place une organisation garantissant la paix, les libertés et le développement économique. Sans que ces grands principes ne soient abandonnés officiellement, il ne s'agit plus d'une priorité pour les deux grands.

➤ La Charte de l'ONU et les principes fondateurs

La [Charte des Nations Unies](#) est adoptée le 26 juin 1945 à San Francisco par 50 États. Le chapitre I de la Charte fixe les objectifs et les principes de l'organisation.

Le siège de l'ONU est installé à New York. Les objectifs de la nouvelle organisation sont de « maintenir la paix et la sécurité internationales », défendre les droits de l'homme, respecter l'égalité entre les nations et imposer le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. En revanche, le droit d'ingérence dans les affaires intérieures d'un État n'est pas reconnu. Afin d'éviter les blocages qui avaient paralysé la SDN, les grandes puissances s'entendent pour assurer leur prééminence au sein de l'ONU : les États-Unis, l'URSS, le Royaume-Uni, la France et la Chine deviennent membres permanents du Conseil de sécurité, disposant chacun d'un droit de veto. Le nouvel ordre international repose donc sur l'entente de ces puissances. De même, alors que la SDN était un lieu de dialogue devant aboutir à des consensus (selon le principe de l'unanimité), le Conseil de sécurité de la nouvelle organisation peut prendre des décisions concrètes, appelées « résolutions », autorisant des interventions armées.

B. La structure et l'organisation de l'ONU

Six organes principaux forment la structure de l'ONU.

➤ L'Assemblée générale

Tous les États membres y sont représentés et ils disposent chacun d'une voix, quels qu'ils soient. Il s'agit d'un forum multilatéral de discussion concernant toutes les questions internationales mentionnées dans la Charte, ainsi que sur l'admission des nouveaux membres et les questions budgétaires. L'Assemblée générale élit un président à chacune de ses sessions annuelles et reçoit l'aide dans ces travaux de groupes d'experts, de comités, de conseils, et bien d'autres encore. Bien que l'Assemblée générale soit le principal organe délibérant

de l'ONU, ses votes sur les questions internationales aboutissent à des recommandations qui n'ont pas force exécutoire.

➤ Le Conseil de sécurité

Il a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale, selon la Charte de l'ONU. Il siège en permanence et se compose de 15 États membres, 5 membres permanents (États-Unis, Russie, Chine, Royaume-Uni et France) et 10 membres élus tous les deux ans. Pour qu'une recommandation de l'Assemblée générale devienne une résolution du **Conseil de sécurité**, il faut qu'elle soit adoptée par 9 votes affirmatifs parmi lesquels doivent figurer les 5 membres permanents. Cette **règle dite de « l'unanimité des grandes puissances »** est souvent appelée « **droit de veto** ». En clair, cela signifie qu'une résolution ne peut être adoptée si un seul des 5 membres permanents s'y oppose. Dans le cas où un membre permanent n'est pas favorable à l'adoption d'une résolution, mais ne souhaite pas s'y opposer pour autant, celui-ci peut s'abstenir. Au total, aux termes de la Charte, le Conseil de sécurité est le seul organe de l'ONU à pouvoir prendre des décisions que les États membres sont tenus d'appliquer.

➤ Le Conseil économique et social

C'est, aux termes de la Charte, l'organe de coordination des institutions spécialisées de l'ONU dans les domaines économiques et sociaux. Il travaille en coordination avec plus de 2 000 organisations non gouvernementales (ONG). À partir de 2005, il organise un « examen ministériel » annuel, ainsi qu'un « forum pour la coopération en matière de développement », qui sont chargés de formuler un bilan sur les actions des différents partenaires en matière de développement et de fournir des conseils et de orientations afin d'améliorer ces actions et de mieux répondre aux objectifs de l'ONU dans ce domaine.

➤ Le Conseil de tutelle

Créé à l'origine pour assurer la surveillance des territoires placés sous l'administration d'États membres, le **Conseil de tutelle** a suspendu ses activités depuis l'indépendance de Palaos en 1994, dernier territoire sous tutelle des Nations Unies.

➤ La Cour internationale de justice (CIJ)

Il s'agit du principal organe judiciaire des Nations Unies. La mission de la Cour est de régler, conformément au droit international, les différends d'ordre juridique qui lui sont soumis par les États, et de donner des avis consultatifs sur les questions juridiques, que peuvent lui poser les organes et les institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies autorisés à le faire. La CIJ exerce en fait la fonction de tribunal mondial et ses arrêts ont force obligatoire pour les États. Toutefois, elle n'est pas compétente pour juger des personnes physiques accusées de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité, à la différence de la Cour pénale internationale ou des Tribunaux pénaux internationaux. Elle est composée de 15 juges élus par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité. On notera que c'est le seul des six principaux organes dont le siège n'est pas basé à New York, mais à La Haye (Pays-Bas).

➤ Le Secrétariat

Au service des autres organes principaux de l'ONU, il administre les politiques et programmes de l'organisation. Dirigé par le secrétaire général, il emploie plus de 40 000 fonctionnaires internationaux à son siège de New York ou dans ses bureaux du monde entier. Le Secrétariat est à la tête de nombreux bureaux et départements spécialisés (www.un.org/fr/mainbodies/secretariat/)

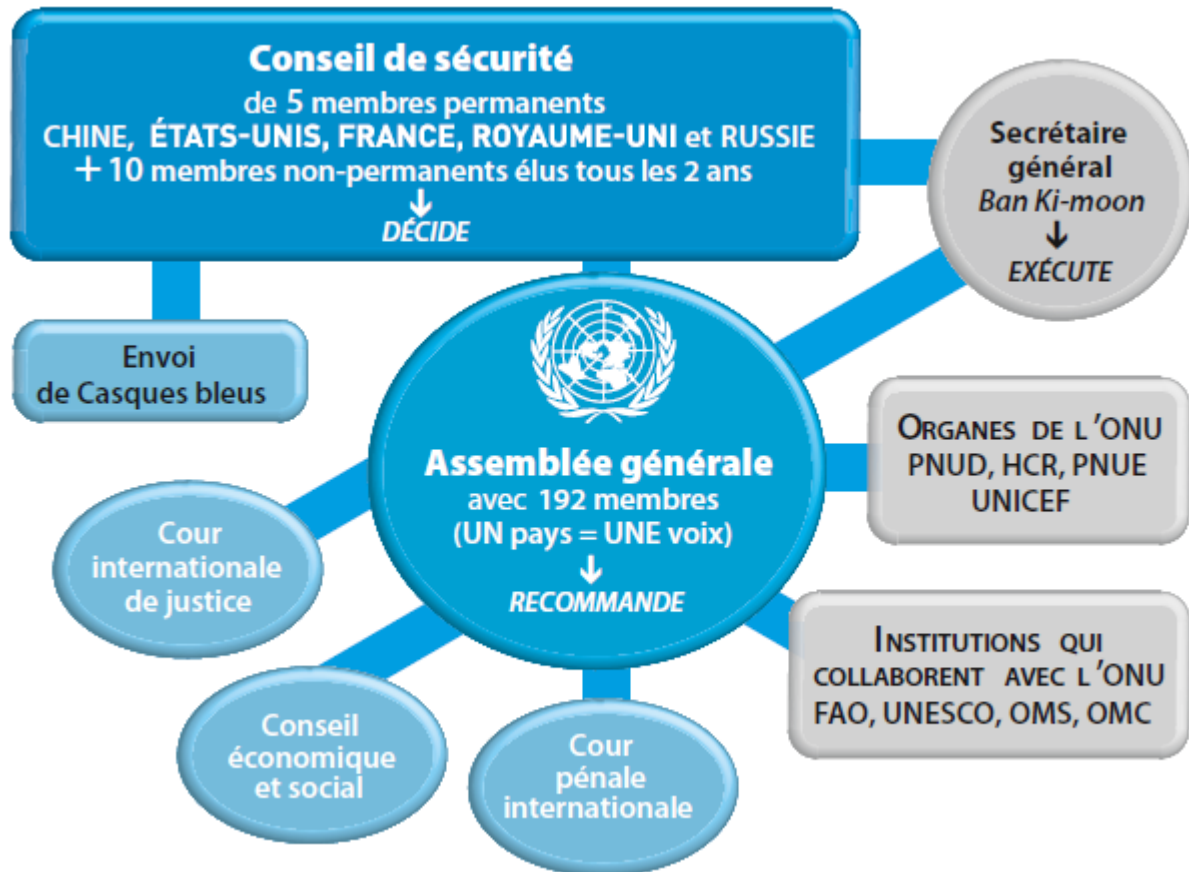
Le Sud-Coréen Ban Ki-moon est l'actuel **secrétaire général des Nations Unies**. Sa biographie est consultable sur le site web de l'ONU (www.un.org/french/sg/biography.shtml), ainsi que la liste des anciens secrétaires généraux.

➤ Institutions spécialisées, programmes et organismes

Mais le système des Nations Unies est beaucoup plus large que les six organes mentionnés ci-dessus, puisqu'il comprend 15 institutions différentes, de même que plusieurs programmes et organismes. Parmi les institutions spécialisées, les plus connues sont l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation internationale du travail (OIT), le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la Banque mondiale, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). L'ONU fonctionne également avec des organisations dites « apparentées », telles que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ainsi qu'avec des conventions, comme la Convention relative aux droits des personnes handicapées. L'ONU gère également des fonds d'affectation : le Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD) et le Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux (FNUPI).

Le répertoire officiel des sites web des organismes des Nations Unies est consultable à cette adresse : www.unsystem.org/fr/

➤ Schéma du fonctionnement de l'ONU



C. Les principales activités de l'ONU depuis la guerre froide

➤ Pendant la guerre froide (1947-1991)

Pendant toute la période de la guerre froide, l'action de l'ONU est paralysée par l'affrontement entre les deux blocs. L'ONU devient un lieu d'affrontement idéologique, mais la plupart des propositions n'aboutissent pas ou sont bloquées par le veto des membres permanents, ce qui les empêche d'être transformées en résolutions (le droit de veto est utilisé plus de 240 fois au cours de cette période). L'Assemblée générale de l'ONU devient, dans le même temps, une tribune pour les États du tiers-monde : en ce sens, l'ONU joue un rôle dans le processus de décolonisation et dans la tentative d'émergence des pays non alignés. Mais là encore, les résolutions sont rares. On notera toutefois qu'une opération de maintien de la paix est déployée en 1961 au Congo pour stopper la guerre civile qui a suivi l'indépendance du Congo belge l'année précédente. Cependant, ce type d'intervention demeure l'exception. De même, la mise en place de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) en 1964, destinée à assurer un revenu minimum aux États exportateurs de matières premières, dans le cadre d'un dialogue Nord-Sud, obtient des résultats décevants.

➤ Depuis la fin de la guerre froide

Dans les années qui suivent la guerre froide, les organisations internationales, l'ONU au premier chef, tentent de trouver leur place et d'intervenir dans la gestion des conflits locaux. En 2002, l'ONU compte 190 membres, contre seulement 125 au début des années 1970. Avec la fin de la guerre froide, l'organisation connaît une

revitalisation et lance de nombreuses « opérations de maintien de la paix ». Les **Casques bleus** sont déployés dans plusieurs pays, pour des opérations d'interposition ou de type humanitaire (par exemple au Cambodge, en Somalie, en ex-Yougoslavie ou au Mozambique). C'est sous l'égide des Nations Unies que les Alliés interviennent contre l'Irak après son invasion du Koweït (1991). Toutefois, on observe que la plupart des résolutions de l'ONU ne sont réellement appliquées que lorsque les États-Unis le décident. D'autre part, très vite, les opérations de maintien de la paix se heurtent à des difficultés croissantes : l'ONU n'a pas les moyens financiers ni logistiques pour intervenir partout où on la sollicite, sans compter les multiples critiques dont elle fait l'objet. Ainsi son Conseil de sécurité ne refléterait pas les nouveaux rapports de force internationaux. Il est question, pour l'Allemagne et le Japon, de devenir membres permanents, de même que certains grands pays du Sud, comme l'Inde, le Brésil ou le Nigeria.

➤ Les opérations en cours

L'ONU poursuit actuellement plusieurs opérations de maintien de la paix, ainsi que des missions de consolidation de la paix. Ces opérations, qui représentent la moitié du budget de l'organisation, sont largement concentrées sur l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Asie.

D'autre part, les agences spécialisées de l'ONU poursuivent leur travail d'expertise dans tous les domaines qui les concernent, seules ou le plus souvent en coordination avec les ONG internationales. Mais là encore, le manque de moyens reste le principal obstacle à l'efficacité des actions onusiennes.

3. Les institutions spécialisées : le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD)

A. La naissance et l'histoire du FMI et de la BIRD

➤ Les « institutions de Bretton Woods »

Les statuts du FMI ainsi que ceux de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) – ou « Banque mondiale » – sont adoptés conjointement en juillet 1944, au cours d'une conférence de l'ONU tenue à **Bretton Woods** (États-Unis) et rassemblant les représentants de 44 gouvernements. L'objectif du FMI est de créer un cadre de coopération économique et financière internationale, permettant d'éviter les dévaluations en chaîne ayant aggravé la crise des années 1930. Il s'agit donc d'un organisme chargé de veiller à la stabilité du système monétaire international. La mission initiale de la BIRD est de redresser l'économie européenne, puisqu'elle débloque son premier prêt à la France en 1947. Les deux organisations, basées à Washington, font dès lors partie du système des Nations Unies et fonctionneront en binôme – on notera en particulier que pour adhérer à la BIRD, un État doit obligatoirement être membre du FMI.

➤ Le partage des tâches entre les deux organisations

À l'origine, le rôle du FMI est de veiller à l'équilibre des balances des paiements des États membres. Pour cela, l'organisation octroie des prêts à court terme. Leur financement provient des États membres. La BIRD, pour sa

part, finance les projets de reconstruction et de développement par des prêts à long terme, principalement financés par des emprunts qu'elle sollicite sur les marchés financiers. Ainsi, au cours des premières années, le partage des tâches entre les deux organisations est relativement clair.

Mais au fur et à mesure de la reconstruction de l'Europe et de son développement économique, la Banque mondiale élargit ses missions à l'aide aux États en développement. La lutte contre la pauvreté devient son principal objectif. Dans le même temps, le FMI redéfinit lui aussi ses missions : la fin de la fixité des taux de change, en 1971, conduit l'organisation à redéfinir son mandat vers deux objectifs principaux : la régulation financière et l'aide aux pays en voie de développement. On constate alors, sur ce deuxième point, que les missions de la Banque mondiale et du FMI interfèrent largement.

➤ Les critiques adressées au FMI et à la Banque mondiale

Le Fonds monétaire international conditionne ses prêts à des engagements des États bénéficiaires. Ces derniers doivent mettre en place des réformes de structure afin de retrouver un équilibre budgétaire. À partir des années 1970, le FMI est donc considéré comme un instrument financier imposant des « cures d'austérité » jugées par certains insupportables aux pays en développement engagés dans la spirale de la dette. Il devient « le gendarme des finances internationales », avec tout ce que cette expression recèle de péjoratif. En 1988, un accord est conclu entre le FMI et la Banque mondiale : cette dernière conditionne ses prêts à un accord passé entre l'État concerné et le FMI. Les deux organisations sont alors accusées par leurs détracteurs d'être des instruments au service des États-Unis, en particulier, et des Occidentaux, en général, chargés d'imposer des politiques libérales aux États sollicitant leur aide. Le FMI et la Banque mondiale deviennent ainsi les cibles principales des critiques provenant des mouvements tiers-mondistes puis altermondialistes.

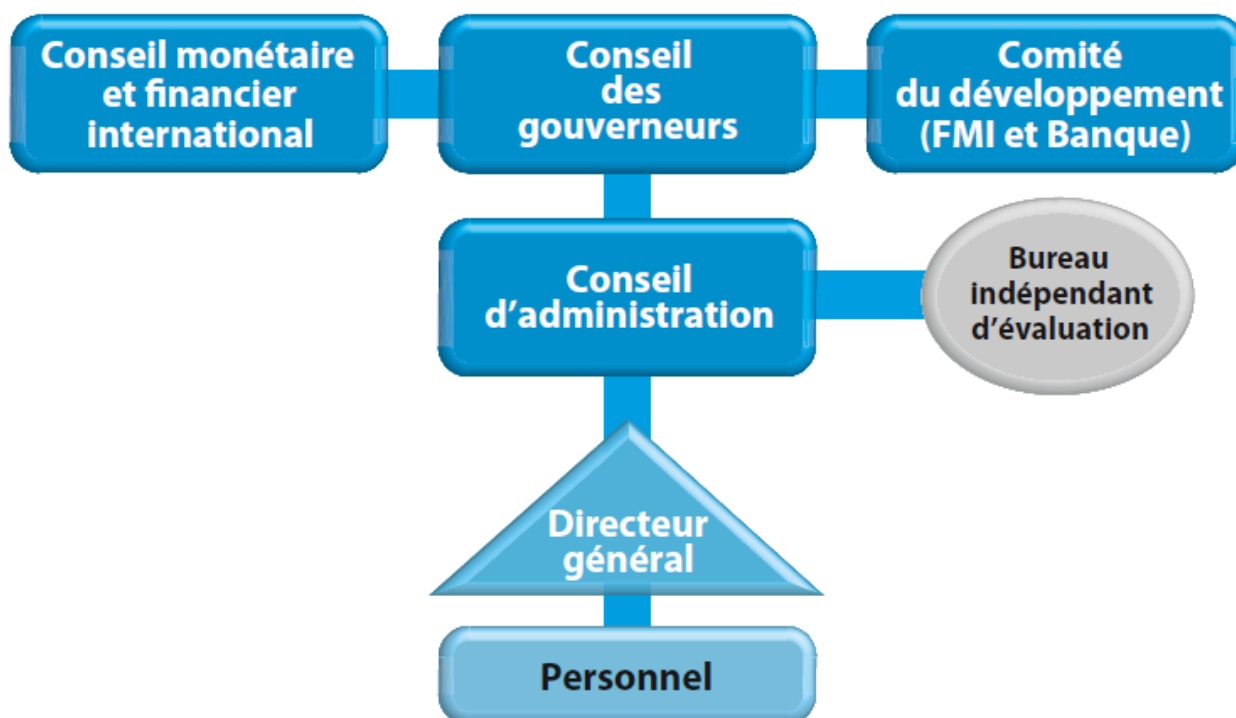
Plus récemment, les deux organisations ont fait l'objet de nouvelles critiques concernant leur gouvernance : une pratique se met en effet en place dès les premières années de fonctionnement des organisations, sans pour autant qu'elle soit inscrite dans les statuts des deux institutions : le directeur général du FMI est traditionnellement européen, tandis que le président de la BIRD est américain. Ce partage de la gouvernance des institutions est de plus en plus contesté par les grandes puissances émergentes, qui souhaiteraient être mieux représentées dans les organisations internationales.

B. L'organisation et le fonctionnement

➤ L'organisation du FMI et son fonctionnement

Le Conseil des gouverneurs est l'organe suprême du FMI. Il est composé d'un gouverneur et d'un gouverneur suppléant pour chacun des 187 États membres. Il se réunit chaque année lors de l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale. En outre, un Comité monétaire et financier international (CMFI), plus spécialisé, réunit un groupe de 24 gouverneurs deux fois par an. La gestion quotidienne des services du FMI est dirigée par un conseil d'administration composé de 24 membres élus. Celui-ci est présidé par le directeur général, assisté par quatre directeurs généraux adjoints.

➤ Organigramme du FMI



On peut résumer les **actions du FMI** à trois points principaux :

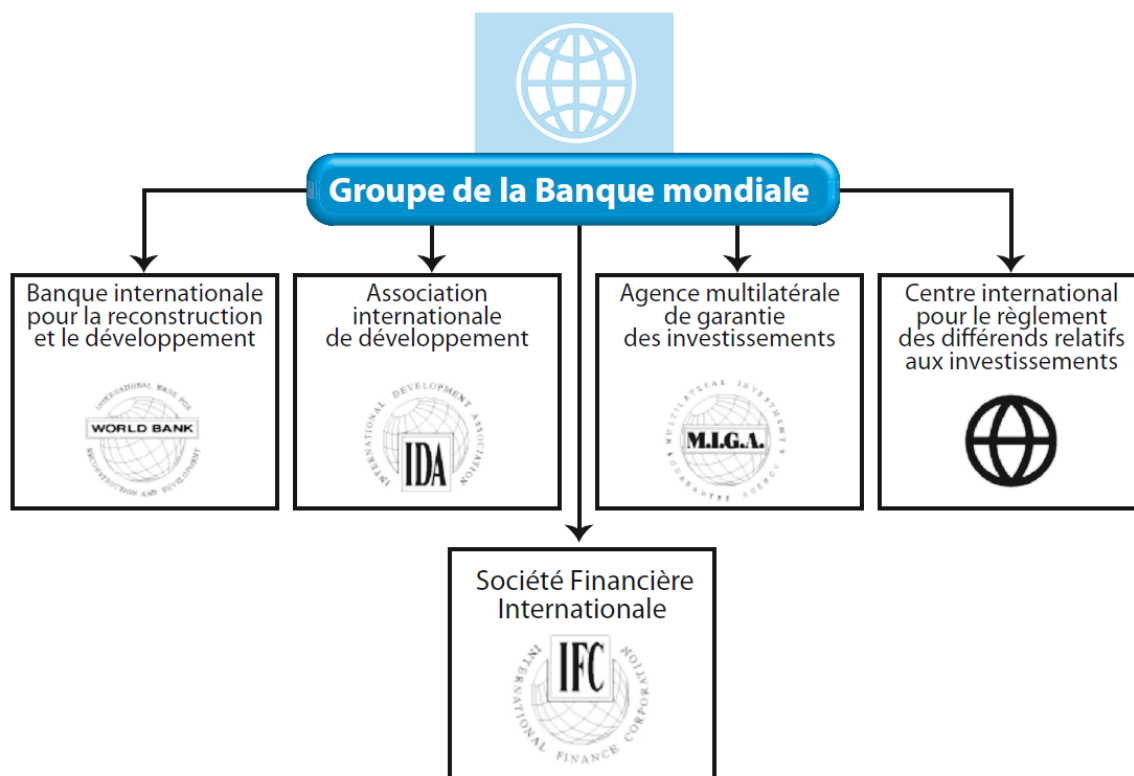
- La mission de surveillance : chaque année, l'économie et les finances de plus de 100 pays sont passées au crible des services du FMI. Les analyses sont publiées dans des rapports, dont la plupart sont disponibles sur le site de l'organisation. En outre, le FMI publie régulièrement trois rapports de portée générale : Perspectives de l'économie mondiale (sur les perspectives économiques), Rapport sur la stabilité financière dans le monde (sur les marchés financiers) et Moniteur des finances publiques (sur l'évolution des finances publiques des États membres).
- Le conseil et l'assistance technique : le FMI propose son expertise aux États membres afin de les aider à conserver ou retrouver une stabilité financière. Cette expertise concerne de multiples domaines : politique fiscale, gestion des dépenses, politique monétaire et de change, gestion du système bancaire et financier, etc.
- Les prêts : outre les prêts traditionnellement accordés aux États endettés et soumis à une conditionnalité, les aides du FMI peuvent prendre des formes très diverses. L'organisation débloque en effet des « prêts de crise », des aides d'urgence (aide à la reconstruction après une catastrophe naturelle ou un conflit armé), des facilités de protection contre les chocs exogènes (FCE), ainsi qu'un allègement de la dette pour les pays pauvres.

➤ L'organisation de la Banque mondiale et son fonctionnement

L'organisation générale est proche de celle du FMI. Les 186 États membres sont représentés par un Conseil des gouverneurs constituant l'organe suprême de décision. Celui-ci se réunit une fois par an, lors de l'Assemblée annuelle. Il délègue son pouvoir à 24 administrateurs, parmi lesquels 5 d'entre eux sont des représentants des principaux États actionnaires de la Banque mondiale (Allemagne, États-Unis, France, Japon, Royaume-Uni). Le Conseil des administrateurs est dirigé par le président de la Banque mondiale. Celui-ci se

réunit deux fois par semaine environ. Le président est assisté par des vice-présidents responsables des différents bureaux régionaux et des différents secteurs de l'organisation.

➤ Un groupe de cinq organismes



Comme le FMI, la Banque mondiale offre à la fois une expertise et des aides financières aux États les plus pauvres et les plus endettés.

- L'analyse et le conseil : la Banque mondiale pilote des travaux de recherche sur de grands sujets tels que l'environnement, la pauvreté, le commerce ou la mondialisation, ainsi que des études sectorielles centrées sur les différents États membres : analyse de leur système bancaire, de leur marché de capitaux, des infrastructures, de la protection sociale, du commerce, etc. Ces travaux sont disponibles à la consultation sur le site de la Banque mondiale. D'autre part, l'organisation a développé un réseau de centres d'assistance afin de répondre aux questions et aux demandes d'expertise, un réseau d'enseignement à distance et une « banque du savoir » consultable en ligne. Parallèlement, la Banque mondiale met aussi à la disposition des internautes ses séminaires, ateliers et conférences.
- Les prêts : c'est le volet le plus connu des actions de la Banque mondiale. Ils sont en fait accordés ou garantis par deux associations affiliées à la Banque mondiale, la BIRD, dont il a déjà été question, et l'Association internationale de développement (IDA, www.banquemonde.org/ida/), créée en 1960, mais également par trois autres institutions spécialisées appartenant au groupe Banque mondiale :
 - la Société Financière Internationale (IFC), chargée de réaliser des opérations destinées à soutenir le secteur privé dans les pays en développement (www.ifc.org/french) ;
 - l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), qui fournit des assurances aux investisseurs et aux prêteurs (www.miga.org) ;
 - le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) (<http://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>)

Ces prêts sont financés par la vente d'obligations sur les marchés internationaux – contrairement au FMI, le [financement de la Banque mondiale](#) et les prêts qu'elle accorde ne sont pour leur plus grande partie pas financés par les quotes-parts versées par les États membres. Il s'agit de prêts à très faibles taux, voire de dons (on observera au passage que la Banque mondiale est une organisation à but non-lucratif). Comme cela a déjà été précisé, les prêts et les dons de la Banque mondiale sont conditionnés à des accords passés par les États bénéficiaires et le FMI.

➤ La coopération entre les deux organismes

Étant donné la similitude de leurs mandats actuels, on pourrait s'attendre à ce que les deux organisations, dont les objectifs sont à présent communs, aient mis en place ou travaillent à mettre en place une structure commune. Or il n'en est rien. Le FMI et la Banque mondiale continuent de travailler de façon indépendante.

Cependant, il existe bien une coordination entre les deux. De façon symbolique, le directeur général du FMI et le président de la Banque mondiale se rencontrent régulièrement, voyagent parfois ensemble à l'étranger et publient conjointement certains communiqués. De même, les gouverneurs des deux organisations se concertent chaque année à l'occasion de leurs assemblées générales. Il s'agit plus d'un échange de points de vue sur l'état de l'économie que d'une véritable réunion de travail. Toutefois, il existe un Comité de développement regroupant certains gouverneurs des deux institutions et se réunissant annuellement pour réfléchir sur le thème de l'aide aux États à faibles revenus. De même, les services du FMI et de la Banque mondiale collaborent également sur les dossiers en cours : ils échangent leurs analyses sur l'évolution de la situation économique des États, les projets de développement ou de réformes, et surtout sur la conditionnalité dont sont assortis leurs programmes de prêts. Mais ces travaux sont très rarement formalisés.

Depuis la fin des années 1990, on observe une multiplication d'accords et de déclarations communes entre le FMI, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ces accords prouvent manifestement que les trois institutions internationales souhaitent coordonner leurs activités.

C. Le FMI et la BIRD aujourd'hui

➤ Des mandats similaires et ambitieux

« Le Fonds monétaire international (FMI) a pour mission d'encourager la coopération monétaire internationale, de veiller à la stabilité financière, de faciliter le commerce international, d'œuvrer en faveur d'un emploi élevé et d'une croissance économique durable, et de faire reculer la pauvreté dans le monde. » (Site du FMI.) Cette définition de la mission du FMI démontre que l'organisation s'est dotée d'objectifs plus ambitieux que par le passé. Rassemblant 187 États membres, le FMI est également devenu une organisation internationale quasi-universelle, tout comme la Banque mondiale. De son côté, la BIRD a elle aussi redéployé ses activités dans le cadre global de la lutte contre la pauvreté, ainsi que vers le développement durable. Son mandat comprend toujours le développement économique global, mais également la lutte contre la pauvreté, l'assistance technique et financière aux États, l'aide aux réformes sectorielles, de même que le financement de projets spécifiques. Au début des années 2000, la Banque mondiale a défini plusieurs grands domaines d'action : éducation, lutte contre le VIH/sida, santé maternelle et infantile, approvisionnement en eau et assainissement,

aide à l'investissement et au commerce, et développement durable. Depuis lors, l'organisation a intégré dans ses objectifs la lutte contre la faim qu'elle reconnaît avoir négligée jusqu'à présent.

➤ Le FMI et la Banque mondiale face à la crise de la dette

La crise économique récente a encouragé le FMI à étendre son mandat à l'ensemble des questions macroéconomiques et financières. En outre, l'organisation a réformé ses statuts en 2009 et en 2010 afin de faciliter l'octroi de prêts. Alors que le FMI avait principalement tourné ses activités vers l'aide aux États en développement, la « crise de la dette » l'a poussé à recentrer ses prêts vers les États européens : ainsi, en 2011, les principaux emprunteurs du Fonds sont la Grèce, le Portugal et l'Irlande. En 2011 toujours, les États membres ont décidé de doter le FMI d'un budget supplémentaire accroissant ses réserves de 50 %, afin de faire face à un éventuel effondrement de l'un des États membres européens. Cette situation pourrait laisser craindre que le FMI limite désormais ses aides aux États les plus pauvres et favorise les États européens en difficulté, à l'encontre de son mandat officiel. Mais si l'on en croit le site de l'organisation, le FMI a récemment doublé les facilités d'accès au crédit des pays pauvres et accru ses prêts au PMA (pays les moins avancés), avec des taux d'intérêts nuls jusqu'à la fin de l'année 2011. Et l'organisation ne renonce pas à sa mission de lutte contre la pauvreté sur le plan international. De son côté, la Banque mondiale ne semble pas remettre en cause sa politique de crédits à taux d'intérêts faibles et de dons aux États pauvres de la planète.

4. L'Organisation mondiale du commerce (OMC)

L'Organisation mondiale du commerce (OMC), créée en 1995 et basée à Genève (Suisse), est la seule organisation internationale définissant les règles régissant le commerce entre les pays. Ces règles, adoptées dans les Accords de l'OMC, sont négociées et signées par plus de 150 États membres, ce qui fait de l'OMC une organisation quasi-universelle – elle a du moins l'ambition de le devenir. Son objectif principal est de faciliter le commerce des biens et des services à une échelle mondiale. En tant qu'institution gouvernementale, l'OMC est le lieu où les représentants des gouvernements règlent les différends commerciaux qui les opposent et tentent de parvenir à des accords, par le biais de négociations.

A. Aux origines de l'OMC : le GATT

➤ Le contexte de la naissance du GATT

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, la coopération économique internationale est considérée par les gouvernements occidentaux comme le meilleur moyen d'éviter les difficultés économiques ayant conduit au conflit. De plus, les États-Unis souhaitent vivement encourager une libéralisation des marchés internationaux. Des négociations internationales sur la baisse des tarifs douaniers sont lancées, qui aboutissent, en 1947, à un Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), signé par 23 États lors d'un sommet organisé à Genève, ouvrant la voie à une libéralisation des échanges. Dans le même temps, le projet d'Organisation internationale du commerce (OIC) prévu par la charte de La Havane (1948) échoue. C'est donc le GATT qui sera pérenne et servira de cadre aux négociations commerciales pendant près de cinquante ans.

➤ Les cycles (rounds) de négociation commerciale

De 1947 à 1994, huit cycles (rounds) de négociations commerciales multilatérales (NCM) sont organisés : Genève, Annecy, Torquay, Genève II, Dillon, Kennedy, Tokyo et Uruguay. Les sept premiers cycles aboutissent essentiellement à un abaissement des droits de douane, à la restriction des limitations quantitatives du commerce des produits et à la mise en place de mesures anti dumping. Le dernier, l'Uruguay Round (1986–1994), est le plus long et le plus novateur : il élargit les négociations commerciales à de nouveaux secteurs non couverts jusque-là par le GATT : agriculture, textile, services et propriété intellectuelle. Mais c'est également au cours de ce cycle que les divergences et les blocages apparaissent entre Américains et Européens dans le domaine agricole. Le GATT, malgré son caractère provisoire – ce n'est pas une organisation internationale – et son domaine d'action limité, a incontestablement permis une libéralisation du commerce mondial. Toutefois, la crise des années 1970, dans les pays d'Europe occidentale et en Amérique du Nord, a fait apparaître les limites du GATT. D'autre part, la complexification du commerce international et le phénomène d'accélération de la mondialisation ont convaincu les États membres de transformer le GATT en une véritable structure de négociations multilatérales.

➤ La création de l'OMC

En avril 1994, à Marrakech (Maroc), 125 ministres représentant les États membres signent l'acte final du traité créant l'OMC. L'organisation voit officiellement le jour le 1er janvier 1995. Il s'agit de l'aboutissement des [Accords de l'Uruguay Round](#), qui aura duré huit ans. Avec la nouvelle organisation, le commerce international fait désormais l'objet d'une réglementation et ne relève plus de simples accords passés entre les pays. Le GATT est incorporé à l'accord donnant naissance à l'OMC, ainsi qu'un [Accord général sur le commerce et les services \(AGCS\)](#), un [Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce \(ADPIC\)](#), de même que des mesures de lutte contre la concurrence déloyale. Un [Organe de règlement des différends \(ORD\)](#) est également créé. Toutefois, la nouvelle organisation fonctionne sur le principe du consensus et il apparaît très vite que les négociations peuvent être bloquées par ce système – le seul que les États membres puissent accepter. Le principe de l'égalité entre les États est respecté, mais il est clair, dès la naissance de l'organisation, que l'OMC sera un lieu de rapport de force entre les puissances économiques qui la composent.

Une chronologie détaillée des accords du GATT et de l'OMC est consultable sur le site de La Documentation française à cette adresse : www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/omc/index.shtml

B. Le fonctionnement de l'OMC

Pour saisir le fonctionnement de l'organisation, il faut distinguer la structure officielle de l'OMC, c'est-à-dire ses aspects institutionnels, et la façon dont les négociations sont réellement menées, de façon très informelle. À ce titre, le dernier paragraphe nous apprend plus de choses sur la manière dont fonctionne concrètement l'OMC que les premiers paragraphes consacrés aux structures de l'organisation.

➤ La Conférence ministérielle et les États participants

C'est l'organe suprême de l'organisation. La Conférence se réunit au moins une fois tous les deux ans pour entériner les avancées qui ont été négociées au cours des réunions informelles. Comme cette structure fonctionne selon le principe du consensus et que tous les États membres y sont représentés, il est clair que le travail de négociation doit être effectué en amont de ses réunions. Hormis cela, la Conférence ministérielle est le seul organe de l'OMC habilité à prendre des décisions sur tout accord commercial multilatéral. Elle désigne le directeur général de l'OMC qui dirige le secrétariat de l'organisation à Genève. Sont représentés à la Conférence les 153 membres de l'organisation – la Commission européenne y représente l'ensemble des États de l'Union au titre de négociateur – ainsi qu'une trentaine de pays ayant le statut d'observateurs, c'est-à-dire candidats à l'adhésion à l'OMC. On signalera que sept organisations ont également un statut d'observateur : l'ONU, la Banque mondiale, le FMI, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et l'OCDE.

➤ Le Conseil général

Entre les diverses conférences ministérielles, il gère les activités courantes de l'organisation, au nom de la Conférence ministérielle. Basé à Genève, il se réunit en tant qu'[Organe d'examen des politiques commerciales](#),

ou en tant qu'**Organe de règlement des différends (ORD)**, selon la nécessité et la nature de la question abordée. L'examen des politiques commerciales est une étude régulière des politiques des États membres, plus ou moins fréquente en fonction du poids de chaque pays dans le commerce mondial. Le règlement des différends, en revanche, est ponctuel : ainsi, lorsqu'un État membre juge qu'un autre État membre ne respecte pas un accord entériné par l'OMC, le Conseil se réunit alors en tant qu'ORD. Le Conseil général est composé de représentants de chaque État membre et il est habilité à agir au nom de la Conférence interministérielle.

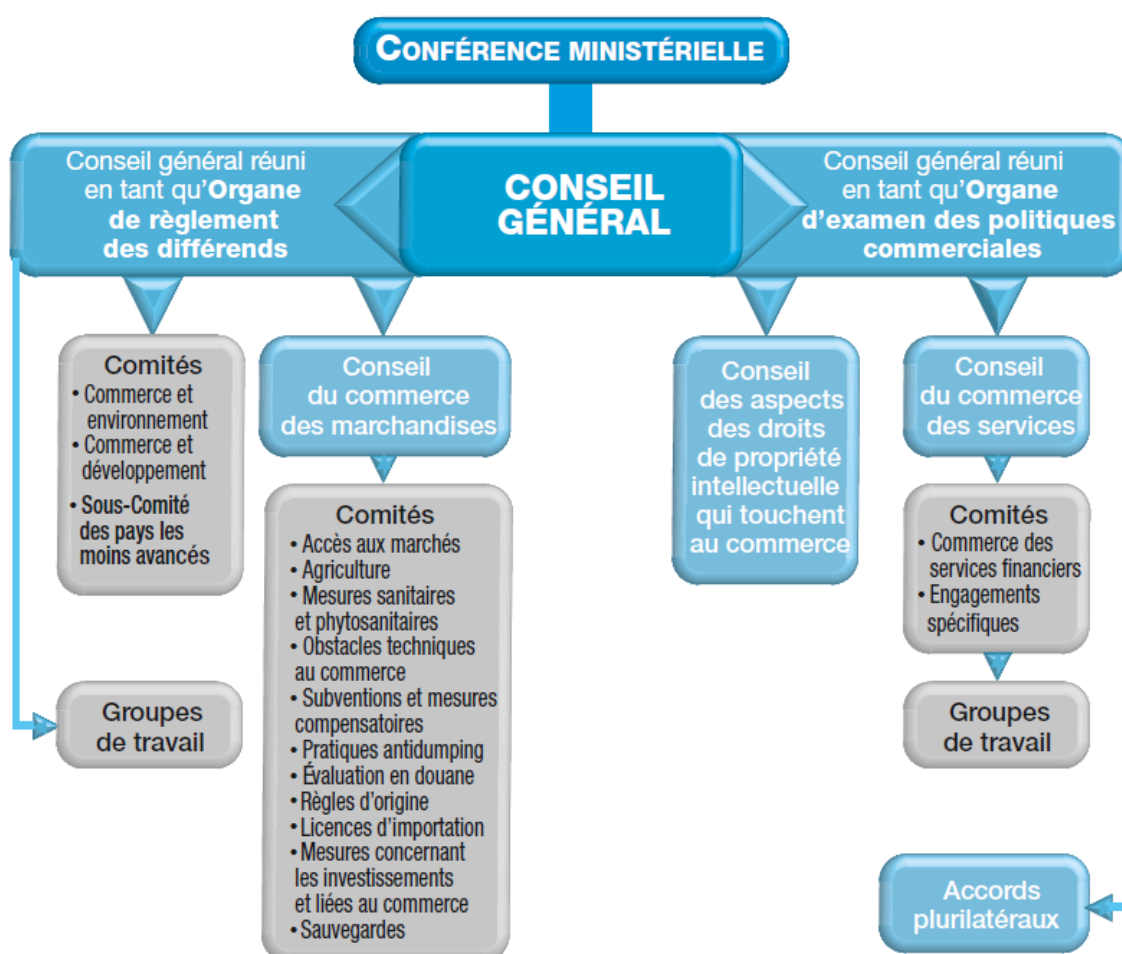
➤ Les 3 Conseils

Chacun d'entre eux est dédié à un grand domaine commercial, mais relèvent tous trois du Conseil général. Il s'agit du **Conseil du commerce des marchandises**, du **Conseil du commerce des services** et du **Conseil des aspects de droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (Conseil des ADPIC)**. Ces trois Conseils sont appuyés par des organes subsidiaires spécialisés et composés d'experts.

➤ Les 6 Comités spécialisés

De même que les Conseils précédemment cités, ils sont composés de représentants de tous les membres de l'OMC et s'occupent de multiples domaines : commerce et développement, arrangements commerciaux régionaux, questions administratives liées au commerce international, politique en matière d'investissements, politique de la concurrence, transparence des marchés publics et facilitation des échanges.

➤ Organigramme de l'OMC



➤ Les réunions informelles

En raison du principe du consensus, les principales avancées se font rarement au cours des réunions des organes précédemment cités. Les questions qui divisent les États sont abordées au cours de « **réunions informelles** », souvent organisées par des groupes restreints de pays. Les États y sont organisés en « coalitions », sortes de lobbies particulièrement attachés à telle ou telle question commerciale. Les négociations aboutissent après de longues tractations à l'issue desquelles se dessinent des accords multilatéraux. Lorsque les États sont ainsi parvenus à des compromis, ceux-ci sont transmis aux organes supérieurs de l'OMC, puis adoptés par la Conférence ministérielle. Ainsi, au cours du « cycle de Doha » lancé en 2001 par une conférence ministérielle, les organes officiels de l'OMC ont suivi les négociations en cours et assuré une transparence des débats, même si l'essentiel des négociations du cycle se sont déroulées dans de multiples enceintes informelles : les green rooms (salles vertes) convoquées à l'initiative du directeur général et pouvant traiter de nombreux sujets, les consultations en format plus restreint, ainsi qu'un foisonnement de réunions organisées à tous les niveaux, bilatéral ou multilatéral. Malgré la multiplication de ces réunions informelles, le « cycle de Doha » s'est achevé sur un échec, en raison principalement des désaccords entre les États sur la libéralisation des marchés agricoles et des tarifs industriels. Dix ans après le début du cycle, les négociations se poursuivent sans qu'un accord n'ait été conclu par les pays membres.

➤ La coopération avec le FMI et la Banque mondiale

Les objectifs de l'OMC, du FMI et de la Banque mondiale sont complémentaires. Les deux premières organisations ont rapidement signé un accord de coopération, et les consultations sont régulières entre leurs différentes instances. Le FMI et la Banque mondiale ont ainsi soutenu les efforts de l'OMC pour aboutir à des accords dans le cadre du « programme de Doha pour le développement ». Toutefois, il n'existe pas de structure officielle matérialisant cette coopération.

C. Une réforme de l'OMC est-elle possible ?

➤ Les critiques à l'encontre de l'OMC

Les critiques dirigées contre l'organisation sont de deux principaux types :

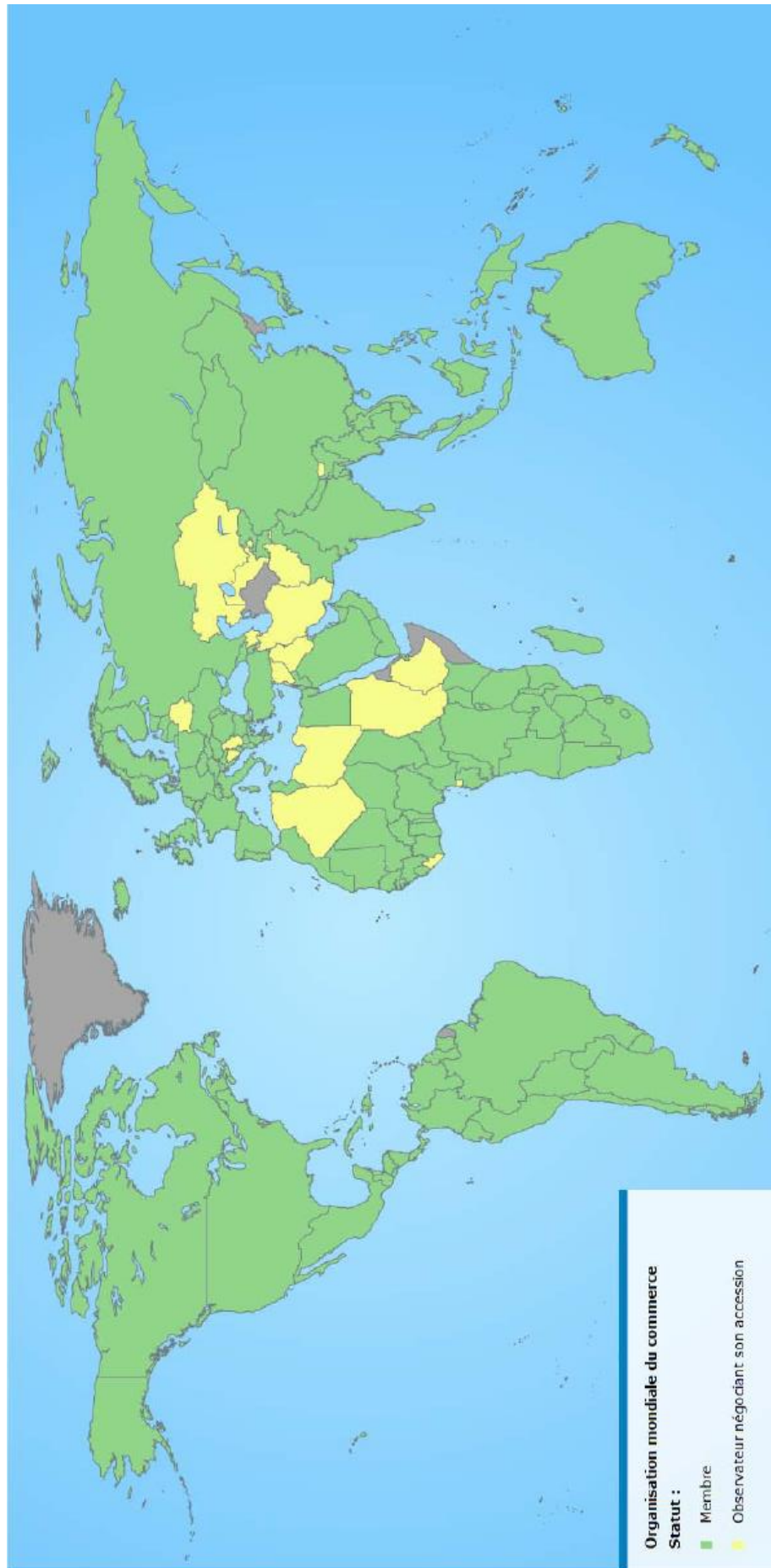
- l'organisation est un lieu de négociations entre des États ou des groupes d'États qui n'ont pas le même poids économique : pays riches, puissances émergentes et pays en développement. L'échec du programme de Doha pour le développement a montré l'impossibilité de corriger les déséquilibres entre les États qui profitent de la libéralisation des échanges et ceux qui n'en bénéficient pas – les États les plus pauvres. Les mouvements altermondialistes ont en particulier souligné que des domaines tels que l'emploi, les conditions de travail, le dumping social ou le respect de l'environnement ne relèvent pas clairement de la compétence de l'organisation. Le fait que l'OMC ne prenne pas en compte ces valeurs non commerciales fait ainsi l'objet de nombreuses dénonciations ;
- la seconde critique concerne bien entendu le manque d'efficacité de l'organisation : la croissance du commerce à l'intérieur de zones régionales au détriment des échanges mondiaux, la part grandissante des échanges intra firmes et l'incapacité de l'OMC à édicter des normes contraignantes et à empêcher certains

États de maintenir des barrières tarifaires élevées posent la question de la capacité réelle de l'organisation à dynamiser les échanges mondiaux.

➤ Les obstacles à la réforme de l'organisation

Sur les grands principes, les États semblent parler d'une même voix : il s'agit pour l'OMC de continuer à développer les échanges au sein d'un système commercial plus juste et efficace, et renforcer ainsi le rôle d'institution multilatérale de l'OMC. Toutefois, dans la réalité, on voit mal comment les désaccords qui ont mis en échec le « cycle de Doha » pourraient être surmontés. Dès lors, la demande par les États-Unis d'abaissement des droits de douane dans l'industrie continue de se heurter à la réticence des États émergents tels que le Brésil, l'Inde et la Chine. De même, les États-Unis, l'Union européenne et les gros pays producteurs ne parviennent pas à trouver d'accord dans le domaine de l'agriculture. Aucun État ne souhaitant céder sur des questions qui lui semblent vitales pour son économie, l'organisation semble s'enfoncer indéfiniment dans une impasse.

Les membres de l'OMC



5. L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)

A. L'OTAN pendant la guerre froide

🔍 La naissance de l'OTAN

Le 4 avril 1949, 12 États occidentaux (France, Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, États-Unis, Canada, Italie, Islande, Danemark, Norvège, Portugal) signent le traité de l'Atlantique Nord à Washington pour faire face à la menace que fait peser le bloc communiste sur l'Europe de l'Ouest. Le Coup de Prague (1948) et le blocus de Berlin-Ouest (1948-1949) ont convaincu les États-Unis et leurs alliés de la nécessité d'instituer une alliance politique et militaire défensive. Dès 1948, le Royaume-Uni, la France et les États du Benelux avaient signé un traité d'assistance mutuelle en cas d'agression soviétique. La **fondation de l'OTAN** s'inscrit également dans la politique d'endiguement du communisme menée par le président américain Harry Truman depuis 1947. Cette politique est notamment concrétisée par la « **pactomanie** », c'est-à-dire la mise en place d'un réseau mondial d'alliances militaires, entamée dès 1947 avec le traité de Rio. Elle se prolonge avec l'OTAN, l'ANZUS (traité entre les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, signé en 1951), puis l'OTASE (Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est, 1954) et le pacte de Bagdad (1955), sous la présidence de Dwight D. Eisenhower et de son secrétaire d'État John Foster Dulles, artisan de la doctrine du « rollback » (refoulement) de l'URSS. Quelques mois après la signature de l'Alliance atlantique, la guerre de Corée (1950-1953) renforce l'idée selon laquelle l'Europe peut devenir le théâtre d'un affrontement armé Est-Ouest.

Officiellement, l'Alliance atlantique a pour objectif de « sauvegarder la liberté » des peuples des États membres, « leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit ». Le texte mentionne également les grands principes du droit international définis par la charte de l'Atlantique (1941) et la charte des Nations Unies (1944). Il insiste également sur le refus de l'emploi de la force pour résoudre les conflits. Toutefois, l'article 5 mentionne clairement que toute agression armée contre un des membres sera considérée « comme une attaque dirigée contre toutes les parties », et évoque clairement le droit de « légitime défense » (celui-ci figure dans l'art. 51 de la charte des Nations Unies). Il ne s'agit donc pas d'une simple alliance symbolique énonçant de grands principes, mais bien d'une alliance militaire défensive capable de répondre à une agression armée du bloc communiste.

➤ L'OTAN en Europe pendant la guerre froide

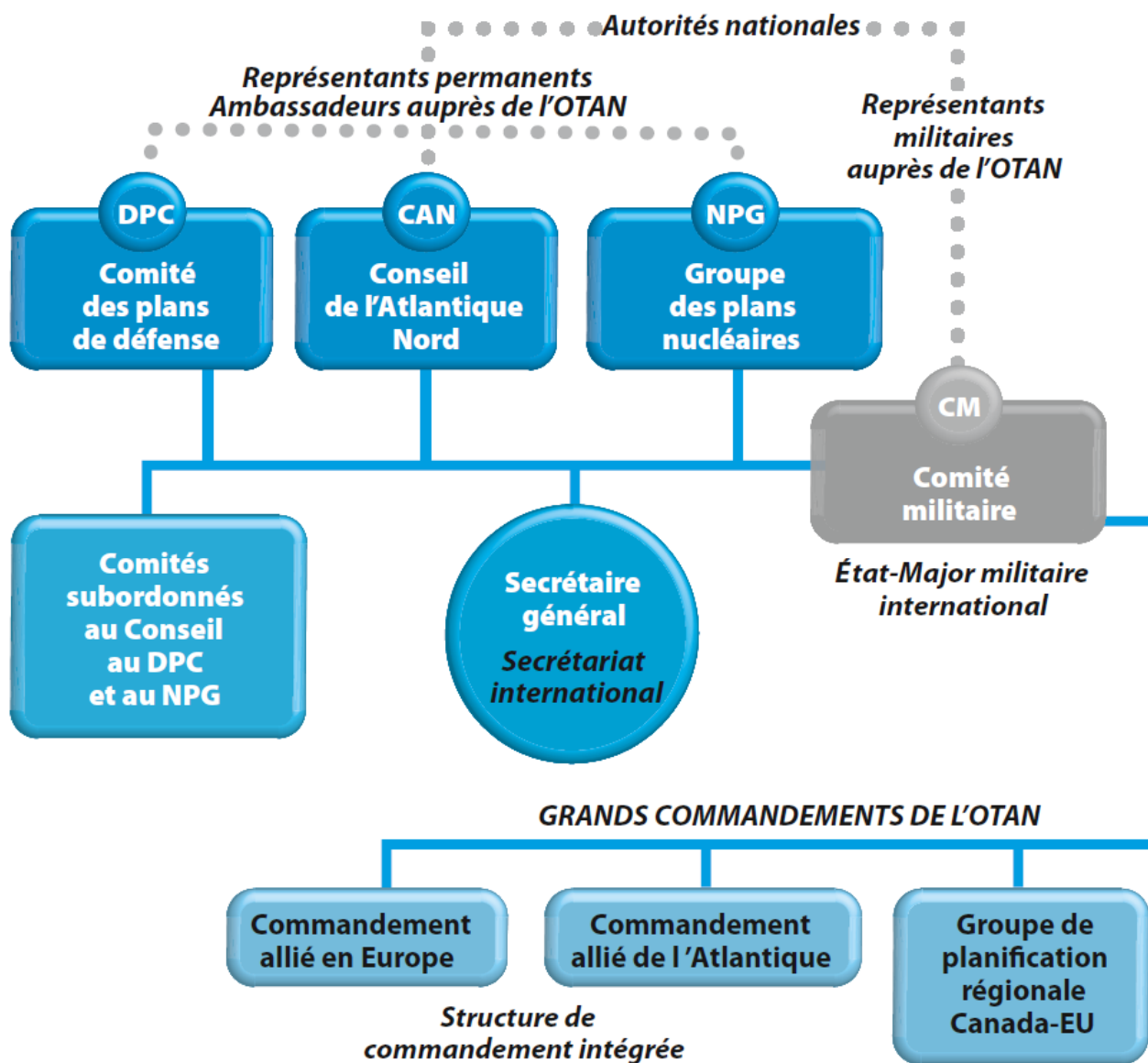


➤ La structure de l'organisation

L'organisation est à la fois souple et peu structurée, du moins à ses débuts. La direction politique est confiée au **Conseil de l'Atlantique Nord (CAN)**, la plus haute instance de l'organisation, composée des ministres des Affaires étrangères des États membres. En 1951, le **Grand quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE)** est installé en France. Il sera transféré en Belgique en 1966, lorsque la France prendra la décision de quitter l'organisation intégrée de l'OTAN. En 1952, lors de la conférence de Lisbonne, les sessions du CAN deviennent permanentes et un secrétaire général de l'organisation est nommé. Au début des années 1960, la responsabilité militaire de l'OTAN passe également du **Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR)** au secrétaire général. Du côté de la direction militaire également, le **Comité de défense** rassemble les ministres de la Défense des États ou leurs représentants. Il est chargé par le CAN de mettre en place un Comité militaire réunissant l'ensemble des chefs d'état-major de l'OTAN. Son organe exécutif, le Groupe permanent, chapeaute cinq groupes régionaux (Nord Europe, Ouest Europe, Sud Europe et Méditerranée occidentale, Canada et États-Unis, océan Atlantique Nord). Dans les premiers temps, la composition du Groupe permanent est très restreinte puisqu'elle se limite aux États-Unis, à la France et au Royaume-Uni. Mais le Groupe disparaît en 1967 pour laisser place à un **état-major militaire international (EMI)**. C'est la plus haute instance militaire de l'OTAN et elle siège encore aujourd'hui à Bruxelles. Les années de guerre froide sont en fait marquées par un empilement de structures de commandement, de quartiers généraux, de comités, de programmes et de groupes spécialisés.

Par ailleurs, l'OTAN connaît ses premiers élargissements à partir des années 1950 : la Grèce et la Turquie rejoignent l'organisation en 1952 et la RFA en 1955 ; en réponse, les Soviétiques mettent en place le **pacte de Varsovie**, une alliance militaire entre l'URSS et sept démocraties populaires d'Europe orientale. L'Espagne adhère à l'OTAN en 1982 et l'Allemagne réunifiée est intégrée en 1990.

➤ Structure civile et militaire de l'OTAN



B. L'élargissement de l'OTAN depuis la fin de la guerre froide

➤ L'intégration des PECO (pays d'Europe centrale et orientale)

L'OTAN ne disparaît pas avec l'effondrement du bloc communiste en Europe de l'Est, l'éclatement de l'URSS et la dissolution du pacte de Varsovie (1er juillet 1991). L'organisation connaît au contraire un élargissement géographique sans précédent. En effet, les anciens États du bloc soviétique manifestent leur désir de rejoindre l'organisation. Dès 1991, un **Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA)** est mis en place pour préparer l'entrée des PECO dans l'OTAN. Il est remplacé en 1997 par le **Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA)** qui poursuit les mêmes objectifs. Il s'agit à la fois de mettre en conformité les objectifs de l'OTAN et ceux des futurs États membres, et d'appliquer le principe de l'auto-différenciation, suivant lequel chaque partenaire décide du niveau et des domaines de coopération avec l'Alliance.

En 1994, un partenariat pour la paix est créé avec la Hongrie, la Pologne et la République tchèque, et des négociations d'adhésion sont lancées avec ces trois États. Celle-ci est effective le 12 mars 1999. L'OTAN compte donc 19 États membres. La même année, au sommet de Washington, un [Plan d'action pour l'adhésion \(Membership Action Plan, MAP\)](#) est lancé afin de préparer un nouvel élargissement de l'OTAN à l'Est. En 2004, ce cinquième élargissement permet à l'organisation d'intégrer 7 nouveaux États : Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovénie et Slovaquie. Enfin, en 2009, l'Albanie et la Croatie adhèrent à leur tour à l'OTAN, ce qui porte le nombre d'États membres à 28 (l'adhésion de l'ancienne République yougoslave de Macédoine étant jusqu'à nouvel ordre retardée par le veto de la Grèce, qui conteste le fait qu'un État portant le nom d'une de ses provinces – Macédoine – soit admis au sein de l'organisation).

Ces élargissements rapides montrent que les anciens États du bloc communiste font plus confiance à l'OTAN pour assurer leur sécurité qu'à une hypothétique défense européenne intégrée. Ils prouvent également que l'OTAN souhaite continuer d'élargir son champ d'action géographique, malgré la fin de la guerre froide. Enfin, ils montrent que la nature même de l'OTAN devient de plus en plus politique et que l'organisation se limite de moins en moins à un rôle strictement militaire.

➤ La multiplication des partenariats

Depuis le début des années 2000, l'OTAN multiplie les partenariats à l'extérieur de sa zone géographique d'intervention d'origine. En 2002, un Conseil OTAN-Russie aboutit à un partenariat spécifique avec l'ancien ennemi de l'organisation, tandis que d'autres partenariats spécifiques sont noués avec l'Union européenne, l'OSCE, etc. En 2002, le sommet de Prague met en place un [plan d'action individuel pour le partenariat \(IPAP\)](#), destiné à ouvrir l'organisation de façon plus large encore. Cette initiative aboutit à la signature d'un partenariat avec l'Azerbaïdjan (2003), la Géorgie (2004), l'Arménie et la République de Moldavie (2006), ainsi qu'à un « dialogue intensifié » avec l'Ukraine en 2005. L'OTAN élargit également son champ d'action au sud de l'Europe. Dès 1994, un dialogue entre l'OTAN et 6 pays méditerranéens est engagé (Égypte, Israël, Jordanie, Mauritanie, Maroc, Tunisie, rejoints par l'Algérie en 2000). Celui-ci s'est transformé en un nouveau partenariat en 2004. Dans le même temps, « [l'initiative de coopération d'Istanbul](#) » ouvre une coopération avec les États du golfe Persique (Koweït, Qatar, Émirats, Bahreïn), tandis que d'autres partenariats sont signés avec la Nouvelle-Zélande, le Japon, la Corée du Sud, ainsi qu'avec les États du Caucase et d'Asie centrale. Toutefois l'OTAN se heurte à l'opposition de la Russie à l'Est : en 2008, une Commission OTAN-Géorgie (COG) est mise sur pied, mais la Russie considère comme une menace cet élargissement de l'influence américaine vers ses anciennes républiques, ce qui retarde l'adhésion de la Géorgie, tout comme celle de l'Ukraine. Au total, le Conseil de partenariat euro-atlantique compte à ce jour 50 membres : les 28 États membres de l'OTAN et 22 États partenaires.

C. Nouvelles missions, nouvelles structures

➤ De nouvelles missions

Dès 1989, l'ancien secrétaire d'État américain James Baker prône un « nouvel atlantisme » qui verrait l'OTAN sortir du strict cadre de la sécurité collective pour intégrer à ses objectifs des missions de sécurité internationale en coopération avec des partenaires toujours plus nombreux, ainsi qu'avec les autres organisations internationales (ONU, OSCE, Union européenne). En 1991, le sommet de Rome évoque, parmi ces missions, la prévention des crises, y compris « hors zone », c'est-à-dire en dehors de l'espace géographique des États membres.

Dès 1994, l'OTAN soutient la [Force de protection des Nations Unies \(FORPRONU\)](#) en Bosnie pour mettre fin à la guerre. L'organisation intervient à nouveau au Kosovo (1999) et en Macédoine (2001). Après les attentats du 11 septembre 2001, l'OTAN adapte ses missions aux nouvelles menaces (terrorisme international et prolifération des armes de destruction massive en particulier). Au cours des années suivantes, l'organisation multiplie la création de groupes et de divisions chargés d'organiser la réponse que l'OTAN peut apporter aux nouvelles crises. Ainsi, dans le cadre du dialogue méditerranéen dont il a été question plus haut, les mesures pratiques envisagées concernent de multiples domaines : plans civils d'urgence, environnement, gestion des crises, question des armes légères, déminage, etc.

En 2001, l'OTAN intervient en Afghanistan dans le cadre de « tâches de stabilisation ». Cette intervention constitue la première mission « hors zone » de l'organisation. L'OTAN a ensuite participé à la formation du personnel irakien, ainsi qu'à une opération de maintien de la paix au Darfour, et à des interventions antiterroristes en Méditerranée (opération maritime Endeavour). L'organisation a également intégré des missions de secours humanitaire. Dès 1998, un [Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe](#) est mis en place. L'OTAN prend part aux secours aériens après la catastrophe de Katrina aux États-Unis et le tremblement de terre au Pakistan en 2005.

En 2010, le sommet de Lisbonne annonce un « nouveau concept stratégique » pour l'OTAN. L'organisation réaffirme sa vocation à défendre les territoires de ses États membres. Dans ce domaine, la capacité de dissuasion nucléaire demeure centrale. Toutefois, l'organisation cherche à s'organiser pour faire face aux nouvelles menaces globales : terrorisme international, prolifération des armes de destruction massive, cybercriminalité et attaques contre les approvisionnements. La priorité est également donnée à une meilleure concertation avec l'ONU et l'Union européenne, ainsi qu'à une poursuite des partenariats. Ce changement radical des missions de l'OTAN doit s'accompagner d'une profonde modification des structures et du fonctionnement de l'organisation.

➤ De nouvelles structures

Les années d'après-guerre froide marquent un coup d'arrêt à la création d'agences, de comités et de commandements censés répondre aux situations auxquelles l'OTAN doit faire face. Et la réforme actuelle des structures de l'OTAN doit répondre à deux objectifs majeurs :

- trouver des marges de manœuvre financières en rationalisant le fonctionnement de l'OTAN ;
- favoriser la planification des nouvelles actions de l'organisation en la rendant plus efficace.

Les effectifs de l'organisation devraient donc être réduits d'environ 30 %, et ceux du commandement passeraient ainsi sous le seuil des 9 000 membres. Le nombre de quartiers généraux serait réduit de 11 à 6 ou 7

et les 14 agences spécialisées seraient regroupées en trois pôles (information, matériel et soutien). Le quartier général conjoint (JHQ) de Lisbonne est amené à disparaître et seuls les JHQ de Brosum (Pays-Bas) et Naples (Italie) seront maintenus. Les commandements seront réduits au nombre de trois : Northwood (Mer) au Royaume-Uni, Ramstein (Air) en Allemagne et Imzir (Terre) en Turquie. Les « centres d'opérations aériennes combinés » passeront de deux à quatre. De même, les comités et groupes seront réduits de 400 à 85 environ. L'achèvement de la refonte de la structure de l'OTAN est prévu pour 2015.

6. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

L'OCDE, dont le siège est situé à Paris (France) est une organisation internationale d'études économiques regroupant 34 États membres. C'est également un forum international dont l'objectif est de « promouvoir les politiques qui améliorent le bien-être économique et social partout dans le monde ». L'OCDE fournit aux États membres des analyses sur des sujets aussi variés que l'économie, la fiscalité, l'éducation, l'agriculture, la sécurité sociale, les retraites ou l'environnement. Dans tous ces domaines, l'organisation propose des recommandations qui servent de base à des négociations entre les États membres. Elle peut également adopter des actes juridiques qui engagent les États signataires.

A. La naissance et l'élargissement progressif de l'OCDE

➤ Naissance de l'OCDE

L'OCDE a succédé en 1961 à l'[Organisation européenne de coopération économique \(OECE\)](#), fondée en 1948 par 17 pays européens pour gérer l'aide économique américaine. Dans les années 1950, la fin du plan Marshall, l'achèvement de la reconstruction de l'Europe et la création de la Communauté économique européenne (CEE) rendent caduque [la mission de l'OECE](#). D'autre part, la volonté conjointe des Européens et des Américains de resserrer le lien transatlantique entraîne la nécessité d'élargir l'organisation. L'OCDE est donc créée par les 18 membres de l'OECE, ainsi que par les États-Unis et le Canada. La mission de l'OCDE est définie dans l'article premier de ses statuts.

Article 1

L'Organisation de coopération et de développement économiques (appelée ci-dessous l'« Organisation ») a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- a) à réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- b) à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que non membres, en voie de développement économique ;
- c) à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

➤ Les élargissements de l'organisation

Le Japon devient le 21^e membre de l'organisation en 1964, et de la fin des années 1960 aux années 1970, la Finlande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande rejoignent l'OCDE. Après 1989, l'OCDE joue un rôle de conseil et d'assistance technique aux anciens pays communistes d'Europe de l'Est dans leur transition vers l'économie de marché. Elle accueille la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie dans les années 1990, ainsi que le Mexique et la Corée du Sud. L'adhésion de la Slovénie, de l'Estonie, du Chili et d'Israël porte le nombre d'États membres à 34. Des négociations sont également en cours pour l'adhésion de la Russie.

➤ Le programme « d'engagement renforcé »

L'OCDE s'est parallèlement rapprochée des puissances émergentes et entretient avec elles des liens de plus en plus étroits : l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Indonésie coopèrent aujourd'hui avec l'OCDE au sein de programmes spécifiques. L'institution affiche d'ailleurs l'ambition de devenir une organisation à vocation mondiale. **L'engagement renforcé** est en effet un processus dont l'objectif, à plus ou moins long terme, est l'adhésion du pays partenaire. Force est de constater que l'OCDE s'est considérablement élargie par rapport à son noyau originel, et que l'organisation est à présent représentée sur tous les continents. D'autre part, on peut observer que l'ensemble des États membres et des États associés représentent actuellement environ 80 % des échanges et des investissements mondiaux.

B. Le fonctionnement de l'OCDE

➤ Le Conseil de l'OCDE

L'organe de prise de décision de l'OCDE est le Conseil de l'organisation. Il est formé d'un représentant de chaque État membre, ainsi que d'un représentant de la Commission européenne. Il se réunit régulièrement et adopte ses décisions selon le principe du consensus. Ces discussions peuvent déboucher sur des accords formels qui engagent les États membres, mais aussi sur des recommandations ou des positions de principe. Une fois par an, le Conseil se réunit au niveau des ministres et fixe les grandes lignes pour les travaux de l'organisation.

➤ Le Secrétariat

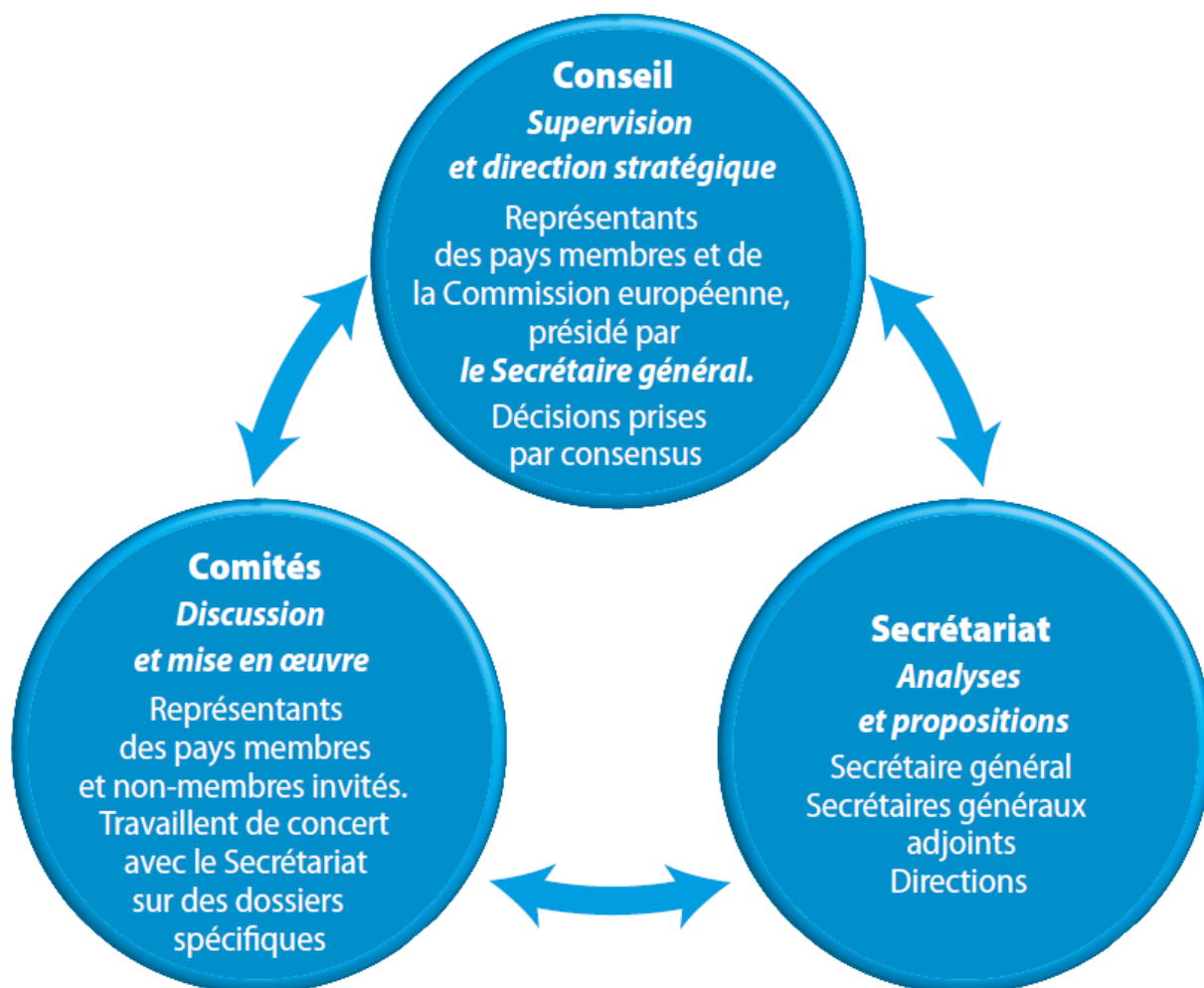
Le Secrétariat, dirigé par un secrétaire général et des secrétaires généraux adjoints, analyse les travaux des comités et groupes d'experts. L'analyse des dossiers est effectuée par les 2 500 agents du personnel, parmi lesquels des économistes, des juristes, ou encore des scientifiques. Le Secrétariat dirige par ailleurs une douzaine de départements et il est responsable d'organes particuliers.

➤ Les Comités

L'OCDE compte quelque 250 comités et groupes de travail auxquels participent environ 40 000 hauts fonctionnaires des États membres ou des États invités. Ces comités travaillent sur des dossiers spécifiques, en concertation avec le Secrétariat. Les comités sont regroupés dans six grands domaines d'étude : économie, société, gouvernance, finances publiques, innovation et durabilité. Les membres des Comités et les hauts fonctionnaires travaillant en relation avec l'organisation ont accès, comme les membres du Secrétariat, au

Service d'information des Comités de l'OCDE (OLIS), une banque d'informations disponible sur Internet grâce à un accès sécurisé.

➔ Qui fait quoi à l'OCDE ?



C. Les travaux de l'OCDE

➔ Les publications : la base de données la plus importante au monde

L'OCDE met à la disposition des gouvernements et des particuliers de nombreuses études statistiques : plusieurs centaines de rapports sont publiés chaque année, dont la plupart sont disponibles sur la bibliothèque en ligne de l'organisation.

La plupart des études, rapports ou synthèses sont disponibles en anglais, mais des publications de plus en plus nombreuses sont à présent accessibles en plusieurs langues. Parmi les publications les plus régulières de l'OCDE, on peut citer les Perspectives économiques, le Panorama des statistiques, les Études économiques par pays et Objectif croissance, une publication annuelle proposant pour chaque État des actions prioritaires afin de favoriser sa croissance économique. Longtemps centrés sur les États membres, les travaux de l'OCDE se sont élargis, ces dernières années, à l'ensemble des États se réclamant de l'économie de marché. Si ces publications font la plupart du temps autorité, l'organisation n'en est pas moins critiquée par les organisations

altermondialistes, dans la mesure où elle promeut une politique de libre-échange économique. L'organisation s'en défend en mettant de plus en plus en avant ses missions d'aide aux États en développement et de promotion des énergies renouvelables.

➔ L'ouverture de l'OCDE à la société civile

Depuis plusieurs années, l'organisation s'est ouverte au dialogue avec les entreprises, les ONG, les syndicats, les universités et les médias. Cette coopération s'effectue à travers des consultations entre des experts et les membres des comités, dans le cadre d'ateliers et de forums. Des représentants des entreprises et des syndicats sont régulièrement invités à participer aux travaux de l'organisation lors de réunions, de conseils et de forums. Cette coopération renforcée avec les acteurs de la société civile s'effectue principalement dans les domaines suivants : fiscalité, enseignement, gouvernement d'entreprise, lutte contre la corruption, environnement, développement, biotechnologies, agriculture et alimentation, information et communication et développement territorial, etc. De fait, chaque comité de l'OCDE a mis au point sa propre méthode d'interaction avec les **organisations de la société civile (OSC)** : consultations informelles, réunions régulières, participation d'OSC à des réunions de comités en tant qu'observateurs, etc. Enfin, l'OCDE procède de plus en plus à des consultations en ligne. On constate donc que l'OCDE, qui a pour vocation d'offrir son expertise, a instauré une relation d'échanges avec les OSC pour l'enrichir grâce à l'expertise des organisations de terrain.

➔ Vers de nouveaux élargissements de l'organisation ?

Le renforcement de la coopération de l'OCDE avec les pays émergents montre, dans le cadre d'une économie mondialisée, que les questions économiques sont devenues universelles. Il se pourrait alors que l'OCDE devienne un forum de discussion élargi à l'ensemble des économies développées d'Europe, d'Amérique et d'Asie. Cet élargissement probable de l'organisation pose bien entendu à la fois la question de l'adhésion de l'ensemble des États membres de l'Union européenne et du fonctionnement de l'institution.

Le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

L'action du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe est fondée sur les valeurs communes de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit. Les deux Organisations sont déterminées à renforcer mutuellement leur action, en tenant compte de leur différence de composition et de méthodes de travail.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Son but est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, « afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social », par l'organisation de débats, la conclusion d'accords et l'adoption d'une action commune. Sa compétence s'étend aux « domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif ainsi que la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Avec une participation des pays d'Europe occidentale et orientale, d'Europe du Sud-Est, d'Asie centrale et d'Amérique du Nord, l'OSCE est l'organisation régionale la plus importante au monde en matière de sécurité. Elle sert de lieu de dialogue politique en tant qu'enceinte de négociation pour les mesures de confiance et de sécurité militaires, le désarmement et la maîtrise des armements.

Le Conseil de l'Europe



La superposition des instances européennes peut surprendre et dérouter. Dans ce qui suit, nous avons essayé de mettre en lumière le rôle historique du Conseil de l'Europe, ses objectifs et son fonctionnement. Pour ce faire, nous nous attarderons d'abord sur sa création pour décrire ensuite sa structure, les principaux traités adoptés et ses préoccupations actuelles.

1. La création

La Première Guerre mondiale (1914-1918) avait déjà montré combien il serait nécessaire de créer une Europe unie pour mettre fin aux conflits latents entre les États, petits et grands, du continent européen. Pourtant, les divers plans élaborés alors n'avaient pas abouti. Mais un long mûrissement avait commencé malgré la montée des nationalismes qui ont abouti à la Deuxième Guerre mondiale.

Pour bien comprendre la création, le rôle et le mode de fonctionnement du Conseil de l'Europe, il faut se reporter au moment de la fin de cette deuxième guerre qui avait secoué une grande partie du monde. C'était il y a presque 70 ans, en 1945, et un premier constat s'impose alors, celui de l'ampleur des effets de cette guerre qui dépassait tout ce qu'on avait connu jusqu'alors. Jusque-là les guerres se concentraient sur des champs de bataille, des combats localisés et décisifs. Avec la Deuxième Guerre mondiale, aucun lieu ni aucune activité économique n'avaient été épargnés. Le continent européen avait été dévasté à tous les niveaux

A. Le continent européen dévasté

➔ Au niveau de la population

La guerre avait causé beaucoup de morts et, pour la première fois, la population civile avait été touchée massivement par les bombardements, surtout là où des villes entières avaient été détruites. Les images de cette époque montrent des ruines, des pans de murs dont se décollent des tapisseries, témoignant que là, « avant », il y avait eu une vie, une chambre d'enfants...

Les blessés de guerre (civils ou militaires) étaient très nombreux ; on voyait les jeunes soldats, amputés d'un membre, se traînant sur des béquilles hâtivement fabriquées avec des bâtons de bois et des chiffons, des enfants aussi, sortis des ruines, ou qui avaient sauté sur des mines introduites jusque dans les cours des écoles. Outre le nombre impressionnant de blessés physiques, il faut compter tous les autres, ceux qui

n'avaient pas supporté le poids psychologique des séparations, le poids de la peur des bombardements, la peur des dénonciations, ceux dont le corps et l'esprit étaient marqués par les privations de nourriture et le froid ; il est difficile de se représenter le désarroi de la population. Les photos de jeunes filles radieuses saluant l'arrivée des soldats libérateurs ne montrent pas la douleur qui se cachait derrière les sourires, les larmes versées lors d'une annonce de décès du fiancé, l'angoisse devant la liste des « disparus », ceux dont elles ne savaient plus si elles pouvaient encore attendre le retour, vies de femmes détruites.

La population découvrait aussi les règlements de compte entre ceux qui avaient résisté et ceux qui avaient été lâches, ceux qui avaient tout perdu et ceux qui s'étaient enrichis, en fait toutes ces failles dans la société, tous ces drames humains d'une fin de guerre, mais, cette fois-ci, c'était à l'échelle d'un continent et touchait autant les vainqueurs que les vaincus.

➤ Au niveau de l'industrie et de la vie économique en général

Les infrastructures routières et ferroviaires avaient été saccagées par les bombardements et par les combats de la Résistance. Tout était à reconstruire, partout. Les ports avaient été ravagés et la guerre maritime avait fait rage, détruisant, entre autres, une grande partie de la célèbre flotte commerciale anglaise. Seul le secteur de l'armement s'était développé avant d'être démolé à son tour, ne laissant derrière lui que les acquis concernant la recherche fondamentale. La production industrielle avait été ralentie par le manque de matières premières : ainsi l'approvisionnement par mer des matières premières en provenance des colonies était devenu périlleux, voire impossible, ce qui, notamment pour le coton, avait lourdement pénalisé l'industrie textile. Le manque d'approvisionnement en charbon touchait gravement tous les secteurs de production mécanisés. L'ensemble du secteur industriel avait été dévasté par l'absence des ouvriers et techniciens compétents presque tous incorporés. Il faut ici se rappeler que, dans les pays en guerre, une génération entière de jeunes gens avait été mobilisée pendant six ans, si ce n'est davantage, et n'avait appris qu'à faire la guerre. Il faut y ajouter l'incorporation, un peu plus tard, des réservistes, ingénieurs et ouvriers qualifiés. Qui plus est, beaucoup n'étaient pas revenus. L'industrie, à un moment où il aurait fallu faire tourner les usines à plein régime, lorsqu'elles existaient encore, manquait de bras, et surtout de bras qualifiés.

➤ Au niveau de l'agriculture

Bien qu'elle ait été maintenue presque partout en état de fonctionnement, grâce aux efforts des femmes et des enfants, ce n'était qu'une agriculture de survie, subissant en outre de lourds prélèvements pour les besoins de l'armée ou de l'occupant. Le cheptel avait été diminué, les chevaux réquisitionnés, et toute mécanisation était rendue impossible par manque de carburant. La population des villes avait faim et les cartes d'alimentation qui rationnaient la nourriture (les cartes d'alimentation ont rationné la population dans pratiquement tous les pays d'Europe jusqu'en 1948) n'étaient qu'un maigre palliatif, un semblant d'égalité dans une société où le marché noir accentuait les inégalités.

Tous ceux qui ont connu des situations de guerre pourraient continuer cette énumération de pertes, de blessures à guérir, de reconstruction des bâtiments, mais aussi de bouleversement des règles de la vie quotidienne dans une société. Il y eut certes de beaux élans de solidarité, mais surtout, un repli sur soi, une méfiance de l'autre, des dénonciations toujours possibles, une chape de silence, de non communication.

B. Les incitations pour la paix sur le continent européen

1945, la guerre se termine, certes, mais en prenant une autre dimension tragique. Les États-Unis lancent une bombe atomique sur Hiroshima et Nagasaki les 6 et 9 août, marquant ainsi le point final de l'escalade de la destruction. La guerre est finie avec cette certitude qu'il ne faudra plus jamais que l'arme atomique puisse être autre chose qu'une arme dissuasive, car tout le monde était bien conscient du danger de destruction que l'usage de telles bombes représentait pour la planète terre tout entière. Il était vital pour tous de construire la paix.

C'est à ce moment-là, immédiatement après la guerre, qu'est venue, pour la population en général, mais aussi pour les politiques, la douloureuse prise de conscience de l'horreur des camps de concentration. Des rumeurs avaient déjà circulé, mais personne ne soupçonnait l'ampleur, la froide technicité mise au service d'une idéologie qui a balayé des siècles de civilisation. Des trains entiers revenant des camps de concentration ramenaient des êtres hébétés de douleur, souvent incapables de parler de ce qu'ils avaient vu et vécu. Pourtant, lentement, les révélations s'accumulaient et il fallait se rendre à l'évidence, l'ampleur de l'holocauste avait détruit jusqu'à la notion même de dignité humaine.

La population éprouvait comme un sentiment de honte collective d'avoir fêté la fin de la guerre, d'avoir dansé de joie alors que tant d'autres ne danseront plus, simplement parce qu'ils faisaient partie d'un groupe de population dont certains avaient décidé la disparition au motif qu'ils étaient tsiganes, lapons, juifs, ou encore handicapés mentaux.

L'Europe était plongée dans la stupeur : comment des hommes avaient-ils pu faire cela à d'autres hommes, de manière directe, systématique, scientifique ?

Les vainqueurs, les libérateurs ont pris conscience de leur impuissance, de leur faiblesse devant ce déchaînement de haine et sa suite tragique. Des désirs de vengeance auraient pu causer des troubles graves, mais c'est alors qu'un mot d'ordre a commencé à circuler parmi les survivants : « plus jamais ça », comme un sursaut pour éradiquer la guerre, construire la société autrement, lui donner à nouveau un sens, de telle sorte que « ça » ne puisse plus jamais se reproduire.

Comme bien d'autres, Winston Churchill était très conscient du danger que pouvait représenter le désir de vengeance si on le laissait grandir dans une population où chacun avait été touché par la guerre. Dans son [allocution célèbre, prononcée le 19 septembre 1946 à l'université de Zurich](#), il incitait fortement ses auditeurs à se lancer collectivement dans une grande œuvre de paix.

« Et pourquoi n'y aurait-il pas un groupement européen qui donnerait à des peuples éloignés l'un de l'autre le sentiment d'un patriotisme plus large et d'une sorte de nationalité commune ? Et pourquoi un groupement européen ne devrait-il pas occuper la place qui lui revient au milieu des autres grands groupements et contribuer à diriger la barque de l'humanité ? ...

... Nous devons tous tourner le dos aux horreurs du passé et porter nos regards vers l'avenir. Nous ne pouvons pas continuer de porter dans les années à venir la haine et le désir de vengeance tels qu'ils sont nés des injustices passées. Si l'on veut préserver l'Europe d'une misère sans nom, il faut faire place à la foi en la famille européenne et oublier toutes les folies et tous les crimes du passé...

... J'en viens maintenant à une déclaration qui va vous étonner. Le premier pas vers une nouvelle formation de la famille européenne doit consister à faire de la France et de l'Allemagne des partenaires. ... On ne peut pas

s'imaginer une renaissance de l'Europe sans une France intellectuellement grande et sans une Allemagne intellectuellement grande. Si l'on veut mener à bien sincèrement l'œuvre de construction des États-Unis d'Europe, leur structure devra être conçue de telle sorte que la puissance matérielle de chaque État sera sans importance. Les petits pays compteront autant que les grands et s'assureront le respect par leur contribution à la cause commune.

Les peuples libres d'Europe pourront-ils se hisser au niveau de cette décision ?... Faisons place à la justice et à la liberté... Le premier pas pratique dans cette voie prendra la forme d'un Conseil de l'Europe. »

Le projet avait été nommé et gardera ce nom.

D'autres penseurs politiques, comme [Jean Monnet](#) et [Robert Schuman](#), avaient l'un et l'autre, depuis plusieurs années déjà, forgé des plans pour unir les pays d'Europe, afin qu'ensemble ils soient plus forts pour créer et maintenir la paix. Il s'agissait de s'unir pour reconstruire. Il s'agissait de poursuivre cette coalition entre États, cette union des forces qui avait permis de remporter la victoire, ou plutôt de faire cesser la guerre. L'idée de poursuivre le chemin ensemble s'imposait devant l'ampleur du chantier de reconstruction et la nécessité d'assurer le développement économique de tous ces pays tellement mis à mal. Mais il ne s'agissait pas que de la reconstruction matérielle, de l'urgence de loger et de nourrir la population ; les pionniers avaient en tête et au cœur une autre priorité : il était urgent de s'entendre sur les valeurs communes sur lesquelles les États pourraient entreprendre de bâtir ensemble une éthique de société et retrouver leur rôle de garants de la dignité humaine de chacun de leurs citoyens.

Tandis qu'au niveau mondial, l'Organisation des Nations Unies (ONU) [naissait](#) des cendres de la Société des Nations et que la Déclaration des droits de l'homme était élaborée, puis adoptée en 1948 à Paris, l'idée d'institutionnaliser une forme d'union des États d'Europe autour de ces valeurs prenait corps, même si cela ne serait pas encore les [États-Unis d'Europe](#) souhaités par Winston Churchill.

« Plus jamais ça », les hommes et les femmes en Europe étaient prêts à s'unir par-delà leurs différences, par-delà les résidus d'un nationalisme pourtant bien secoué par les événements. Sur le champ de ruines matérielles et morales soufflait très fort un grand vent d'espoir, une sorte d'euphorie, de volonté farouche de faire triompher la vie.

Un grand nombre de mouvements et d'organismes privés s'étaient créés dans la société civile et avaient pour but de promouvoir cette idée d'une Europe gardienne de la paix. Partout des réunions avaient lieu et ces groupes se sont unis en 1948, montrant, par la création d'un grand mouvement, que la population était prête à créer cette Europe démocratique souhaitée. C'est ce « [Mouvement européen](#) » qui fera franchir une étape importante aux États en mai 1948, en organisant à La Haye un grand congrès pour débattre de la forme que pourrait prendre un organisme, qui guiderait l'Europe vers son nécessaire développement. Ce congrès avait réuni toutes les bonnes volontés, et outre les groupes du Mouvement européen et diverses associations il y avait là des ministres, des parlementaires, des syndicalistes, des religieux, des artistes, des journalistes, des universitaires, des médecins et bien d'autres encore. Tous s'accordèrent pour créer un rassemblement des États européens, dans le but d'harmoniser les politiques de reconstruction des États sur le plan économique et social, tout en respectant des valeurs communes, dont celles des droits de l'homme.

Il restait à donner forme à cet organisme, ce qui nécessita quelques mois de négociations entre les gouvernements. Le Mouvement européen tenait à ce que les populations soient représentées, tandis que les gouvernements envisageaient plutôt une structure de type intergouvernemental. Le chemin a été rapidement

parcouru entre le projet et sa création : une organisation internationale dotée de la personnalité juridique et reconnue en droit international public, composée à la fois d'un Comité des Ministres représentant les États et d'une Assemblée parlementaire pour représenter les populations.

Le traité créant le Conseil de l'Europe a été signé à Londres le 5 mai 1949. Il porte le titre de « Statut du Conseil de l'Europe ».

C. Le « Statut du Conseil de l'Europe » et son préambule

Quelques remarques sur le préambule de ce Statut s'imposent, car il retrace le contexte dans lequel s'est déroulée cette création et en montre à la fois l'audace et la portée.

➤ Le préambule

Le [préambule de ce Statut](#) commence ainsi :

« Les Gouvernements du Royaume de Belgique, du Royaume de Danemark, de la République française, de la République irlandaise, de la République italienne, du grand- duché de Luxembourg, du Royaume des Pays-Bas, du Royaume de Norvège, du Royaume de Suède et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord... »

Ils étaient **10 pays** au départ : 6 monarchies, 1 grand-duché et 3 Républiques. Cette simple énumération suffit à montrer combien la volonté de s'unir était plus forte que les différences évidentes de gouvernance. La Grèce a rejoint ces 10 États un peu plus tard en 1949 et, en 1950, ce sont l'Allemagne et la Turquie qui ont adhéré au Conseil de l'Europe. Les 13 États ont adhéré sans déclarations ni réserves – faut-il le souligner?– au traité fixant le statut du Conseil de l'Europe.

On mesure difficilement ce que pouvait signifier à l'époque l'entrée de l'Allemagne au Conseil de l'Europe.

Les dates d'adhésion des autres États sont liées à leur histoire. Ainsi l'Autriche a-t-elle adhéré lorsqu'elle a retrouvé son autonomie, l'Espagne après la mort du dictateur Franco qui la dominait depuis des décennies, les pays de l'Est après la chute du rideau de fer et leur reconstruction en États indépendants. La Grèce, en revanche, en a été exclue entre 1970 et 1974, pendant la période de ce qu'on a appelé « la dictature des colonels » (1967-1974).

Le préambule dit ensuite :

« ... Persuadés que la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation... »

Cette simple phrase insiste, en quelques mots, sur le fait que la « société » qualifiée d'« humaine » et « la civilisation » venaient d'être mises en grand danger, et insiste sur le fait que le seul moyen de lutter contre ce fléau est de consolider la paix. Il est nécessaire de noter que cette paix est encore perçue, en 1949, dans toute sa précarité, après cette répétition de deux guerres mondiales en moins de cinquante ans. Il fallait donner un cadre solide à cette paix qui ne peut pas reposer sur une simple entente entre les peuples ; c'est une paix exigeante puisqu'elle doit être, selon les termes du préambule, « fondée sur la justice et la coopération internationale », c'est-à-dire qu'il y faut un cadre juridique appliqué par tous les États. Pendant toutes les années depuis sa création, le Conseil de l'Europe n'a cessé de travailler à cette consolidation de paix, précisément en se dotant d'instruments juridiques qui soutiennent les États dans leur volonté de créer les conditions nécessaires à la paix et qui facilitent la coopération internationale, tant dans le domaine culturel que dans le domaine économique et social.

Le préambule poursuit :

« ... Inébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable... »

Ce paragraphe cite les valeurs forgées au cours des siècles de passé commun et qui doivent être respectées à nouveau ; les valeurs adoptées comme siennes par le Conseil de l'Europe sont les **libertés fondamentales** (ce qui deviendra la « Convention de sauvegarde des droits de l'homme »), la **prééminence du droit** (l'« état de droit ») et la **démocratie**.

La suite du préambule :

« ... Convaincus qu'afin de sauvegarder et de faire triompher progressivement cet idéal et de favoriser le progrès social et économique, une union plus étroite s'impose entre les pays européens qu'animent les mêmes sentiments... »

La phrase commence par le terme très fort de « sauvegarder », de garder intactes et vivantes les valeurs citées précédemment ; il montre aussi le souci, principalement de Jean Monnet et de Robert Schuman, de faire en sorte que les efforts de collaboration aboutissent à un progrès social et économique.

Mais ce considérant du préambule peut aussi se lire comme un avertissement, à savoir que ce rassemblement autour des valeurs du Conseil de l'Europe n'atteindra ses objectifs que si les pays qui le constituent sont « animés des mêmes sentiments ». C'est pourquoi le Conseil de l'Europe rappellera inlassablement aux États leur engagement à rester unis pour garantir la paix et la dignité à l'ensemble de la population.

Dans le contexte de l'époque, l'allusion au progrès économique et social montre aussi que les fondateurs du Conseil de l'Europe étaient pleinement conscients de l'urgence de sortir rapidement les populations des ruines et des restrictions. C'est ce souci qui conduira, quelques années plus tard, certains États, après la création du Conseil de l'Europe, à établir, en 1952, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), puis celle

de l'atome (Euratom), à bâtir une politique commune pour l'agriculture et la pêche en mutualisant leurs moyens, et finalement à créer la Communauté économique européenne, devenue récemment l'Union européenne. Le préambule, après avoir esquissé une vision de l'avenir, revient à la réalité du moment, celle de 1949 et dit :

« ... Considérant qu'il importe dès maintenant, en vue de répondre à cette nécessité et aux aspirations manifestes de leurs peuples, de créer une organisation groupant les États européens dans une association plus étroite... »

Ce dernier alinéa nous replace dans le contexte de la création du Conseil de l'Europe : il y avait urgence ; quitte à se bousculer un peu, il fallait s'unir « dès maintenant », comme le dit le texte, c'est-à-dire avant que la haine ne prenne de nouveau le dessus ou que les États ne se replient frileusement sur leur colossal travail de reconstruction matérielle. On savait que les « aspirations manifestes de leurs peuples » ne concerneraient pas longtemps l'entente entre les États, si ces peuples devaient continuer à vivre dans des conditions de survie précaire.

Le préambule mène à l'acte décisif :

« ... Ont en conséquence décidé de constituer un Conseil de l'Europe comprenant un Comité de représentants des gouvernements et une Assemblée consultative, et, à cette fin, ont adopté le présent Statut. »

On remarquera qu'ils ne créent pas l'Europe, ni l'Union européenne, même si certains souhaitaient un vrai fédéralisme. Ils se contentent de créer modestement « un Conseil », une organisation chargée de « conseiller » les États dans la réalisation des objectifs communs.

La structure de fonctionnement prévue a deux pôles, l'un comprenant les représentants des gouvernements (le Comité des Ministres) et l'autre une assemblée d'élus (l'Assemblée parlementaire) avec un rôle consultatif ; elle sera par la suite élargie peu à peu avec l'adjonction du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et de la Conférence des Organisations internationales non gouvernementales, tous ces organes ayant alors le statut participatif.

➡ Le but, les moyens et les limites du Conseil de l'Europe

Le but de ce Conseil est décrit dans l'article 1er du Statut, qui reprend les raisons de sa création citées dans le préambule :

Article 1^{er}

a. Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social.

- b. Ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- c. La participation des membres aux travaux du Conseil de l'Europe ne doit pas altérer leur contribution à l'œuvre des Nations Unies et des autres organisations ou unions internationales auxquelles ils sont parties.
- d. Les questions relatives à la défense nationale ne sont pas de la compétence du Conseil de l'Europe.

Cet article précise les buts, les moyens pour les atteindre et les limites de l'action du Conseil de l'Europe.

En a le but est exprimé de manière simple et univoque : réaliser une union plus étroite, qui apporte des garanties sur le passé (sauvegarde les valeurs) et prépare concrètement un avenir de progrès économique et social. Les deux qualificatifs du progrès marquent la volonté de ne pas dissocier le progrès économique du progrès social. Le Conseil de l'Europe proposera très rapidement (dès 1953) aux États des Accords sur la Sécurité sociale et, en 1964, un Code de la Sécurité sociale. En 1961, un important traité prendra la forme d'une Charte sociale européenne.

Le paragraphe b cite les moyens qu'il entend mettre en œuvre pour atteindre ses buts. Il décrit en fait ce qui sera le mode de fonctionnement du Conseil de l'Europe. Dans l'énumération, il est dit, en premier, qu'il examinera les questions d'intérêt commun. Son mode de fonctionnement consiste donc à examiner les problèmes de société et leurs manifestations dans les États membres, à étudier ces questions dans des comités qui regroupent des représentants des États, des membres de l'Assemblée parlementaire et des experts du terrain, issus de la société civile (associations, syndicats, universités etc.). La deuxième étape consiste à informer le Comité des Ministres des résultats des travaux de ces comités et, le cas échéant, à lui proposer des recommandations qu'il devrait faire aux États, ou encore la conclusion d'accords et l'adoption de plans d'action, dans le but d'aider les États à se fixer des objectifs précis pour progresser dans les domaines examinés. Il faut retenir de ce paragraphe que les accords cités, quelle que soit leur forme (traités, conventions ou autres), ne déterminent pas des actions menées directement par le Conseil de l'Europe, mais des feuilles de route pour les États. Ces feuilles de route sont généralement pourvues d'un mécanisme de suivi, ce qui permet à l'organisation, comme son nom l'indique, de remplir sa mission de « conseil ».

Le paragraphe c montre les limites du Conseil de l'Europe avec ce qu'on pourrait qualifier de limite supérieure, à savoir les travaux des Nations Unies, auxquels les États membres du Conseil de l'Europe doivent participer tant au niveau de l'élaboration qu'à celui de l'adoption et de la mise en œuvre, lorsque ces travaux auront abouti à des accords prenant rang d'instruments de droit international.

Le paragraphe d trace une nette limite inférieure, qui a trait à tout ce qui concerne la défense nationale de chacun des États membres. Cette revendication de non-compétence peut étonner à première vue pour un organisme qui veut garantir la paix. Or, c'est justement pour pouvoir jouer son rôle de conseiller que l'Organisation se met ainsi délibérément en dehors des décisions d'armement de chacun des États membres. Ceci était particulièrement important à l'époque car l'entrée de l'Allemagne au Conseil de l'Europe avait été considérée comme indispensable dès le départ, bien que la délicate question du réarmement de l'Allemagne ne soit alors pas encore réglée.

Le siège du Conseil de l'Europe est à Strasbourg, ce choix ayant été déterminé par la position centrale de la ville en Europe. Lorsque le pont franchissant le Rhin, frontière naturelle avec l'Allemagne, sera reconstruit, il s'appellera « pont de l'Europe ».

Nous n'entrerons pas plus en détail dans ce premier traité du Conseil de l'Europe, le premier d'une longue série d'accords (début 2013, il y avait 212 textes ayant rang de traité international) qui déclinent les trois principes fondamentaux listés dans les buts, droits de l'homme, démocratie et état de droit, selon l'évolution de la société et du contexte, selon les urgences constatées et les précisions et rappels nécessaires.

2. La structure du Conseil de l'Europe

Nous quittons à présent le domaine de l'histoire pour voir comment le Conseil de l'Europe est structuré aujourd'hui. L'habitude a été prise de décrire cette structure par l'image de quatre piliers qui sont autant de lieux de travail, de dialogue et d'échanges, en d'autres termes d'exercice de la démocratie. Ces quatre piliers sont le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Conférence des OING (Organisations internationales non gouvernementales).

A. Le Comité des Ministres

Il est constitué des ministres des Affaires étrangères des 47 États membres, ainsi que d'un représentant permanent par État ayant, en général, rang d'ambassadeur plénipotentiaire. Le [Comité des Ministres](#) est le lieu où s'élaborent les réponses aux problèmes nationaux et aux problèmes auxquels sont confrontées les sociétés en Europe. Conformément au Statut, il est le gardien, avec l'Assemblée parlementaire, des valeurs du Conseil de l'Europe.

Les ministres se réunissent une fois par an, mais les représentants permanents se réunissent chaque semaine et en groupes de travail en tant que de besoin. Ce rythme de réunions s'explique par le fait que tout le travail du Conseil de l'Europe converge vers le Comité des Ministres.

La présidence du Comité des Ministres est une présidence tournante d'une durée de six mois (de mai à novembre et de novembre à mai) confiée à chaque pays à tour de rôle, selon l'ordre alphabétique des pays en anglais. Elle est assurée par le ministre des Affaires étrangères de ce pays.

➤ Les tâches particulières du Comité des Ministres

a. Admission des nouveaux membres (ou suspension, voire exclusion)

C'est un long processus avec enquêtes, visites sur le terrain, dialogue préliminaire et, en général, admission, dans un premier temps, en tant qu'observateur sans droit de vote. L'adhésion réelle aux valeurs du Conseil de l'Europe conditionne l'adhésion. Seuls les pays qui répondent aux [conditions d'adhésion](#), à savoir une démocratie pluraliste, la primauté du droit et le respect des droits de l'homme, peuvent en devenir membres. C'est pourquoi certains pays n'ont pu entrer dans l'Organisation qu'à une date ultérieure : le Portugal en 1976 et l'Espagne en 1977. La Grèce a été obligée de se retirer du Conseil de l'Europe en 1970 pour quatre ans. On sait qu'actuellement la demande d'adhésion du Belarus ne peut pas aboutir, car ce pays n'a pas aboli la peine de mort et la pratique toujours. Le Belarus n'a d'ailleurs plus sa position d'observateur au Conseil de l'Europe.

b. Le suivi du respect des engagements pris par les États

Ce suivi prend des formes différentes selon les traités ou conventions, mais consiste toujours en un examen de la conformité, non seulement de la législation nationale mais aussi des pratiques des États avec les principes acceptés.

c. L'adoption du texte final de conventions ou d'accords

Ces textes prennent un caractère obligatoire pour un État, dès lors que celui-ci l'a ratifié. Ils sont préparés à l'initiative de l'un ou l'autre des autres piliers du Conseil de l'Europe avec l'aide des comités directeurs, constitués par un corps de fonctionnaires internationaux permanents.

d. L'adoption de recommandations destinées aux États membres

Ces recommandations peuvent porter sur tout sujet d'actualité nécessitant une prise de position commune ; elles sont aussi le moyen utilisé pour assurer le suivi des engagements des États. Elles n'ont un caractère contraignant pour chaque État que dans la mesure où elles portent directement sur un traité ou une convention ratifiés par celui-ci.

e. La mise en œuvre des programmes de coopération et d'assistance

Ces programmes portent sur un État ou un groupe d'États. Ils sont le plus souvent limités dans le temps et concernent des domaines précis d'organisation démocratique d'un État, de conseils d'experts selon les besoins.

f. La surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

Le Comité des Ministres est l'organe du Conseil de l'Europe qui peut rappeler à un État les mesures qu'il doit prendre à la suite d'un arrêt de la Cour et veiller à ce que l'État exécute cet arrêt dans la pratique.

➔ L'exécution des tâches

Pour accomplir toutes ces tâches, le Comité des Ministres s'est doté de groupes subsidiaires des délégués. Chaque groupe est présidé par un représentant permanent d'un pays pour une durée déterminée.

Voici, à titre indicatif des domaines de travail, la liste de ces groupes :

- groupe des rapporteurs sur les questions sociales et de santé ;
- groupe des rapporteurs sur le programme, le budget et l'administration ;
- groupe des rapporteurs sur la démocratie ;
- groupe des rapporteurs sur les droits de l'homme ;
- groupe des rapporteurs sur la coordination juridique ;
- groupe des rapporteurs sur les relations extérieures ;
- groupe des rapporteurs sur l'Éducation, la Culture, le Sport, la Jeunesse et l'Environnement ;
- groupe de travail ad hoc sur la réforme du système de la Cour des droits de l'homme ;
- groupe de travail ad hoc sur les réformes institutionnelles ;
- groupe de coordination thématique sur la politique d'information ;
- groupe de coordination thématique sur l'égalité et la traite ;
- groupe de coordination thématique pour les enfants ;

- comité des œuvres d'art.

On verra, dans ce qui suit, que les sujets abordés au cours de ces réunions de travail sont les mêmes que ceux étudiés dans les autres piliers du Conseil de l'Europe, ce qui a pour objectif de permettre un enrichissement réciproque et une participation effective à tous les niveaux de représentation des pays.

Le Comité des Ministres est l'organe du Conseil de l'Europe qui communique avec les États membres par voie de recommandations, qui n'ont pas de caractère obligatoire. Ces recommandations peuvent s'adresser à tous les États, lorsqu'elles portent sur une question générale, ou bien à un État en particulier, lorsqu'il s'agit d'une question qui ne concerne que cet État. Elles sont très nombreuses, certaines devenues obsolètes et d'autres toujours d'actualité, certaines de portée restreinte, d'autres très importantes.

Le Comité des Ministres décide de l'ouverture à la signature des documents ayant rang de traité international, tels que Conventions, Chartes, Codes, qui entrent alors en vigueur lorsqu'ils ont franchi l'étape de la signature par les États et obtenu le nombre de ratifications requis. Nous donnons plus loin quelques exemples de ces traités.

B. L'Assemblée parlementaire

L'[Assemblée parlementaire](#) a été créée par le Statut du Conseil de l'Europe pour assurer la représentation permanente des peuples d'Europe au sein de l'Organisation et pour être porteuse, auprès du Comité des Ministres, des questions de société du moment. Elle s'est réunie pour la première fois le 10 août 1949.

C'est une Assemblée parlementaire pluraliste dans tous les sens du terme, puisqu'elle représente, d'une part, tous les pays membres et un certain nombre de pays observateurs, et qu'elle comporte aussi cinq groupes politiques, reflets des principales sensibilités politiques en Europe.

Elle compte actuellement 636 membres et 18 observateurs (États-Unis, Canada, Mexique, des Institutions internationales comme l'UNESCO, l'OCDE et des États candidats ou voisins). Les membres sont désignés par chaque État parmi les députés à son propre parlement démocratiquement élus. Le nombre de membres par État dépend de l'importance de la population de cet État et peut aller de 2 à 18 membres et autant de suppléants.

L'Assemblée parlementaire se réunit en session plénière quatre fois par an. Ces sessions, qui durent plusieurs jours, sont consacrées à l'adoption des textes de résolutions ou de recommandations élaborées par les commissions et communiquées ensuite au Comité des Ministres. Elle procède aussi à des auditions de personnalités politiques ou d'experts, selon les questions d'actualité.

Comme toute assemblée, elle est gouvernée par un président, assisté de vice-présidents (au nombre de 20) et d'un bureau où siègent aussi les présidents des commissions.

L'essentiel du travail se fait au sein des commissions qui élaborent des rapports sur la base de travaux d'experts, de visites sur le terrain, sur des questions d'intérêt général pour la société et sur des questions d'actualité, en fonction du thème général de chaque commission.

Selon la nécessité, chaque commission peut créer des sous-commissions, qui devront avoir terminé leur rapport dans le temps qui leur est imparti.

L'Assemblée parlementaire comporte 8 commissions qui concernent :

- les questions politiques et la démocratie ;
- les questions juridiques et les droits de l'homme ;

- les questions sociales, la santé, le développement durable ;
- les migrations, réfugiés et personnes déplacées ;
- la culture, la science, l'éducation et les médias ;
- l'égalité des chances pour les femmes et les hommes ;
- le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) ;
- les questions concernant le règlement, l'immunité et les affaires institutionnelles.

Ces commissions préparent actuellement plus de 110 rapports concernant des questions d'actualité dans leur champ de compétence. Les rapports sont élaborés par un ou plusieurs parlementaires aidés d'experts sollicités par eux et présentés par un rapporteur. Ils sont examinés en commission et complétés si besoin pour aboutir à un projet de résolution ou de recommandation, qui devra être approuvé par l'Assemblée plénière et pourra donner lieu, éventuellement, à une proposition au Comité des Ministres de déclaration, de résolution, d'accord ou de convention. Ainsi, par exemple, 16 recommandations ou résolutions ont été adoptées lors de la session de janvier 2013 qui portent, entre autres, sur les migrations, l'état de la liberté des médias en Europe, l'égalité des sexes, et sur des questions particulières à certains États membres.

L'Assemblée parlementaire joue ainsi son rôle d'étude des questions de société, d'information réciproque et de propositions soumises ensuite au Comité des Ministres.

C. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

C'est en 1957 que le Conseil de l'Europe s'est doté d'un apport supplémentaire par la création de la Conférence des pouvoirs locaux, qui a pris ensuite (1994) le nom de **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE)**. La représentation régionale a été ajoutée à la représentation locale pour tenir compte de l'importance grandissante des régions en Europe. Le Congrès est composé de 636 membres et de leurs suppléants, tous des élus d'une collectivité locale ou régionale. Il est constitué de deux chambres.

- La **Chambre des pouvoirs locaux** comporte 318 membres et a pour mission de veiller au renforcement de la démocratie locale en Europe et d'observer le déroulement des élections locales dans les 47 États membres.
- La **Chambre des régions** comporte également 318 membres, qui sont des élus des collectivités territoriales. Elle est le principal relais de l'action du Conseil de l'Europe dans les domaines de la démocratie et des droits de l'homme au niveau territorial.

Le travail de l'ensemble du Congrès, c'est-à-dire des deux chambres réunies, s'effectue au sein de trois commissions :

- la commission de suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale ;
- la commission de la gouvernance, dont le mandat porte sur les finances publiques, la coopération transfrontalière et interrégionale, et la démocratie électronique ;
- les questions d'actualité.

Un groupe d'experts indépendants conseille les trois commissions sur le plan juridique, et plus particulièrement sur la Charte européenne de l'autonomie locale.

Outre le rôle spécifique de préparation des rapports de monitoring de la démocratie locale et régionale des États membres, qui lui a été donné en 2000, le Congrès a un rôle d'échange de pratiques entre ses membres et

traite d'un certain nombre de questions spécifiques, sur lesquelles il conseille l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres.

D'une manière générale, ses objectifs peuvent être décrits ainsi :

- promouvoir une organisation efficace des pouvoirs locaux et régionaux dans tous les États membres du Conseil de l'Europe ;
- examiner la situation de la démocratie locale et régionale dans les États membres et dans les pays candidats à l'adhésion ;
- développer des initiatives permettant aux citoyens de participer réellement à la démocratie aux niveaux local et régional ;
- représenter les intérêts des conseils locaux et régionaux dans l'élaboration de la politique européenne ;
- observer les élections locales et régionales ;
- participer activement aux projets visant à renforcer la démocratie locale et la coopération transfrontalière en Europe.

Actuellement, ses thèmes de travail sont les suivants :

- l'autonomie locale et régionale ;
- la collaboration (en particulier la collaboration transfrontalière) entre les autorités afin de promouvoir la paix, la tolérance et la croissance économique ;
- le développement durable ;
- la politique de la ville ;
- l'emploi ;
- l'aménagement du territoire, avec une attention particulière aux problèmes spécifiques, tels que les territoires méditerranéens, l'Europe centrale et de l'Est et les États baltes ;
- les affaires sociales : lutte contre la criminalité dans les villes, l'emploi et les problèmes des jeunes ;
- la culture et l'enseignement.

Le Congrès est le porteur des préoccupations concernant l'aménagement des territoires et la vie quotidienne des populations dans ces territoires. Depuis sa création, il a élaboré et proposé au Comité des Ministres des textes qui sont devenus des traités internationaux, comme, en 1985, la [Charte européenne de l'autonomie locale](#), qui énonce les principes garantissant une véritable démocratie au niveau local. Elle a aussi initié les travaux aboutissant à la [Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales](#) (1980). Cette Convention a pour but d'encourager et de faciliter la conclusion d'accords entre régions et communes, de part et d'autre d'une frontière, dans les limites de leurs compétences. L'objectif est de favoriser la protection de l'environnement, l'aménagement des infrastructures et des services publics, et toutes autres actions locales ou régionales transfrontalières. Il faut encore citer la [Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local](#) (1992,) qui pose le principe de l'octroi progressif aux résidents étrangers des droits civils et politiques, dont le droit de vote. Elle s'applique à toute personne qui n'est pas ressortissant de l'État où elle vit, à la condition qu'elle réside légalement sur son territoire. Cette Convention n'a actuellement recueilli que 13 signatures et seulement 8 ratifications. Ceci montre que le Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire des organes qui constituent sa structure, provoque une lente et parfois difficile évolution des idées et des pratiques, et doit constamment inciter les États membres à s'engager plus avant dans la pratique de la démocratie.

Parmi les activités actuelles du Congrès, on peut citer l'Alliance des villes et des régions pour l'inclusion des Roms, la participation à la [campagne « Un sur Cinq »](#) (la campagne « Un sur Cinq » du Conseil de l'Europe est

dirigée contre la violence sexuelle à l'égard des enfants) et l'organisation de la [Semaine européenne de la démocratie locale](#).

D. La Conférence des Organisations internationales non gouvernementales (OING)

Ce quatrième pilier, doté du statut participatif depuis 2003, regroupe les représentants des associations et organisations internationales, qui fédèrent des associations nationales partageant les mêmes préoccupations ou travaillant dans des domaines identiques. Ces OING ont toutes obtenu le statut participatif à titre individuel, une forme de reconnaissance qui leur permet de collaborer, en tant qu'experts, dans les différents comités et sous-comités du Conseil de l'Europe. Elles se sont regroupées en [Conférence des OING](#) pour apporter d'une manière plus systématique l'expérience de la société civile organisée aux travaux et actions du Conseil de l'Europe.

La Conférence se réunit deux fois par an en session plénière, au cours de laquelle, après évocation des sujets d'actualité, les travaux et projets des commissions sont validés. Depuis la réforme du Conseil de l'Europe, la Conférence a organisé son travail sur la base de trois commissions qui se réunissent également pendant la semaine de session. Il s'agit de :

- la Commission « éducation et culture » ;
- la Commission « démocratie, cohésion sociale et enjeux mondiaux » ;
- la Commission des droits de l'homme.

Comme pour les autres piliers, le travail se fait essentiellement dans les commissions qui comprennent toutes environ 150 participants. Pour faciliter les échanges, chaque commission pilote plusieurs groupes de travail qui fonctionnent toute l'année, essentiellement par mail.

Les [groupes de travail](#) offrent un espace, où les OING peuvent partager leur expertise, travailler sur des propositions et prises de position communes, et les faire valoir dans le cadre unique qu'offre le [quadrilogue](#) – entre le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Conférence des OING – au sein du Conseil de l'Europe. Les groupes de travail proposent à la Commission les résultats de leurs échanges sous forme de rapports et, le cas échéant, de projets de déclaration, résolution ou recommandation. La Commission peut demander des compléments d'information, proposer des amendements ou adopter par vote à la majorité simple. Le texte une fois adopté est proposé pour validation à la session plénière de la Conférence. Lorsque ces travaux donnent lieu à une recommandation, le secrétariat des OING en assure le suivi et la publication interne.

La liste des groupes de travail montre la diversité des travaux en cours qui font tous appel à l'expertise particulière des OING.

- La Commission « éducation et culture » comporte cinq groupes de travail qui échangent sur les sujets suivants :
 - le métier d'enseignant au XXI^e siècle ;
 - l'accès aux médias numériques pour tous ;
 - apprendre l'histoire : devenir un citoyen européen ;
 - think tank : éducation 21 ;
 - culture.

Ces cinq groupes ont été créés pour deux ans. Un groupe préexistant termine ses travaux sur les religions et les droits de l'homme.

- La Commission « démocratie, cohésion sociale et enjeux mondiaux » comporte de nombreux groupes de travail parmi lesquels figurent :
 - climat et droits de l'homme ;
 - habitat et santé ;
 - démocratie ;
 - migrations ;
 - paysage ;
 - pays du Sud de la Méditerranée ;
 - santé et mobilité.
- La Commission des droits de l'homme comporte quatre groupes de travail, dont la mission est limitée dans le temps. Ils concernent :
 - la Charte sociale européenne ;
 - les défenseurs des droits de l'homme ;
 - les violences à l'égard des personnes âgées ;
 - l'extrême pauvreté et les droits de l'homme.

La mise en place d'un groupe de travail sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes, la violence domestique et la traite des êtres humains au sein de la Commission des droits de l'homme de la Conférence des OING est envisagée.

La simple énumération des titres des groupes de travail montre la diversité du travail. Ces groupes sont pilotés par une des OING compétente dans le sujet traité ; souvent, c'est d'ailleurs cette OING qui en a indiqué l'importance et l'urgence. C'est là un des rôles essentiels de la Conférence des OING, dont les membres sont en prise directe avec la réalité du terrain.

Les activités de la Conférence des OING ne se limitent pas aux commissions. On peut en citer plusieurs telles que :

- la création d'un poste électif **d'experte pour l'égalité hommes/femmes** (comme cela existe déjà dans les autres piliers) : cette experte est aussi membre du Comité directeur du réseau pour le renforcement du rôle des femmes Euromed du Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe ; une table ronde a été organisée par la Conférence des OING au Conseil de l'Europe en janvier 2013 avec la participation de nombreuses femmes (venues d'Égypte, de Tunisie, etc.) ;
- la création d'un Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG : l'objectif de ce Conseil d'experts est de contribuer à la création d'un environnement favorable aux ONG dans toute l'Europe, par l'examen de la législation nationale relative aux ONG et de sa mise en œuvre, et par la promotion du respect des normes du Conseil de l'Europe et de bonnes pratiques européennes en la matière. Il donne suite à une déclaration positive sur le rôle de la société civile faite lors du sommet du Conseil de l'Europe de 2005, ainsi qu'à une recommandation adoptée en 2007 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui fixe un cadre pour le statut juridique des ONG en Europe (CM/Rec(2007)14) ;
- la création d'un code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel ;
- la création d'un outil de dialogue interculturel assorti d'une formation à l'utilisation de cet outil. Parmi les activités récentes, on peut noter :

- l'organisation, avec le service de la Charte sociale européenne, d'une table ronde sur « Les droits de l'homme dans le contexte de crise : l'apport de la Charte sociale européenne » en 2011 ;
- la récente conférence sur la grande pauvreté à l'occasion de la journée internationale pour l'éradication de la pauvreté du 17 octobre 2012, organisée au Conseil de l'Europe avec la participation de délégations de personnes vivant dans la grande pauvreté en provenance de plusieurs pays. Cet événement a été marqué par l'adoption d'une Déclaration conjointe signée par les présidents du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Conférence des OING.

E. Le rôle du Commissaire aux droits de l'homme

Nous ne pouvons pas oublier dans ce développement le Commissaire aux droits de l'homme, dont le travail direct avec les États est considérable.

En effet, le [Commissaire aux droits de l'homme](#) est une instance non judiciaire chargée de promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme. Ses fonctions ont été approuvées à Strasbourg en octobre 1997. Le premier Commissaire a été Alvaro Gil-Robles (1999-2006), le deuxième Thomas Hammarberg (2006-2012), et le Commissaire actuel est Nils Muiznieks.

Le Commissaire est élu par l'Assemblée parlementaire parmi des candidats ressortissants d'un État membre du Conseil de l'Europe et des experts reconnus des droits de l'homme. Il exerce un mandat de 6 ans.

La mission du Commissaire aux droits de l'homme consiste à la visite des pays, à donner des recommandations visant à la sensibilisation aux droits de l'homme et à la coopération avec des structures nationales des droits de l'homme. À titre d'exemple, en 2012, le Commissaire Muiznieks a identifié deux grandes priorités pour ses activités thématiques : l'impact de la crise économique et des mesures d'austérité sur la jouissance des droits de l'homme, et la liberté d'expression et des médias, en particulier du point de vue de l'Internet et des réseaux sociaux.

Concernant les visites de pays, l'objectif est d'étudier la situation des droits de l'homme dans l'État membre concerné. La visite donne lieu à des rapports. Ceux-ci contiennent une analyse des pratiques exercées dans le pays et des recommandations précises sur les moyens susceptibles d'améliorer la situation. Les rapports, qui sont soumis au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire, sont ensuite mis à la disposition du grand public. Le Commissaire évalue les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en effectuant ultérieurement une visite de suivi, dont on peut mesurer l'impact dans l'extrait suivant.

Dès le début de son mandat, au mois d'avril, et tout au long de l'année 2012, le Commissaire Muiznieks s'est appuyé sur les visites de pays qui constituent un outil important pour mener un dialogue permanent et constructif avec les États membres. Au cours de ses visites de pays, le Commissaire a abordé les problèmes spécifiques du domaine des droits de l'homme qui, de son point de vue, appellent une attention particulière; il a également assuré le suivi du travail de ses prédécesseurs. Les visites ont notamment porté sur l'impact des mesures d'austérité sur la protection des droits de l'homme, l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux, la lutte contre les discriminations et les violences raciales et autres, la protection des droits de l'homme des immigrés, des Roms et des Gens du voyage, la liberté d'expression et l'existence et l'efficacité des structures nationales des droits de l'homme. Les rapports et les autres documents que le Commissaire a publiés à l'issue

de ces visites fournissent à la fois une analyse des problèmes de droits de l'homme sélectionnés et des recommandations détaillées aux États membres sur les moyens envisageables pour améliorer la situation. Dans le cadre de son dialogue avec les autorités nationales, le Commissaire leur adresse, dans certains cas, une lettre où il décrit ses préoccupations et fournit des conseils sur des points spécifiques. Tous ces documents et les réponses des autorités sont publiés sur le site Internet du Commissaire et sont largement diffusés auprès des décideurs politiques, des ONG et des médias.

« Commissaire aux droits de l'homme », Rapport annuel d'activités 2012, Strasbourg, 10 avril 2013

Concernant les recommandations, il s'agit de conseils et d'informations sur la protection des droits de l'homme et la prévention de leur violation. L'organisation de séminaires et de manifestations renforce la sensibilisation du public.

Le Commissaire a une marge de manœuvre importante, puisqu'il peut émettre des avis sur des projets de loi ou des pratiques spécifiques, si les institutions nationales le lui demandent ou de sa propre initiative.

Enfin, quant à la coopération avec les structures nationales des droits de l'homme, elle concerne : les médiateurs nationaux, les instituts nationaux et autres structures de défense des droits de l'homme et le Médiateur de l'Union européenne.

La particularité du Commissaire aux droits de l'homme est qu'il s'agit d'une [institution non judiciaire qui ne saisit pas de plaintes individuelles](#). Toutefois, il peut rédiger des conclusions et prendre des initiatives à caractère général fondées sur des requêtes individuelles.

F. L'évolution de la structure du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a traduit, dans l'évolution de sa structure, le souci de développer la démocratie dans son propre fonctionnement. C'est ainsi que les organes, créés à l'origine avec un statut consultatif, ont tous été dotés, au fil des ans, du statut participatif, augmentant ainsi leur faculté d'initiative et leur apport systématique à toutes les instances de dialogue, telles que les conférences ministérielles ou les comités directeurs. Il faut relever ici que le Conseil de l'Europe est la seule instance internationale à avoir doté la représentation de la société civile (les OING) du statut participatif.

Pour donner un aperçu plus complet de la structure du Conseil de l'Europe, il convient de citer d'autres organes créés par le Conseil de l'Europe comme :

- la [Commission européenne pour la démocratie par le droit](#), dite « [Commission de Venise](#) » ;
- le [centre Nord-Sud](#), lieu de dialogue avec les États voisins ;
- la [Commission européenne contre le racisme et l'intolérance \(ECRI\)](#).

En regardant la structure du Conseil de l'Europe, on mesure par ailleurs l'importance de l'effort fourni depuis sa création pour promouvoir ses valeurs fondamentales. La simple addition des quelque 2000 fonctionnaires, des 47 ministres des Affaires étrangères et de leurs représentants permanents, des 636 membres de l'Assemblée parlementaire et de leurs suppléants, des 636 membres du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et des quelque 350 OING membres de la Conférence des OING, des experts sollicités par les uns et les autres, on voit que de très nombreuses personnes rendent cette organisation, audacieusement créée il y a bientôt 70 ans,

toujours aussi active et vivante. Ce constat nous est confirmé par le nombre de traités et recommandations qui jalonnent le parcours jamais achevé vers plus de démocratie et de respect de la dignité humaine.

3. La Cour européenne des droits de l'homme

Le dispositif mis en place en vue de garantir le respect par les États contractants de leurs obligations, telles que définies dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme, est constitué par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et la [Cour européenne des droits de l'homme](#). Les requérants s'adressent directement à celle-ci.

Le protocole no 11 a restructuré le mécanisme de contrôle afin de raccourcir la durée des procédures et de renforcer le caractère judiciaire du système.

A. Rôle de la Cour européenne des droits de l'homme

La Cour, instituée à Strasbourg, compte un nombre de juges égal à celui des États contractants. Les juges sont élus pour 6 ans par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et leur mandat est renouvelable tous les 3 ans pour la moitié d'entre eux.

Avec le protocole no 14, les juges seront élus pour un mandat non renouvelable de 9 ans.

➤ La requête

La [requête introduite devant la Cour](#) est la plainte formée quand une personne, ou parfois un État, estime qu'il y a violation des droits et garanties prévus par la Convention européenne des droits de l'homme ou ses protocoles. Par conséquent, les requêtes sont individuelles ou étatiques.

La Cour ne peut pas s'occuper de plaintes dirigées contre des particuliers ou des institutions privées, telles des sociétés commerciales.

La personne qui forme la requête (le requérant) doit avoir épuisé préalablement les recours de droit internes.

Voilà ce que la requête doit contenir :

- un bref résumé des faits ainsi que les griefs du requérant ;
- la mention des droits garantis par la Convention que le requérant juge comme ayant été violés ;
- les recours que le requérant a déjà exercés ;
- une copie des décisions rendues dans cette affaire par toutes les autorités publiques concernées ;
- la signature du requérant ou celle de son représentant.

➤ Le requérant

Le requérant peut être une personne physique ou une personne morale (société, association, etc.). Il faut que celui-ci s'estime personnellement et directement victime de la violation. La violation doit avoir été commise par l'un des États liés par la Convention.

Toutefois, le requérant n'est pas obligé d'avoir la nationalité d'un des États membres du Conseil de l'Europe.

➤ Exemples d'allégations de violations

Les tortures et mauvais traitements de détenus ; la régularité d'un placement en détention ; les dysfonctionnements dans le déroulement d'un procès civil ou pénal ; la discrimination dans l'exercice d'un droit énoncé par la Convention ; les droits des parents ; le respect de la vie privée, de la vie familiale, du domicile et de la correspondance ; les restrictions à l'expression d'une opinion ou à la communication ou la réception d'une information ; la liberté de réunion et de manifestation ; les expulsions et extraditions ; la confiscation de biens et les expropriations.

➤ Comment déposer la requête

Par une lettre adressée à la Cour exposant avec clarté l'objet de la plainte (auquel cas le requérant recevra un formulaire de requête qu'il devra remplir) ou par l'envoi du formulaire de requête rempli (le formulaire est disponible sur le site internet de la Cour).

La Cour se prononce sur la recevabilité et le fond des requêtes.

➤ Les résultats de la requête

Il est vrai que la simple introduction d'une requête devant la Cour entraîne ou accélère parfois des changements d'ordre législatif, réglementaire ou jurisprudentiel.

Lorsque la Cour conclut à l'existence de violations de la Convention dans ses arrêts :

- les États concernés ont l'obligation juridique de prendre des mesures d'ordre général pour s'y conformer et exécuter ces arrêts :
 - en payant l'indemnisation pécuniaire accordée ;
 - en adoptant d'autres mesures individuelles pour réintégrer le requérant dans ses droits (par exemple, la restitution de propriétés confisquées ou l'octroi d'un permis de séjour à un étranger menacé d'expulsion) ;
- les États peuvent rouvrir les procédures et/ou réviser les décisions nationales pour remédier aux violations commises ;
- les juridictions internes doivent faire évoluer leur jurisprudence.

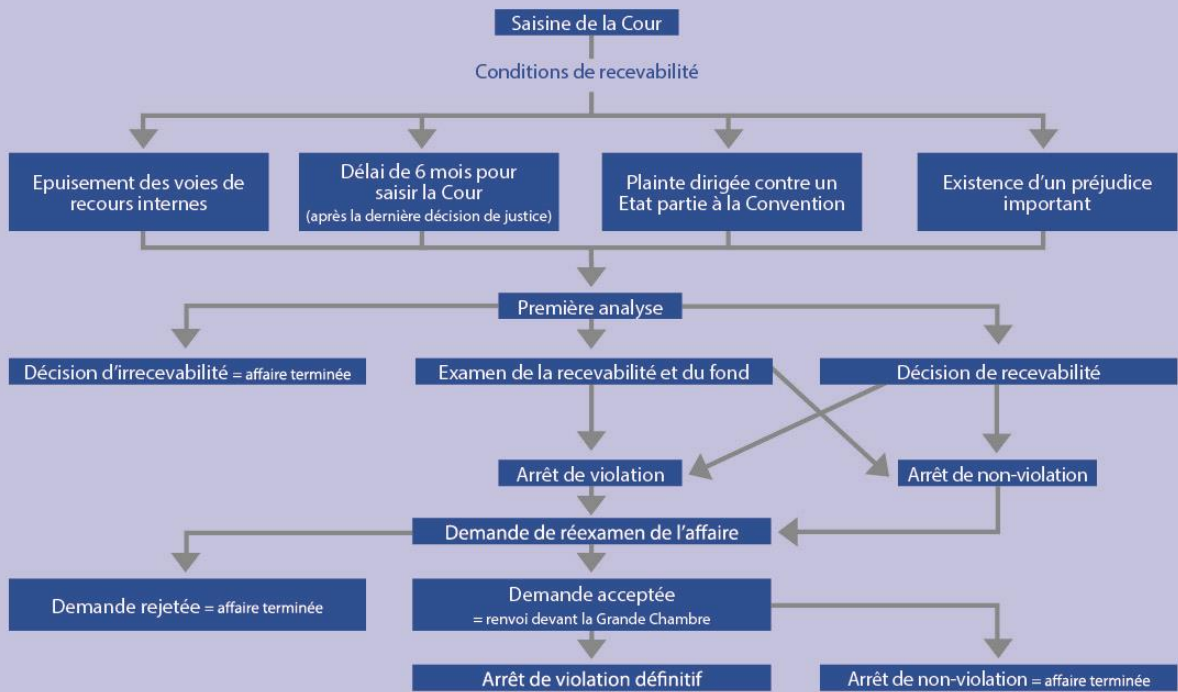
En conséquence, l'État défendeur doit exécuter l'arrêt de la Cour. Le Comité des Ministres surveille son exécution.

Le cheminement d'une requête

Procédure au niveau national



Procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme



Exécution des arrêts



www.echr.coe.int



➤ Droits de l'homme et entreprises

Les tableaux ci-après sont tirés du rapport de John Ruggie au Conseil des droits de l'homme, « Protéger, respecter et réparer : un cadre européen pour les entreprises et les droits de l'homme ». Il vise à illustrer l'idée de M. Ruggie selon laquelle les entreprises peuvent avoir une incidence sur l'ensemble des droits de l'homme internationalement reconnus. Il est fondé sur l'étude de 320 cas de violations présumées des droits de l'homme par des entreprises dans tous les secteurs et les régions du monde. Ces violations ont été signalées sur le site web du Centre de ressources sur les entreprises et les droits de l'homme entre février 2005 et décembre 2007.

Droits liés au travail

Liberté d'association	Droit à un salaire égal pour un travail égal	Droit à la négociation collective
Droit à l'égalité de traitement au travail	Droit de ne pas être l'objet de discriminations	Droit à une rémunération équitable et satisfaisante
Abolition de l'esclavage et du travail forcé	Droit à un environnement de travail sûr	Abolition du travail des enfants
Droit au repos et aux loisirs	Droit au travail	Droit à une vie de famille

Droits non liés au travail

Droit à la vie, à la liberté et à la sécurité	Droit à la liberté de réunion pacifique	Droit à un niveau de vie adéquat (notamment en ce qui concerne l'alimentation, l'habillement et le logement)
Protection contre la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants	Droit de se marier et de fonder une famille	Droit à la santé physique et mentale, accès aux services médicaux
Reconnaissance et protection égales au regard de la loi	Liberté de pensée, de conscience et de religion	Droit à l'éducation
Droit à un procès équitable	Droit de défendre ses opinions, liberté d'information et d'expression	Droit de participer à la vie culturelle et aux bienfaits résultant du progrès scientifique et protection des intérêts d'auteur
Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes	Droit de participer à la vie politique	Droit à la Sécurité sociale
Droit de circuler librement	Droit au respect de la vie privée	Droit au respect de ses biens

« ... L'incidence négative que les entreprises peuvent avoir sur les droits de l'homme ne se limite pas aux grandes entreprises multinationales opérant dans des pays lointains, pour la plupart en développement. Les entreprises peuvent porter atteinte aux droits de l'homme à de nombreux autres niveaux, qui concernent directement les États membres du Conseil de l'Europe... » (Assemblée parlementaire, Doc. 12361, 27 septembre 2010, Droits de l'homme et entreprises, Rapport, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Rapporteur : Holger Haibach, Allemagne, Groupe du Parti populaire européen).

Autres exemples donnés par le même rapport, dans les affaires *Fadeyeva c/Fédération de Russie*, *López Ostra c/Espagne* et *Taskin et autres c/Turquie*, pour lesquelles la Cour a conclu à une violation de l'article 8 (droit au respect de la vie familiale et privée et du domicile), au motif que des entreprises avaient pollué l'environnement local. Dans ces affaires, les États concernés avaient délivré des autorisations ou versé des subventions qui

avaient permis aux entreprises incriminées de polluer et de nuire à la santé des personnes qui vivaient près de leur zone d'activité. C'était donc les États qui avaient manqué à leur obligation positive de protéger les droits des requérants face aux entreprises polluantes.

La Convention européenne des droits de l'homme confère également des droits aux entreprises. Les droits fondamentaux sont aussi applicables aux personnes morales. L'article 34 de la Convention, consacrant le droit de recours individuel, dispose que la Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation d'un des droits garantis par la Convention. C'est donc par l'appartenance à la catégorie « organisation non gouvernementale » que toutes les personnes morales, à l'exception de celles qui participent à l'exercice de la puissance publique, peuvent saisir la Cour européenne des droits de l'homme et invoquer tous les droits garantis par la Convention.

Les personnes physiques détiennent des droits médiats à partir du moment où elles sont propriétaires ou maîtresses des personnes morales : leur droit aux biens, leur liberté d'entreprendre, et surtout leur liberté de s'associer. Sujet de droit, l'entreprise a par conséquent des droits fondamentaux, mais elle est également susceptible de méconnaître ceux d'autrui.

À titre d'exemple, aux termes de l'article 1 du protocole additionnel à la Convention, « toute personne physique ou morale » a droit à la protection de sa propriété. En effet, il est parfois extrêmement important que les droits des entreprises soient respectés. Le rapport « Droits de l'homme et entreprises » cite l'affaire *Sunday Times c/Royaume-Uni*, dans laquelle la Cour a conclu à « une violation du droit à la liberté d'expression (art. 10 de la Convention) du journal, au motif qu'il lui avait été interdit de publier un avis concernant les différents aspects de l'arrangement conclu entre Distillers, l'entreprise qui avait produit la thalidomide, et les parents des enfants victimes de malformations après la prescription de ce médicament à des femmes enceintes dans les années 1960. Dans de telles circonstances, il est important dans une société démocratique que les médias puissent publier des articles d'opinion sur des questions aussi essentielles et le droit à la liberté d'expression doit par conséquent être respecté ».

B. Évolution du système

Depuis l'entrée en vigueur de la Convention, 14 [protocoles additionnels](#) ont été adoptés. Certains protocoles ont ajouté des droits et libertés à ceux déjà consacrés par la Convention et d'autres concernent l'organisation des institutions mise en place par la Convention et la procédure suivie devant eux. Le protocole no 2 a donné à la Cour le pouvoir de rendre des avis consultatifs.

À partir de 1980, l'augmentation croissante du nombre d'affaires portées devant la Cour a rendu de plus en plus malaisée la tâche de maintenir la durée des procédures dans des limites acceptables. La Commission européenne des droits de l'homme qui fonctionnait à l'époque avait enregistré 404 affaires en 1981 et 4 750 en 1997 (dernière année pleine où fonctionna le mécanisme de contrôle initial). Le nombre de dossiers non enregistrés ou provisoires ouverts par la Commission avait grimpé à plus de 12 000. Les chiffres, pour la Cour, reflétaient une situation analogue : 7 affaires déferées en 1981 contre 119 en 1997.

Cette charge de travail croissante a donné lieu à un long débat sur la nécessité de réformer le mécanisme de contrôle créé par la Convention. Le protocole no 11 a radicalement transformé ce mécanisme en créant une Cour unique et siégeant à temps plein, à laquelle les particuliers peuvent s'adresser directement.

Les préoccupations au sujet de la capacité de la Cour à traiter le volume croissant d'affaires ont engendré des demandes de ressources supplémentaires et des spéculations sur la nécessité d'une nouvelle réforme. C'est pourquoi l'objectif du protocole no 14, adopté et ouvert à la signature en 2004, est de renforcer la capacité de la Cour à traiter les requêtes manifestement irrecevables, ainsi que les affaires recevables pouvant être tranchées selon une jurisprudence bien établie. À titre indicatif, en 1995, il y a eu 11 200 affaires introduites contre 50 500 affaires en 2006. En 1995, il y a eu 56 arrêts rendus contre 1 560 en 2006. Toutefois, la capacité de la Cour à traiter des requêtes est en nette progression depuis 1999. Les 1 560 arrêts rendus en 2006 représentent une augmentation de plus de 40 % par rapport à 2005 (Cour européenne des droits de l'homme, Aperçu 2008, Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, Strasbourg, 2009). À la fin de 2007, 103 000 affaires étaient en instance, et fin 2008, 97 300 requêtes attribuées étaient pendantes devant la Cour.

Lors du troisième sommet du Conseil de l'Europe à Varsovie en mai 2005, les chefs d'État et de gouvernement présents ont décidé de constituer un Groupe de Sages. Le Groupe est composé d'éminents juristes et il est chargé d'étudier les mesures qui permettraient de préserver la viabilité du système. Il a remis son rapport en décembre 2006. Il recommande, entre autres, l'assouplissement de la procédure de réforme du mécanisme juridictionnel et l'établissement d'un nouveau mécanisme de filtrage judiciaire.

À défaut de ratification du protocole no 14 par la Russie, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe avait adopté, le 12 mai 2009, le protocole no 14 bis à la CEDH. Celui-ci (qui avait besoin de la ratification de 3 États minimum et qui serait valable à l'égard des États qui l'auraient ratifié) visait à introduire des procédures additionnelles permettant à la Cour d'augmenter sa capacité à traiter les requêtes pendantes.

Le protocole no 14 bis est entré en vigueur le 1er octobre 2009 et s'est appliqué en tant que mesure provisoire jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole no 14.

Le protocole no 14 introduit des changements dans trois directions :

- le renforcement de la capacité de filtrage de la Cour, pour faire face au grand nombre de requêtes manifestement irrecevables ;
- un nouveau critère de recevabilité concernant les affaires dans lesquelles le requérant n'a subi aucun préjudice important ;
- des mesures pour traiter plus efficacement les affaires répétitives. On pourrait mentionner certains points importants :
 - un juge unique pourra rejeter les requêtes manifestement irrecevables, « lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire ». Cette décision sera définitive ;
 - un comité de trois juges pourra déclarer les requêtes recevables et statuer sur le fond dans les affaires manifestement bien fondées et celles pour lesquelles existe une jurisprudence bien établie ;
- le Protocole octroie à la Cour le pouvoir de déclarer irrecevables des requêtes lorsque le requérant n'a subi aucun préjudice important si, au regard du respect des droits de l'homme, elles ne nécessitent pas un examen au fond et ne soulèvent pas de questions sérieuses d'application ou d'interprétation de la Convention ou de questions importantes relatives au droit national ;
- le Commissaire pourra exercer un droit de tierce intervention en formulant des observations écrites et en prenant part aux audiences. Jusqu'à présent, le président de la Cour avait la possibilité d'inviter le Commissaire à intervenir dans les affaires pendantes ;
- afin de réduire la charge de travail de la Cour, le protocole no 14 encourage les règlements amiables à un stade précoce de la procédure, en particulier dans les affaires répétitives ;

- le Protocole habilite le Comité des Ministres à demander à la Cour l'interprétation d'un arrêt définitif si des difficultés surgissent dans le cadre de la surveillance de son exécution. Pour ne pas surcharger la Cour, en cas de divergences au sein du Comité sur l'interprétation à donner à un arrêt, une décision peut être prise à une majorité qualifiée ;
- l'article 17 du Protocole instaure la possibilité pour l'Union européenne de devenir partie à la Convention.

Les chiffres donnés dans le Rapport annuel de la Cour sont impressionnants et témoignent de l'activité intense déployée par cette juridiction : elle a rendu près de 900 arrêts et plus de 1 100 décisions. Les juges uniques ont déclaré irrecevables ou rayé du rôle environ 80 500 requêtes. Le nombre de requêtes pendantes qui s'élevait à 128 000 à la fin de l'année 2012 a été ramené juste en dessous de la barre des 100 000 à la fin de l'année 2013.

Enfin, l'un des événements majeurs de l'année 2013 est certainement le projet d'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Adopté le 5 avril 2013, il est le résultat de presque trois années de négociations entre les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe et la Commission européenne. Pour entrer en vigueur, il lui faudra encore franchir de nombreuses étapes mais, comme souligné par le Président de la Cour européenne des droits de l'homme, *« l'adoption de ce projet représente un pas très important sur la voie menant à l'adhésion de l'Union européenne. Celle-ci permettra aux citoyens de soumettre les actes des institutions de l'Union européenne – dont l'importance croissante dans la vie de tous les jours n'est plus à démontrer – au même contrôle externe que celui qui s'exerce déjà, par la Cour européenne des droits de l'homme, à l'égard des actes des institutions des États ».*

C. Les arrêts de la Cour et les citoyens

La Cour revêt une importance capitale, ce qui est très bien démontré par le Rapport annuel 2012 de la Cour européenne des droits de l'homme.

Discours de M. Thomas Hammarberg, ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de l'année judiciaire, 27 janvier 2012 (extrait)

En premier lieu, la Cour présente un intérêt considérable pour les individus victimes d'un déni de justice au niveau interne puisqu'elle leur offre une possibilité d'obtenir gain de cause devant elle. Elle est aussi d'un grand secours pour les familles des individus directement lésés, qui sont elles-mêmes bien souvent des victimes.

En deuxième lieu, les décisions de la Cour ont une portée cruciale en ce qu'elles obligent les autorités nationales à remédier elles-mêmes, par des mesures concrètes, aux violations commises contre des individus. La rectification, par les autorités en question, d'erreurs qui leur sont imputables en constitue une illustration.

En troisième lieu, la prévention est un aspect essentiel du fonctionnement du système. Les décisions de la Cour rappellent aux gouvernements qu'ils doivent modifier leurs lois et leurs procédures pour éviter que ne se produisent de nouvelles violations de la Convention. Je puis vous assurer que, dans la plupart des États membres, les décideurs tiennent dûment compte de cet aspect des choses.

En quatrième lieu, il convient de souligner le poids qui s'attache à l'autorité de la chose interprétée (res interpretata) par les arrêts de la Cour. Les législateurs et tribunaux nationaux doivent tenir compte de la

Convention telle qu'interprétée par la Cour, même lorsque cette interprétation concerne des arrêts de violation dirigés contre d'autres pays que le leur.

Désormais, les décisions de la Cour ont des répercussions considérables sur les lois, les politiques et les pratiques de tous les États européens.

En cinquième et dernier lieu, il faut tenir compte d'un autre phénomène, assez difficile à définir, mais non moins important. Il est capital, sur le plan psychologique, que les individus qui se sentent abandonnés par la justice étatique aient la possibilité de s'adresser à une juridiction internationale et que les gouvernements soient tenus d'écouter ce que celle-ci a à dire sur les affaires dont elle est saisie ainsi que sur les systèmes d'où elles tirent leur origine.

Pour le dire simplement, ce mécanisme fait naître un espoir, non seulement chez les requérants déclarés ou potentiels, mais aussi chez beaucoup d'autres.

La simple existence d'une telle juridiction internationale – fidèle à ses principes, impartiale et juste dans ses procédures et ses décisions – est une source d'encouragement pour les défenseurs des droits de l'homme en Europe et, comme je l'ai observé, d'inspiration pour les juridictions et les peuples non européens. Les cours suprêmes du monde entier sont attentives aux arrêts de la Cour.

Cour européenne des droits de l'homme, Rapport annuel 2012, Conseil de l'Europe

4. Les traités du Conseil de l'Europe

Nous citons ici brièvement les traités les plus marquants, en rappelant la date de signature ainsi que la date de [ratification](#). Le respect de la démocratie veut, en effet, que la signature d'un traité par un chef d'État soit suivie d'un examen de ce traité par les représentants du peuple au parlement national en vue de ratification. Pour qu'un traité entre en vigueur, il faut qu'un certain nombre de ratifications soit atteint. Le nombre nécessaire est fixé pour chaque traité lors de sa rédaction.

A. Les conventions et traités ratifiés ou en cours de ratification

Le premier traité qui a suivi celui de la création du Conseil de l'Europe est la [Convention des droits de l'homme](#), signée en 1950 et entrée en vigueur en 1952, dont la disposition la plus connue porte sur l'abolition de la peine de mort, maintenant condition incontournable pour qu'un État puisse devenir membre du Conseil de l'Europe. Il faudra 50 ans et trois protocoles d'amendements au cours de ces années pour arriver, en 2002, au protocole de Vilnius qui supprime toute atténuation circonstancielle à cette abolition. La Convention porte sur les droits et libertés de toute personne vivant sur le territoire d'un des États membres du Conseil de l'Europe. Elle prévoit la création d'un tribunal (la Cour européenne des droits de l'homme), auprès duquel toute personne considérant que ses droits ont été violés par un État pourra introduire une requête visant à la rétablir dans ses droits (comme nous l'avons vu précédemment).

Cette Convention sera suivie, dès 1961, d'un autre traité déterminant pour la vie des populations, la [Charte sociale européenne](#), dont une nouvelle version révisée date de 1996. Nous reviendrons sur ce texte important.

Les traités qui ont suivi portent sur les problèmes de société les plus divers au fur et à mesure qu'ils sont apparus. Il y eut ainsi une [Convention européenne sur les diplômes donnant accès aux établissements universitaires](#) (1953), suivie d'une [Convention sur l'équivalence des diplômes universitaires](#) (1956), et la [Convention européenne sur la reconnaissance académique des qualifications universitaires](#) devenue nécessaire pour permettre la mobilité des étudiants diplômés.

Dans le domaine de la culture, on peut citer la [Convention culturelle européenne](#) qui, déjà en 1954, reconnaissait à la fois le « patrimoine culturel commun » et la nécessité de l'apprentissage interculturel. Cette convention a été complétée récemment (2005) par la [Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour les sociétés](#), qui montre que la connaissance du patrimoine culturel permet aux hommes de mieux se comprendre.

On notera que les premiers accords concernant la Sécurité sociale ont été signés dès 1953 et sont entrés en vigueur en 1954, de même que la [Convention européenne d'assistance sociale et médicale](#). Ils ont été suivis dix ans plus tard, en 1964 du [Code européen de Sécurité sociale](#), qui sera révisé en 1990.

Plusieurs traités précisent des questions juridiques, comme la [Convention européenne de l'extradition](#) (1957). Cette convention prévoit l'extradition, entre les parties, des individus poursuivis pour une infraction ou recherchés aux fins d'exécution d'une peine. Elle n'est pas applicable aux infractions considérées comme politiques et aux infractions militaires, et toute partie peut refuser l'extradition de ses ressortissants. Elle sera dotée de plusieurs protocoles additionnels. On peut citer aussi la [Convention européenne d'entraide judiciaire et pénale](#) (1959).

En 1987, le Conseil de l'Europe s'est préoccupé de la violence, et notamment de la torture. La [Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants](#) a été signée et ratifiée très rapidement (en 2 ans) par les 47 États membres.

Dans un tout autre domaine, celui de la nature, on peut citer, entre autres, la [Convention européenne du paysage](#) qui a, elle aussi, rapidement recueilli un nombre significatif de signatures (37). Elle a été ouverte à la signature en 2000 et elle est entrée en vigueur en 2004.

Plus récemment, en 2011, un texte important a été ouvert à la signature et à la ratification par les États. Il s'agit de la [Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique](#). Il faudrait ajouter à cette liste sélective les nombreuses conventions et accords concernant la bioéthique. Outre les Conventions, Codes et Accords qui deviennent des instruments juridiques contraignants pour les États qui les ont ratifiés, il faut citer ici le fonctionnement particulier de la Charte sociale européenne.

B. Le cas particulier de la Charte sociale européenne

Indissociable des droits civils et civiques contenus dans la Convention des droits de l'homme, la Charte sociale européenne porte sur les droits économiques et sur les droits sociaux, qui y sont liés. Elle concerne tous les travailleurs et précise les droits de certains groupes de population plus spécialement vulnérables et qui nécessitent que soient prises des mesures plus particulières. Elle comporte actuellement 31 articles et un article transversal à tous les autres, l'article E, qui précise que les droits énumérés doivent être garantis sans discrimination.

L'article E stipule que :

« La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation ».

Cet article reprend le [principe de non-discrimination](#) explicité dans les traités internationaux de l'immédiat après-guerre et liste les motifs pour lesquels des hommes et des femmes avaient été opprimés, écartés de la société et mis en camps de concentration par le régime nazi.

D'autres dispositions de la Charte ont été prises dans le climat particulier de la période d'après-guerre.

- Il en va ainsi pour l'article 15 (« [Droits des personnes handicapées](#) »), car il fallait que les États garantissent à ces personnes (à l'époque essentiellement des blessés de guerre ou des blessés civils par la guerre) l'exercice effectif de leur droit à l'éducation, à la participation à la vie sociale et l'accès à l'emploi.
- On a du mal à s'imaginer actuellement qu'en matière d'emploi, le souci n'était, au moment de la rédaction de la Charte, pas le chômage, mais le manque de main-d'œuvre. C'est pour cette raison qu'il fallait que la Charte protège les [droits des enfants et des adolescents](#), par exemple en fixant à 15 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi. Il ne fallait pas faire travailler des enfants plus jeunes, même dans le secteur agricole.
- De même fallait-il garantir aux travailleuses le [droit à la protection de la maternité](#) (art. 8 : « modulation des horaires de travail »). Cet article est complété par l'article 20 sur le « [droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe](#) », qui insiste sur les « conditions de travail et d'emploi, y compris la rémunération ».
- Pour trouver la main-d'œuvre qui faisait défaut, les États avaient favorisé la venue de travailleurs étrangers. Ces migrants, qui avaient été incités à venir travailler et se trouvaient donc légalement en Europe, ne devaient pas se voir privés de leurs droits mais, au contraire, être traités à égalité avec les travailleurs nationaux. C'est dans ce but que l'article 19 a été rédigé, puisqu'il concerne « [le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance](#) ».
- Plus tard, lors de la révision de la Charte, en 1996, les circonstances économiques ont fait que d'autres droits sociaux ont été ajoutés à la Charte afin de protéger les personnes âgées (art. 23), les travailleurs menacés de licenciement (art. 24, 25 et 29), les personnes en danger de pauvreté (art. 30) et les personnes privées de logement (art. 31).

En raison de sa dimension et de sa portée considérables, il a été prévu qu'il ne serait pas nécessaire qu'un État soit obligé de signer et ratifier en une seule fois la totalité des articles. 9 articles de la Charte ont été considérés comme composant ce qui est appelé le « [noyau dur](#) ». Ils portent sur :

- le droit au travail (art. 1) ;
- le droit syndical (art. 5) ;
- le droit de négociation collective (art. 6) ;
- le droit des enfants et des adolescents à la protection (art. 7) ;
- le droit à la sécurité sociale (art. 12) ;
- le droit à l'assistance sociale et médicale (art. 13) ;
- le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (art. 16) ;

- le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (art. 19) ;
- le droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe (art. 20).

Chaque État doit obligatoirement signer et ratifier 6 articles choisis parmi cette liste de 9 articles. Il doit en outre choisir dans la Charte un nombre supplémentaire d'articles et de paragraphes pour arriver au minimum à 16 articles ou 63 paragraphes. Cette flexibilité permet aux États d'adhérer progressivement à la Charte en fonction de leur évolution politique et économique. Elle est conforme à la mission générale de « conseil » du Conseil de l'Europe, en l'occurrence en matière de droits économiques et sociaux.

Pour aider les États à mettre leur situation nationale en conformité avec les obligations auxquelles ils ont souscrit en ratifiant la Charte sociale européenne, un mécanisme de suivi a été prévu, ainsi que, dans les États qui ont adopté le protocole additionnel de 1985, un mécanisme de réclamation collective portant sur un manquement particulier d'un État à l'une ou l'autre obligation ratifiée. Le Comité européen des droits sociaux est chargé du suivi de l'application de la Charte. Il rédige tous les ans des conclusions qui sont transmises au Comité des Ministres. Ses interprétations des articles de la Charte font jurisprudence.

- Dans le cadre du mécanisme de suivi, chaque État doit faire tous les ans un rapport, remis au Secrétariat de la Charte et décrivant l'évolution de sa législation et de sa pratique par rapport aux obligations qu'il s'est engagé à respecter. Pour simplifier cet exercice, le Comité des Ministres a décidé qu'à partir de 2007, les 31 articles de la Charte seraient répartis en quatre groupes, chacun étant examiné tous les quatre ans. Ces groupes sont thématiques :
 - emploi, formation et égalité des chances ;
 - santé, sécurité sociale et protection sociale ;
 - droits liés au travail ;
 - enfants, familles, migrants.
- Dans le cadre des réclamations collectives, il est donné à la société civile, soit à des Organisations internationales non gouvernementales (OING) et à des syndicats européens, la possibilité de déposer auprès du Secrétariat une **réclamation collective**, c'est-à-dire concernant un groupe de personnes dans un pays et portant sur le non-respect d'un engagement pris par cet État dans le cadre de la Charte sociale européenne. Si cette réclamation est jugée recevable, l'État sera invité à faire un mémoire en réponse, pour sa défense, et le Comité des droits sociaux prendra, dans un délai assez court, une décision sur le bien-fondé de cette réclamation. Les conclusions seront transmises au Comité des Ministres, qui demandera à l'État mis en cause de remédier à la situation. Ce n'est pas une procédure assortie de dédommagements. Il est exigé de l'État qu'il prenne les mesures nécessaires pour remédier à la situation, dans une limite de temps fixée par le Comité des Ministres. Cela peut être, par exemple, la construction d'un certain nombre de logements sociaux dans les deux années qui suivent, si la réclamation portait sur l'article 31 du « droit au logement ».

Ces deux formes de suivi actif, ainsi que les réunions annuelles d'un comité gouvernemental, sont des instruments qui ont pour but de faire en sorte que le Comité des droits sociaux puisse sans cesse faire évoluer la jurisprudence en matière d'application de la Charte sociale européenne, pour en faire un levier de progrès dans la société européenne.

5. Les préoccupations actuelles du Conseil de l'Europe

Les préoccupations sont nombreuses, car le continent européen est fortement touché par la crise économique et financière mondiale, qui se transforme en crise de société. Certains groupes de population sont particulièrement en souffrance et interpellent les États. On peut citer les questions liées à la migration en quête de travail, à l'accroissement de la pauvreté, à l'errance des populations Roms. Autant de problèmes de société qui ne peuvent trouver de solution qu'avec une entente entre les États.

Ces préoccupations ont poussé le Conseil de l'Europe à entreprendre des travaux et à créer des lieux de dialogue, première étape dans la recherche de solutions.

Nous nous contenterons d'en citer deux qui correspondent aux efforts du Conseil de l'Europe de créer une société dans laquelle règne la paix entre les hommes. La première a été un long travail de consultation et de réflexion sur la manière de vivre ensemble dans une société de plus en plus diversifiée. La seconde a été l'audacieuse tentative de réunir un Forum mondial de la démocratie.

A. Le Livre blanc sur le dialogue interculturel

« *Vivre ensemble dans l'égalité* », tel est le sous-titre de ce document adopté par le Comité des Ministres le 7 mai 2008 comme guide pour que l'Europe puisse accueillir la diversité culturelle, tout en protégeant et développant ses valeurs constitutives. La diversité fait la richesse de la société européenne et, fort de ce constat, le Conseil affirme sa volonté d'en gérer l'évolution dans le contexte de la mondialisation.

Le Livre blanc commence par un avant-propos, qui annonce que l'aide proposée aux États pour gérer cette diversité est le dialogue. Il est intitulé « Le dialogue, élément clé pour l'avenir de l'Europe ».

La gestion démocratique d'une diversité culturelle grandissante en Europe – ancrée dans l'histoire de notre continent et amplifiée par la mondialisation – est devenue, depuis quelques années, une priorité. Comment répondre à la diversité ? Quelle est notre vision de la société de demain ? S'agit-il d'une société où les individus vivront dans des communautés séparées, caractérisée au mieux par la coexistence de majorités et de minorités aux droits et responsabilités différenciés, vaguement reliées entre elles par l'ignorance mutuelle et les stéréotypes ? Ou, au contraire, nous représentons-nous une société dynamique et ouverte, exempte de toute discrimination et profitable à tous, qui privilégiera l'intégration de tous les individus dans le plein respect de leurs droits fondamentaux ? Le Conseil de l'Europe croit que le respect et la promotion de la diversité culturelle sur la base des valeurs qui sont le fondement de l'Organisation sont des conditions essentielles du développement de sociétés fondées sur la solidarité.

Le Livre blanc définit ensuite la notion de *dialogue interculturel*.

Pour les besoins de ce Livre blanc, le dialogue interculturel désigne un processus d'échange de vues ouvert et respectueux entre des personnes et des groupes de différentes origines et traditions ethniques, culturelles, religieuses et linguistiques, dans un esprit de compréhension et de respect mutuels. La liberté et la capacité de s'exprimer, mais aussi la volonté et la faculté d'écouter ce que les autres ont à dire, en sont des éléments indispensables. Le dialogue interculturel contribue à l'intégration politique, sociale, culturelle et économique, ainsi qu'à la cohésion de sociétés culturellement diverses. Il favorise l'égalité, la dignité humaine et le sentiment d'objectifs communs. Le dialogue interculturel vise à mieux faire comprendre les diverses pratiques et visions du monde, à renforcer la coopération et la participation (ou la liberté de faire des choix), à permettre aux personnes de se développer et de se transformer, et à promouvoir la tolérance et le respect de l'autre.

Parmi les conditions du dialogue interculturel, le Livre blanc cite les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe et décrit notamment le moyen utile que constitue la [règle de la primauté du droit](#).

Les règles fondamentales de la primauté du droit dans les sociétés démocratiques offrent un cadre dans lequel le dialogue interculturel peut librement se développer. Elles garantissent une séparation nette des pouvoirs, la sécurité juridique et l'égalité de tous devant la loi. Elles empêchent les autorités publiques de prendre des décisions arbitraires et discriminatoires, et permettent aux personnes dont les droits sont violés de demander réparation des préjudices subis auprès des tribunaux.

Les autres conditions sont :

- l'égalité et le respect mutuel ;
- l'égalité entre les sexes ;
- la nécessité de faire tomber les barrières qui empêchent le dialogue interculturel (linguistiques, économiques et autres) ;
- la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Il ressort des travaux préparatoires à ce Livre blanc que le dialogue interculturel, considéré comme nécessaire, reste à promouvoir, et pour ce faire la mobilisation de tous les acteurs est indispensable. Pour favoriser cette mobilisation, le Conseil de l'Europe formule des « Recommandations et orientations de politique générale pour l'action future : la responsabilité partagée des principaux acteurs ».

Nous en citons ici les grands titres et les principales préconisations.

1. Gouvernance démocratique de la diversité culturelle

- Le dialogue interculturel nécessite un cadre institutionnel et juridique neutre, au niveau local et national, qui soit conforme aux normes du Conseil de l'Europe...
- Il convient d'assurer une cohérence interne entre les différentes politiques qui favorisent ou qui risquent d'entraver le dialogue interculturel.

- Les autorités publiques devraient être à l'écoute des attentes d'une population culturellement diverse et veiller à ce que les services publics proposés respectent les revendications légitimes de tous les groupes de la société...

2. Citoyenneté démocratique et participation

- Les pouvoirs publics et l'ensemble des forces sociales sont encouragés à établir le cadre nécessaire au dialogue, par le biais d'initiatives éducatives et de dispositions pratiques faisant intervenir les majorités et les minorités...
- Les pouvoirs publics devraient encourager tous ceux qui résident légalement sur leur territoire, à participer activement à la vie publique locale, y compris en envisageant de leur accorder le droit de vote aux élections locales et régionales sur la base des principes établis par la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.
- Les pouvoirs publics devraient soutenir efficacement le travail des organisations de la société civile promouvant la participation et la citoyenneté démocratique, en particulier celles qui représentent les jeunes et les personnes appartenant à des minorités, y compris des migrants, ou qui travaillent avec eux.
- Les pouvoirs locaux sont fortement encouragés à prendre des mesures visant à renforcer l'engagement civique et une culture de la participation démocratique. Les programmes municipaux en faveur de l'intégration et les « conseils des étrangers », qui permettent aux personnes appartenant à des minorités et aux migrants de prendre part à la vie politique locale, sont des exemples de bonnes pratiques en la matière. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a défini des lignes directrices détaillées à ce sujet.

3. Apprendre à enseigner les compétences interculturelles

- L'apprentissage et l'enseignement des compétences interculturelles sont essentiels à la culture démocratique et à la cohésion sociale.
- Les institutions éducatives et tous les autres acteurs de l'éducation sont invités à veiller à ce que l'enseignement et l'apprentissage de l'histoire suivent les recommandations du Comité des Ministres sur l'enseignement de l'histoire et ne portent pas uniquement sur l'histoire du pays, mais également sur l'histoire d'autres pays et d'autres cultures, qu'ils prennent en compte la manière dont notre société a été perçue par d'autres, tout en restant attentifs au respect des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe...
- L'appréciation de notre diversité culturelle devrait reposer sur la connaissance et la compréhension des principales religions et convictions non religieuses du monde, et de leur rôle dans la société.

Le Livre blanc n'est que le début d'un processus qui nécessitera beaucoup d'attention. Il est effectivement dit en conclusion qu'« apprendre à vivre ensemble dans un contexte de diversité culturelle croissante [...] est devenu l'une des principales exigences de notre époque et restera pertinente pour de nombreuses années ». C'est à cette condition que la paix peut être maintenue.

B. Le Forum mondial de la démocratie

L'évolution des pays du pourtour de la Méditerranée est une des préoccupations majeures du Conseil de l'Europe actuellement.

Le Conseil de l'Europe a organisé régulièrement, depuis des années, une manifestation appelée « forum de la démocratie ». Mais dans le contexte de la mondialisation et à la lumière des bouleversements en Afrique du

Nord, de ce qu'on a appelé le « Printemps arabe », la nécessité de dépasser le cadre européen pour réfléchir au sens de la démocratie est devenue une évidence. C'était l'objectif de ce premier Forum mondial, qui s'est tenu à Strasbourg du 5 au 11 octobre 2012, et qui a rassemblé des responsables gouvernementaux, des élus (nationaux, régionaux, locaux), des citoyens, les médias, des responsables socio-économiques, des universitaires et des représentants de la société civile de tous les continents.

Thorbjørn Jagland, secrétaire général du Conseil de l'Europe, indique en ces termes l'ampleur du but poursuivi :

« Le Forum mondial de la démocratie rassemble des réformateurs et des leaders mondiaux pour chercher les réponses démocratiques aux défis économiques, sociaux et politiques qui se posent aux sociétés contemporaines. En confrontant des conceptions classiques avec les nouvelles réalités, le Forum examinera comment les démocraties peuvent répondre aux attentes des citoyens et s'adapter à leurs différentes valeurs et traditions. »

Les débats en ateliers ont été enrichis par la diversité des participants et ont montré les multiples facettes de l'enjeu démocratique actuel. Ces débats devront se poursuivre, ce qui est déjà le cas dans les activités des différents piliers du Conseil de l'Europe, et donneront sûrement lieu à d'autres rencontres. A titre d'exemple, le thème de l'édition 2013 du Forum mondial de la démocratie a été « Retisser la démocratie : connecter les institutions avec les citoyens à l'ère du numérique », et celui de 2014 s'intitule « De la participation à l'influence: la jeunesse peut-elle redynamiser la démocratie ? ».

6. Conclusion

En conclusion de cet aperçu rapide de la création, des structures et du cheminement du Conseil de l'Europe, on peut dire qu'il doit être à présent, plus que jamais, fidèle à sa mission de « conseil » et à ses valeurs fondamentales. Il s'était déjà considérablement élargi, enrichi et diversifié il y a vingt ans par l'arrivée des pays de l'Est, dont la gouvernance démocratique subit encore les chaos d'une société en évolution rapide. Le Conseil de l'Europe doit aussi, sans cesse, rappeler aux gouvernements des États membres depuis longtemps, les valeurs sur lesquelles leurs prédécesseurs s'étaient engagés.

À présent, ce sont les pays du voisinage méditerranéen si proches de l'Europe, géographiquement et historiquement, et leurs courageuses réformes qui interpellent la société européenne à tous les niveaux. « Vivre ensemble dans l'égalité », tel qu'il est écrit dans le Livre blanc, implique plus que jamais que le Conseil de l'Europe soit l'Organisation internationale qui permette d'inventer de nouvelles solidarités et de consolider la paix.

L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)



L'OSCE, qui compte 57 États participants en Amérique du Nord, en Asie et en Europe, est la plus grande organisation de sécurité régionale du monde. Elle œuvre en faveur de la paix, de la démocratie et de la stabilité pour plus d'un milliard de personnes.

1. Signature

L'OSCE institutionnalise des décisions et instances antérieures, notamment la [Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe \(CSCE\)](#), créée par l'[Acte final d'Helsinki](#) en 1975, sur la base de la reconnaissance de l'intangibilité des frontières héritées de la Seconde Guerre mondiale. L'objectif était de favoriser le dialogue et la négociation multilatérale entre l'Est et l'Ouest. À l'époque, 35 pays participaient (tous les pays européens sauf l'Albanie, y compris les plus petits, plus les États-Unis et le Canada).

En 1990, la CSCE a adopté la « [charte de Paris pour une nouvelle Europe](#) », qui a donné à la CSCE les moyens de répondre aux nouveaux défis de l'après-guerre froide en la dotant d'institutions permanentes.

Le rôle de la CSCE avait pour vocation de s'accroître (contribution importante concernant la détente entre les deux blocs et le progrès des droits de l'homme et des libertés dans les pays communistes). En 1994, la CSCE devient l'[Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe](#). L'OSCE a été élargie aux Républiques issues de l'ex-Union soviétique. Elle regroupe 57 pays, parmi lesquels l'ensemble des pays européens, les États-Unis et le Canada. Il s'agit de la plus grande organisation régionale concernant les questions de sécurité.

2. Objectifs

- Constituer une communauté de valeurs en mettant en avant la démocratie et le respect des droits de la personne en Europe.
- Promouvoir la gestion pacifique des conflits entre les États membres, en intervenant pour la prévention et la résolution des conflits.
- Développer la sécurité commune par la maîtrise des armements.

3. Organes de négociation et de décision

Tous les États membres de l'OSCE ont le même statut et les décisions sont prises de manière consensuelle.

Le siège de l'Organisation se trouve à Vienne, en Autriche. Elle possède également des bureaux et des institutions à Copenhague, à Genève, à La Haye, à Prague et à Varsovie.

Le Conseil permanent est le principal organe permanent de l'OSCE chargé des consultations et de la prise de décisions sur le plan politique. Ses membres sont les représentants permanents des 57 États participants.

Le Conseil ministériel est la réunion annuelle des ministres des 57 États participants de l'OSCE. Il permet d'adopter des décisions et de fournir des conseils et des orientations à l'Organisation. Le président en exercice est le ministre des Affaires étrangères du pays qui a la présidence et la responsabilité générale de l'exécution.

Le Secrétariat fournit un appui administratif et organisationnel à la présidence en vue d'atteindre les objectifs de l'OSCE.

L'Assemblée parlementaire, composée de 320 membres, tient deux sessions par an et adopte des résolutions dans les domaines de compétence de l'OSCE. Elle permet l'implication des parlementaires dans les activités de l'Organisation.

L'OSCE s'est dotée d'un certain nombre d'organismes : le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), le Haut-Commissaire pour les minorités nationales (HCMN), le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, le Forum de l'OSCE pour la coopération en matière de sécurité et le Coordonnateur des activités économiques et environnementales.

4. Action

L'OSCE emploie environ 3 000 personnes dans de nombreuses missions et de nombreux domaines d'activités en Europe du Sud-Est, au Caucase, en Europe de l'Est et en Asie centrale. Le travail consiste à faciliter les processus politiques, prévenir les conflits et promouvoir la société civile et l'état de droit.

L'OSCE est à l'origine de traités tels que le traité sur la réduction des forces conventionnelles en Europe.

À l'occasion du sommet d'Istanbul (novembre 1999), l'OSCE adopte une charte de sécurité qui réaffirme les principes et objectifs précédemment définis et élargit ses possibilités d'intervention. 30 pays (dont les États-Unis et la Russie) signent un accord de désarmement prévoyant une réduction de l'ordre de 10 % de leurs armements conventionnels et de leurs troupes.

L'OSCE a été présente lors des élections présidentielles en Afghanistan (octobre 2004) et en Ukraine (décembre 2004). Les observateurs de l'OSCE, ainsi que ceux d'autres organisations, ont assuré une présence afin que les élections soient rapprochées à la fois des critères de l'OSCE et des autres normes internationales définissant un scrutin libre et équitable. Sur l'année 2007, l'OSCE a déployé plus de 3 000 observateurs pour observer et évaluer 17 élections en Europe et en Asie centrale. Dans les Balkans, la facilitation de l'OSCE a permis aux électeurs binationaux serbes du Kosovo de prendre part pacifiquement aux scrutins législatif et présidentiel serbes du 6 mai 2012.

L'OSCE a formé des gardes-frontières dans la région d'Asie centrale, y compris des Afghans. Elle contribue ainsi activement à la stabilisation aux frontières de l'Afghanistan et de l'Asie centrale. Elle coopère également avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDDC), dans la lutte contre les menaces transnationales, et vient de renouveler avec cette organisation un plan d'action conjoint pour l'année 2013-2014.



Les Organisations internationales non gouvernementales (OING)

Lors de leur troisième sommet à Varsovie, le 17 mai 2005, les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe ont souligné le rôle essentiel des Organisations non gouvernementales (ONG) dans la contribution de la société civile à la transparence et à la responsabilité d'un gouvernement démocratique. Aussi ont-ils décidé d'intensifier la participation des ONG aux activités du Conseil de l'Europe. Les ONG (ou Organisations internationales non gouvernementales - OING) apparaissent dans plusieurs textes internationaux. Ceux-ci reconnaissent que les OING exercent une activité utile à la communauté internationale notamment dans les domaines scientifique, culturel, charitable, philanthropique, de la santé et de l'éducation, et contribuent à la réalisation des buts et principes de la Charte des Nations Unies et du Statut du Conseil de l'Europe.



Les organisations internationales non gouvernementales (OING)



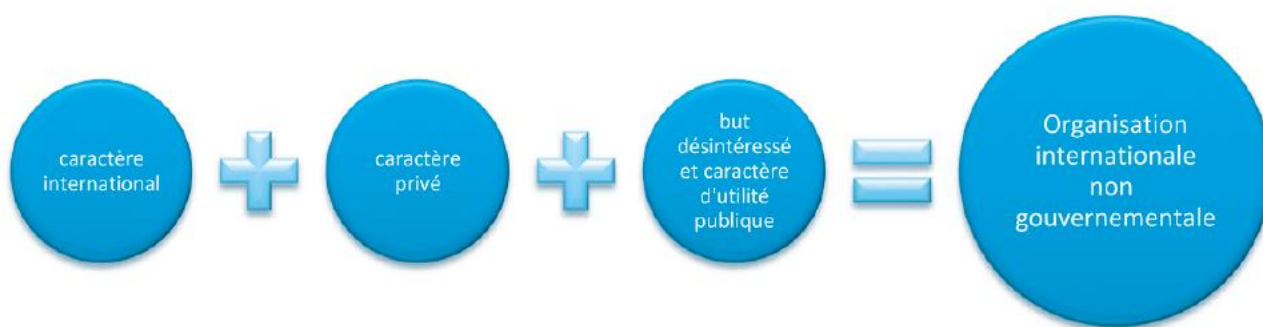
Les **ONG** sont des acteurs de premier plan dans la plupart des sociétés du monde. Les pouvoirs publics ont vu en elles des associés d'intérêt pour mener à bien leurs politiques. En effet, leur participation et leur contribution au débat politique aident à définir et à décider des priorités. Elles contribuent ainsi à promouvoir le dialogue entre les décideurs politiques et la société civile en renforçant la cohésion sociale et la démocratie. Leur action est précieuse, voire irremplaçable.

1. La définition des OING

Il n'y a pas de définition synthétique et globale pour cerner les OING. En outre, il n'existe aucun encadrement juridique unique. C'est donc de manière empirique que cette définition a été établie.

A. Les conditions pour définir une OING

Trois conditions principales sont nécessaires pour qu'une association privée ou une fondation soit considérée comme une OING :



1. Elle doit, tout d'abord, avoir un caractère international : cela concerne plusieurs aspects de l'organisation : ses membres peuvent être de plusieurs nationalités et ses activités doivent avoir une dimension internationale.
2. Ensuite, le deuxième critère est le caractère privé de sa constitution. Le groupement créé doit avoir une personnalité privée et être distinct des structures étatiques ou intergouvernementales. C'est la grande différence avec une organisation intergouvernementale qui est créée par une décision adoptée par les États ou avec une organisation internationale qui est le fruit d'un traité international.
3. Enfin une OING doit avoir un but désintéressé et un caractère d'utilité publique. Elle peut avoir les moyens humains et financiers pour fonctionner et agir, mais son objet n'est pas de faire des bénéfices. Ce but non lucratif permet de distinguer une OING d'une société ou d'une firme multinationale.

B. La reprise de ces conditions dans les textes juridiques

Nous retrouvons ces différentes conditions dans les textes internationaux définissant une OING.

- La résolution no 288 (X) de l'ECOSOC du 27 février 1950 la définit comme toute organisation internationale qui n'est pas fondée par un traité international. C'est une définition très large.
- La Convention européenne no 124 du Conseil de l'Europe sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, adoptée en 1986 (entrée en vigueur en 1991), l'énonce de manière plus précise :
 Cette Convention s'applique aux associations, fondations et autres institutions privées qui remplissent les conditions suivantes :
 - a. avoir un but non lucratif d'utilité internationale ;
 - b. avoir été créées par un acte relevant du droit interne d'un État contractant ;
 - c. exercer une activité effective dans au moins deux États ;
 - d. avoir leur siège statutaire sur le territoire d'un État contractant et leur siège réel dans cet État ou dans un autre État contractant.

La plus ancienne organisation internationale humanitaire existante est le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Il a été créé en 1863. Il est né pour servir de médiateur dans la mise en place du cadre de gestion de questions d'intérêt commun dans le domaine du droit et de l'assistance humanitaires.

Son action est fondée sur « la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter assistance » en toute neutralité et indépendance.

Mais son statut est hybride.

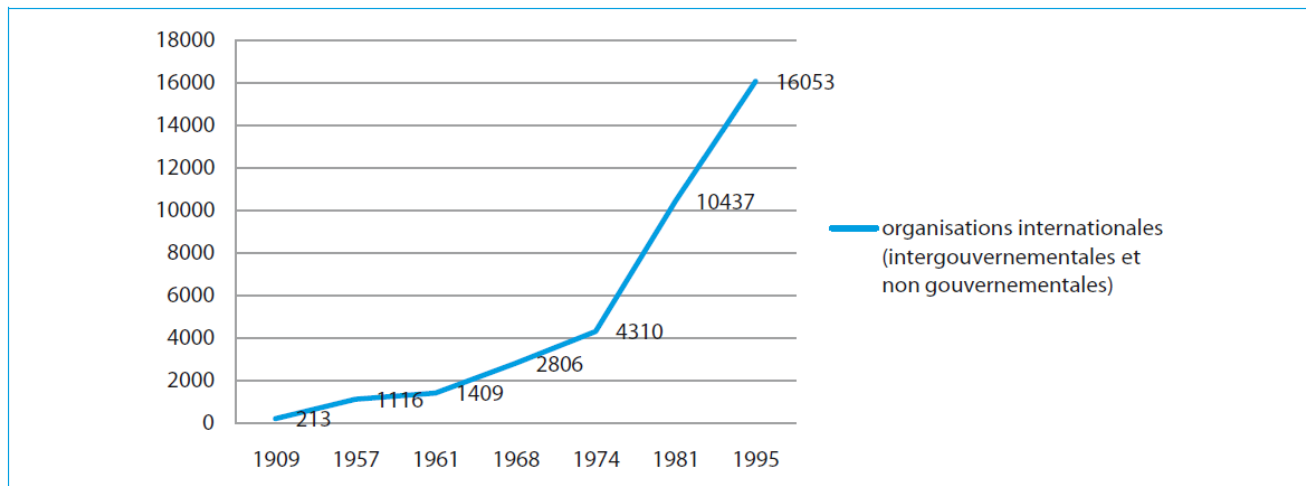
- Il s'agit tout d'abord d'une association exclusivement suisse par ses statuts et la nationalité de ses membres.
- Mais le CICR a été aussi reconnu en droit par les États au travers de traités internationaux, comme les conventions de Genève de 1949 qui définissent son action et lui confèrent des droits. Elles citent en effet nommément le CICR pour l'accomplissement de diverses tâches humanitaires indispensables en cas de conflit armé.
- Le CICR bénéficie aussi de toute une série de possibilités qui ne sont communément pas reconnues aux ONG.
 - Il peut conclure des accords de siège avec des États. Ces textes prévoient expressément des privilèges et immunités diplomatiques. Par exemple :
 - ses biens et ses avoirs, où qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction pour tout acte de procédure judiciaire ou administratif, sauf dans la mesure où le CICR y a expressément renoncé dans un cas particulier ;
 - ses membres expatriés bénéficient de l'immunité de toute poursuite judiciaire ou administrative, y compris l'immunité d'arrestation ou de détention et l'immunité de saisie de leurs bagages personnels.
 - Depuis 1990, « eu égard au rôle et aux mandats particuliers qui lui ont été assignés par les conventions de Genève du 12 août 1949 » (résolution 45/6 de l'Assemblée générale), il a le statut d'observateur à l'ONU normalement réservé aux États non membres ou aux mouvements de libération nationale reconnus.
 - Il peut aussi conclure avec les gouvernements des accords relatifs à ses activités internationales.

À l'inverse d'une OING traditionnelle, le CICR peut alors être considéré comme une entité internationale sui generis, possédant une personnalité juridique internationale.

2. Le nombre et la typologie des OING

A. L'évolution du nombre des OING

➤ Nombre d'organisations internationales



Statistiques communiquées par l'Union des associations internationales

Dans la dernière édition de l'Annuaire des organisations internationales (édition 2012-2013), 66 053 **organisations de la société civile** sont recensées, dans 300 pays et territoires, dans tous les domaines de l'activité humaine. Parmi elles, 25 000 OING en activité sont listées.

B. Les catégories d'OING

Il y a plusieurs typologies d'OING correspondant à la diversité de leurs activités, notamment dans les domaines scientifiques, culturels, charitables, philanthropiques, de la santé et de l'éducation. Elles sont essentiellement reliées à la défense des grandes causes humanitaires ou de protection de l'environnement, mais elles couvrent aussi tout le spectre politique, social, philosophique et anthropologique. Certaines sont de véritables institutions, comme la Croix-Rouge ou Greenpeace, parmi lesquelles on peut distinguer plusieurs grandes catégories ou familles :

Actions humanitaires	<ul style="list-style-type: none"> • Médecins du Monde • Médecins sans frontières • le Comité international de la Croix-Rouge et du Croissant rouge • etc.
Droits de l'homme	<ul style="list-style-type: none"> • Amnesty International • la Fédération internationale des droits de l'homme • Human Rights Watch • etc.
Protection de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> • World Wildlife Fund • Greenpeace • etc.
Développement et solidarité internationale	<ul style="list-style-type: none"> • Action contre la Faim • C.A.R.E. • Oxfam • etc.
Économie mondiale	<ul style="list-style-type: none"> • les mouvements altermondialistes comme ATTAC

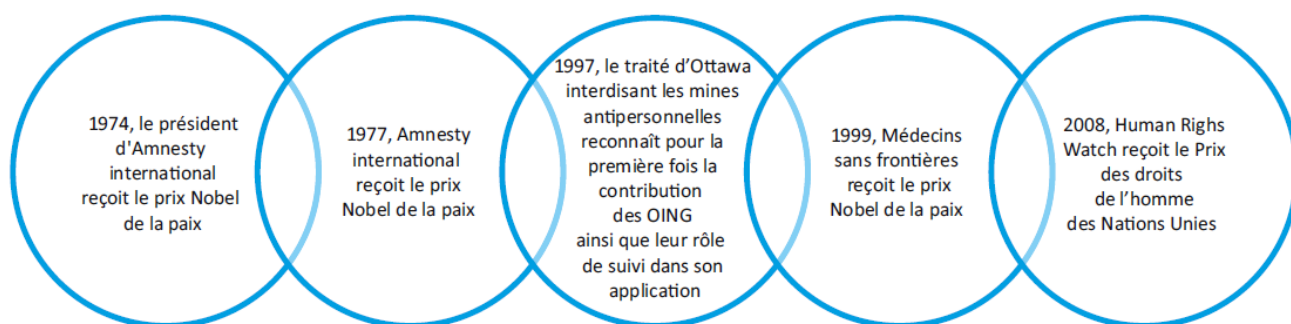
3. La reconnaissance de l'action et du rôle des OING

Même si les OING ne possèdent pas la personnalité juridique internationale malgré le champ d'application international de leurs opérations, leur rôle et leur action ont été progressivement reconnus.

A. La reconnaissance de leur action

Progressivement, les ONG sont passées du statut d'associations nées dans le cadre de législations nationales ordinaires, au statut d'acteurs explicites des relations internationales.

Par leur activité transfrontalière, les OING contribuent à l'émergence d'une culture qui dépasse l'État. Par leur fonction de participation, elles sont un acteur important et incontournable à la fois sur le plan européen et international.



B. Les activités des OING

Les activités des OING sont diverses. Elles peuvent :

- promouvoir des intérêts particuliers à l'encontre des gouvernements et des organisations internationales ;
- accomplir des tâches non prises en charge par les États ;
- compléter et relayer l'action des organisations internationales.

Pour ce faire, elles peuvent contribuer plus ou moins directement à l'élaboration de textes juridiques interétatiques. Ainsi le « mouvement européen », réuni à La Haye en 1948, fut à l'origine de la création du Conseil de l'Europe en 1949.

Élaboration de la réglementation

Certaines OING peuvent disposer d'un véritable pouvoir normatif international. C'est assez rare mais c'est souvent le cas dans des domaines très professionnels. L'Association internationale du transport aérien (qui regroupe la grande majorité des compagnies aériennes internationales, dont certaines sont publiques) a pu, par exemple, mettre en place des réglementations sur les conditions de transport des passagers (les services à bord), des bagages (taille et poids), des marchandises, etc. On peut encore citer l'exemple des fédérations sportives ou le transport maritime.

OING et lobbying

Avec la mission de promouvoir des intérêts particuliers, les OING, devenues alors groupes de pression, peuvent être tentées de suivre des voies moins directes et se confondre alors avec du lobbying. Si pendant longtemps, les lobbyistes les plus frénétiques ont pu être les grandes firmes multinationales (tabac, pétrole, entreprises pharmaceutiques, etc.), ce n'est plus forcément le cas aujourd'hui. Par exemple, certaines OING profitent des grandes conférences internationales intergouvernementales pour tenir, en parallèle, des forums, cherchant à placer leurs revendications dans l'agenda officiel.

Il est aussi évident que la forme privée des OING et la souplesse de leur action en font des bons moyens d'action détournés permettant alors une éventuelle instrumentalisation.

4. Leur collaboration avec les institutions internationales

Le développement de la coopération des organisations internationales avec les OING facilite indéniablement leur influence sur les textes élaborés.

A. Les OING et le Conseil de l'Europe

Dès 1952, le Conseil de l'Europe développe des relations étroites avec les OING en créant le statut **consultatif** pour les OING. En 2003, en reconnaissance du rôle important qu'elles ont joué, leur participation à la politique et au programme de travail du Conseil de l'Europe est renforcée par la création du **statut participatif**. Actuellement, plus de 400 OING sont dotées de ce statut au Conseil de l'Europe.

➔ L'obtention du statut participatif

Les conditions et la procédure pour obtenir le statut participatif sont les suivantes :

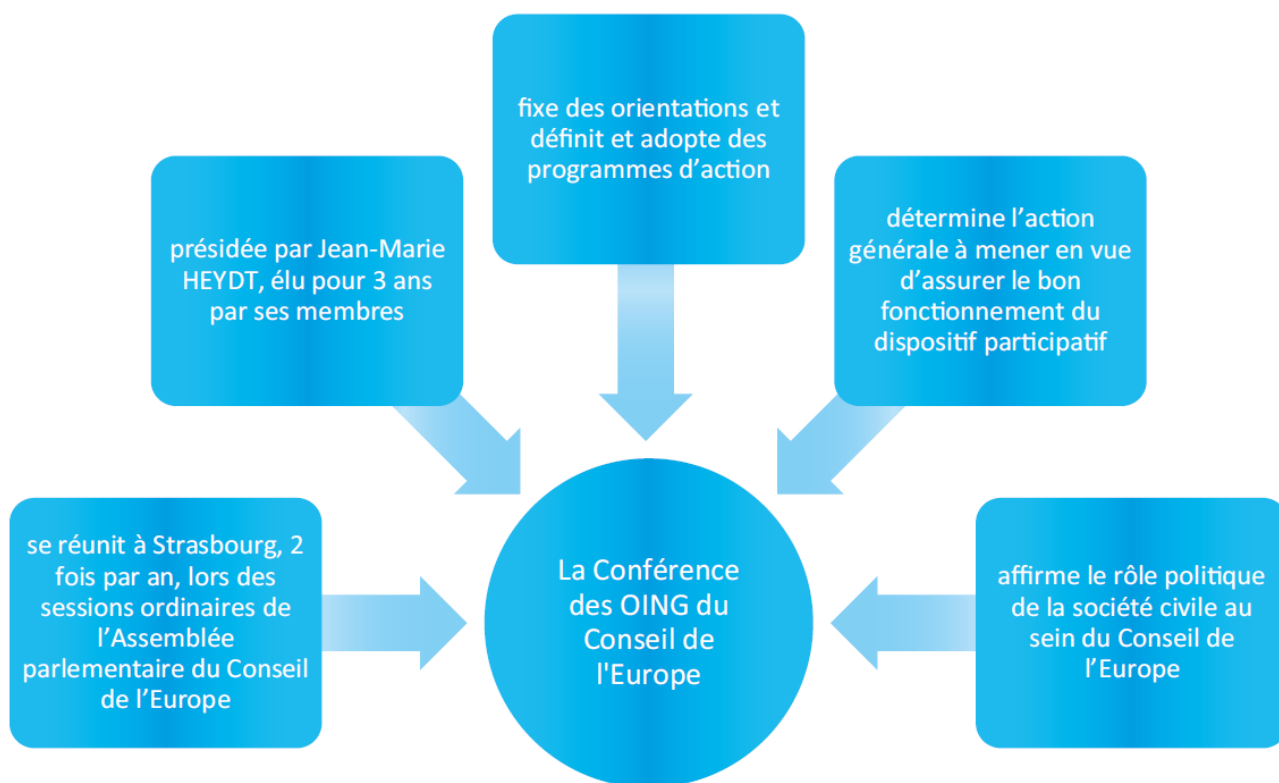
- être une OING particulièrement représentative au niveau européen : elle doit fédérer des organisations membres nationales dans plusieurs des 47 États membres du Conseil de l'Europe ;
- être une OING pouvant soutenir la finalité du Conseil de l'Europe qui est la réalisation de l'union plus étroite (mentionnée à l'article 1er du Statut du Conseil de l'Europe) : elle doit participer aux activités du Conseil de l'Europe et faire connaître ses travaux auprès du public ;
- remplir un formulaire officiel, accompagné d'un dossier en français ou en anglais présentant l'OING (ses statuts, ses organisations membres, le nombre de ses adhérents, un rapport d'activité récent, ainsi qu'une déclaration d'acceptation des principes exposés dans le Statut et les autres textes fondamentaux du Conseil de l'Europe).



➔ La Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Les OING dotées du statut participatif sont regroupées, depuis 2005, au sein de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, reconnue en tant qu'institution du Conseil de l'Europe. Les OING peuvent ainsi contribuer activement au processus décisionnel au sein du Conseil de l'Europe (aux côtés du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux) et à la mise en œuvre des programmes de l'Organisation

➤ Schéma explicatif sur la Conférence des OING du Conseil de l'Europe



Pour plus d'informations concernant les nombreux groupes de travail et les activités de la Conférence des OING, voir supra le développement sur le Conseil de l'Europe.

B. Les OING et l'Union européenne

Depuis sa création, l'Union européenne a développé des structures et modalités de dialogue importantes avec la société civile :

1. afin d'impliquer les différents acteurs dans la définition et la mise en œuvre des politiques ;
2. afin de les faire profiter des opportunités de financement.

➤ L'implication des OING dans le système de l'Union européenne

Conformément à l'article 11 du Traité sur l'Union européenne, « les institutions européennes donnent aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union ». Les institutions de l'Union européenne cherchent à élaborer et à mettre en œuvre des politiques européennes en entretenant des relations régulières et légitimes avec les principaux intéressés. Elles entretiennent, par conséquent, un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.

Tous les organes de l'Union européenne ont, dès lors, des contacts étroits avec différentes ONG (et OING) et cherchent à renforcer ces liens.

- Chaque année des conférences sont organisées, permettant aux différents acteurs d'échanger idées et critiques sur les politiques européennes.

- Des rencontres informelles entre la Commission européenne et des représentants d'intérêts divers ont lieu.
- Dans le cadre du processus législatif, la Commission européenne organise aussi de nombreuses consultations publiques permettant aux organismes de la société civile de présenter officiellement leur position.

En 2007, pour rendre ce processus plus clair, la Commission européenne a lancé l'initiative pour la transparence. Le Parlement européen et la Commission européenne ont alors établi un [registre de transparence](#) où tous les représentants d'intérêts peuvent s'inscrire. Ce registre, consultable par tous, informe les citoyens sur les organisations et les personnes indépendantes qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne. Il comprend également un code de conduite et un mécanisme de plainte en cas de suspicion de non-respect de ce code.

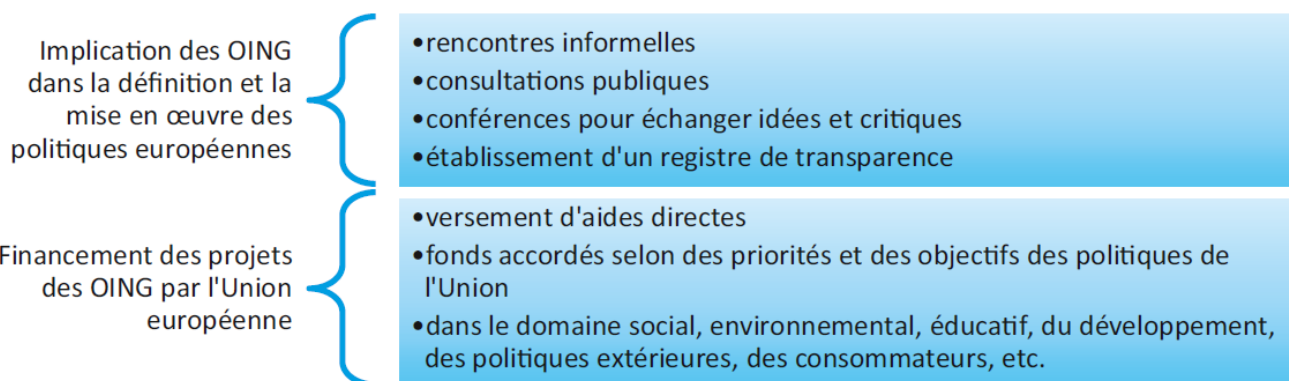
Les informations contenues dans ce registre concernent notamment :

- les types d'activité de ces représentants ;
- leurs intérêts poursuivis ;
- les ressources qu'ils y consacrent.

Le registre concerne toutes les entités dont les activités sont éligibles (y compris les lobbyistes). L'enregistrement demeure facultatif et ne constitue en aucun cas une forme d'accréditation des organisations par l'Union.

➤ L'aide financière apportée aux OING

L'Union européenne participe aussi au financement des projets des ONG. Des aides directes sont versées en application des politiques européennes, dans des domaines tels que les affaires sociales, la recherche et le développement, l'éducation, l'environnement, la protection des consommateurs et les politiques extérieures. Les fonds accordés sont orientés vers des priorités et des objectifs établis dans le cadre des diverses politiques de l'Union. Plusieurs milliards d'euros par an sont alloués à des projets d'OING directement par l'Union.



C. Les OING et l'ONU

Dès l'origine des Nations Unies, l'article 71 du chapitre 10 de la Charte accorde un rôle consultatif à des organisations qui ne sont ni les gouvernements ni les États membres. Les OING peuvent être partenaires de l'ONU selon différentes modalités.

➤ L'association avec le Département de l'information de l'ONU (DPI)

a. Les conditions

Les OING sont des partenaires du DPI depuis sa création en 1947. Une résolution de l'ECOSOC, en 1968, a appelé le DPI à s'associer à des OING ayant des programmes d'information importants. Pour cela :

- l'OING doit soutenir et respecter les principes de la Charte des Nations Unies ;
- l'OING doit être à but non lucratif et doit être exemptée d'impôts ;
- l'OING doit avoir l'objectif et la capacité de diffuser des informations sur le travail de l'ONU ;
- l'OING devrait, de préférence, avoir une expérience préalable de collaboration fructueuse avec un ou plusieurs centres d'information des Nations Unies ou d'autres organismes du système des Nations Unies ;
- l'OING doit fournir un état financier annuel certifié par un comptable qualifié et indépendant ;
- l'OING doit avoir des statuts qui assurent un processus transparent de prise de décision, d'élection des responsables et des membres du Conseil d'administration.

b. Les avantages accordés

Voir le schéma « Synthèse générale des modalités d'association des OING à l'ONU ».

➤ L'obtention du statut consultatif

Les OING peuvent obtenir le statut consultatif auprès du Conseil économique et social (ECOSOC). 41 organisations non gouvernementales ont reçu le statut consultatif du Conseil en 1946 ; en 1992, plus de 700 ONG avaient obtenu ce statut et le nombre n'a cessé d'augmenter depuis. 3 536 ONG en bénéficient aujourd'hui. Ce statut permet surtout aux OING de participer aux travaux de l'ECOSOC et de ses organes subsidiaires, ainsi qu'aux réunions intergouvernementales des Nations Unies.

Ce statut consultatif, prévu par la Charte, est défini et organisé par la résolution 1996/31 de l'ECOSOC, qui prévoit notamment les conditions d'éligibilité, les droits et obligations des ONG en statut consultatif, la procédure pour la suspension ou le retrait du statut consultatif, etc.

a. Les catégories de statuts offerts

Il existe trois sortes de statut :

- le statut consultatif général, réservé pour les grandes OING, dont les domaines d'action et de travail couvrent la majorité des points contenus dans l'agenda de l'ECOSOC et de ses organes subsidiaires ;
- le statut consultatif spécial, octroyé aux ONG travaillant dans un domaine spécifique et qui ne sont concernées que par certaines activités de l'ECOSOC ;
- le statut roster, accordé aux ONG qui ne rentrent dans aucune des deux catégories précédentes.

b. Les conditions d'éligibilité et la procédure à suivre

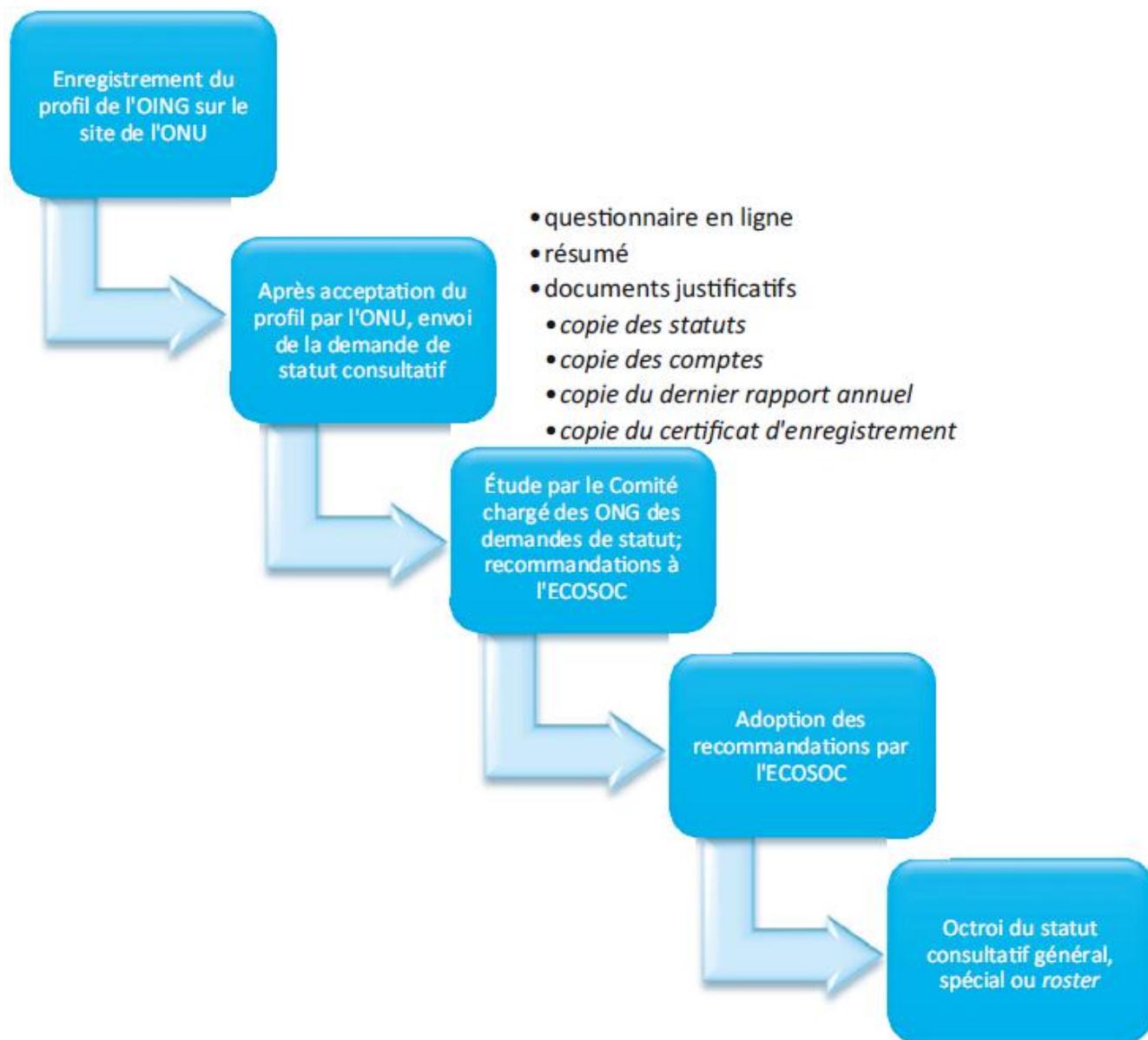
Les conditions d'éligibilité pour obtenir le statut consultatif sont les suivantes :

- l'activité de l'ONG doit être pertinente avec le travail de l'ECOSOC ;
- l'ONG doit avoir au minimum deux ans d'existence ;
- l'ONG doit être dotée d'un mécanisme de fonctionnement et de prise de décision structuré et démocratique
- sa principale source de revenus doit provenir des cotisations de ses affiliés ou des contributions des particuliers ou d'autres éléments non gouvernementaux.

Un Comité chargé des ONG, composé de 19 États membres, étudie les nouvelles demandes de statut et fait des recommandations à l'ECOSOC dans un rapport. Dans la plupart des cas, l'ECOSOC décide d'approuver les recommandations.

Tous les ans, environ 400 organisations font une demande de statut consultatif. En moyenne, entre 100 et 150 demandes font l'objet d'une recommandation par le Comité.

➔ Étapes de la procédure d'octroi du statut consultatif d'une OING auprès de l'ECOSOC



c. Les droits des OING

L'obtention du statut consultatif auprès de l'ECOSOC permet de participer aux travaux de ce dernier et de participer aux réunions intergouvernementales des Nations Unies.

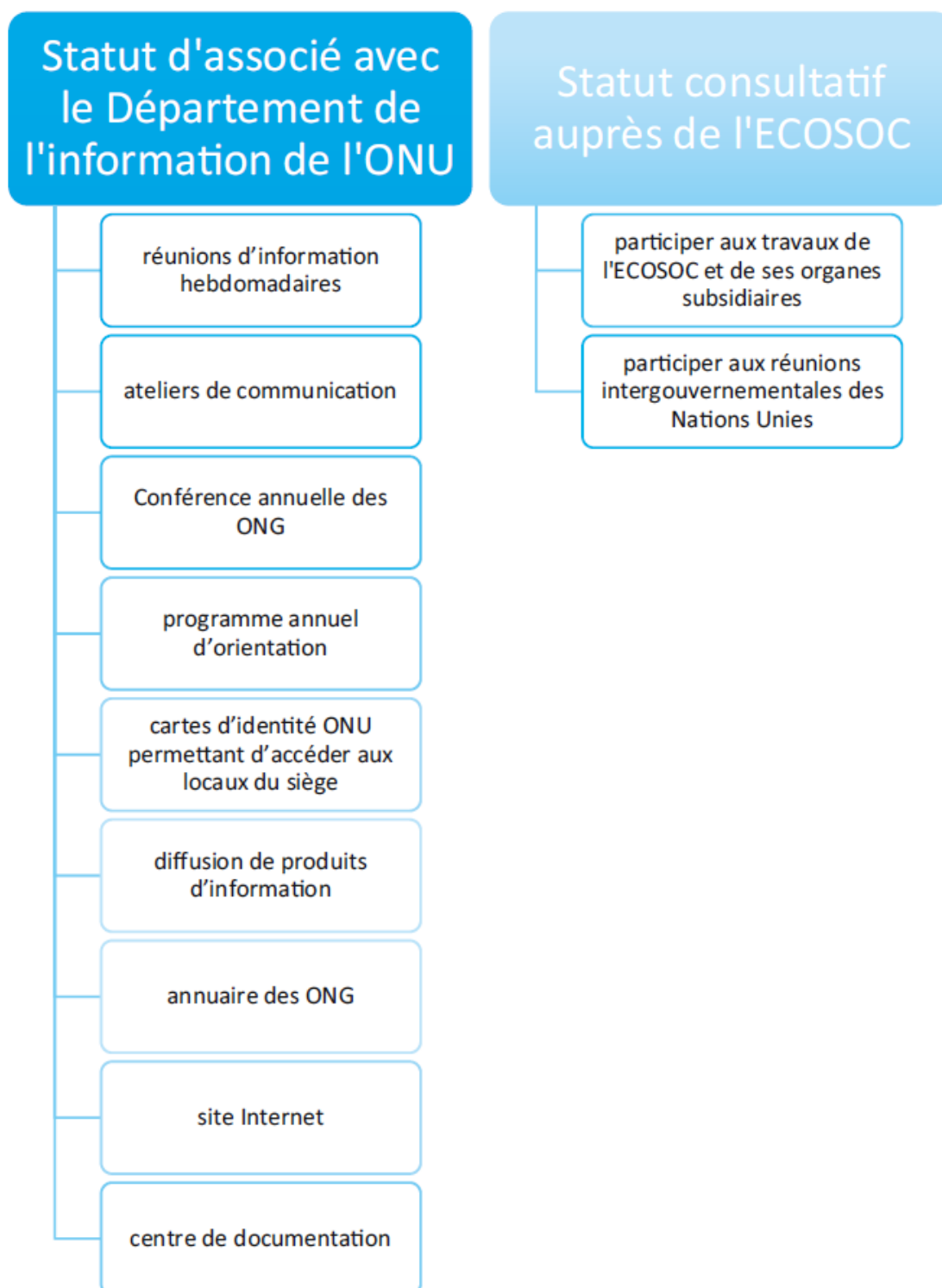
- Les OING possédant le statut consultatif général peuvent prendre la parole devant les délégués, diffuser des communiqués comportant jusqu'à 2 000 mots, et ajouter des points à l'agenda.
- Celles possédant le statut consultatif spécial ne peuvent inclure des points à l'agenda. Elles ont un droit de parole, mais leurs communiqués sont limités à 500 mots.

- Enfin celles possédant le statut roster peuvent participer aux réunions, mais n'ont pas le droit de parole ou de diffusion des communiqués.

d. Les obligations des OING

Les OING, qui se sont vu octroyer le statut consultatif général ou spécial, ont l'obligation d'envoyer au Comité chargé des OING, tous les 4 ans, un rapport décrivant leurs activités au cours de la période écoulée, en mettant l'accent sur leur contribution au travail des Nations Unies.

➔ Synthèse générale des modalités d'association des OING à l'ONU



L'Union européenne, ses institutions et leur fonctionnement

Le système institutionnel communautaire présente l'originalité de constituer un ensemble relativement intégré d'institutions et d'organes, embryon du futur dispositif d'une Europe dont les contours, esquissés depuis les traités de Rome jusqu'à celui de Nice, ont été finalisés par les travaux remarquables de la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing, et par ceux plus mouvementés de la Conférence intergouvernementale ayant permis l'adoption du traité établissant une Constitution pour l'Europe le 18 juin 2004 et à sa signature solennelle à Rome le 29 octobre 2004. Les référendums négatifs de la France et des Pays-Bas en mai et juin 2005 n'ayant pas permis son entrée en vigueur, un nouveau traité a été signé au sommet européen de Lisbonne le 13 décembre 2007. Il est entré en vigueur le 1er décembre 2009, modifiant désormais profondément la donne.

En effet, l'entrée de 12 nouveaux États dans l'Union européenne de 2004 à 2007 rendait indispensable la réforme du dispositif institutionnel pour une gouvernance plus adaptée.

Si les traités d'Amsterdam et de Nice ont fortement déçu par la tiédeur des réformes du système institutionnel, il n'en demeure pas moins vrai que le système communautaire est plus contraignant pour les États membres que ne le sont ceux à base de coopération, à l'exemple des Nations Unies. L'intégration progressive du continent européen, si chère à Robert Schuman, s'est réalisée grâce à la volonté politique de grands hommes d'État et à l'action tenace de personnalités ayant exercé des responsabilités éminentes au sein des institutions communautaires.

Sous l'égide de la Cour de justice, s'est édifié un ordre juridique spécifique unifiant et intégrant les États membres dans ce domaine.

Certes, le droit communautaire régit le fonctionnement des institutions de l'Union, mais il s'impose, en outre, aux droits nationaux, et régleme de plus en plus l'activité quotidienne des citoyens de l'Union européenne.

Partie IV



Les institutions et les autres organes de l'Union européenne



Dans l'organisation institutionnelle de l'UE, plusieurs institutions sont impliquées soit à l'établissement des priorités pour l'UE, soit au processus législatif, soit à la veille du respect de la législation européenne. Les compétences et les responsabilités de ces institutions sont définies par les traités européens. Les traités définissent également les règles et les procédures que les institutions de l'UE doivent observer.

L'UE possède également un ensemble d'organes qui remplissent des missions spécialisées.

1. Les grands acteurs institutionnels

A. Le Conseil européen

Non prévue par le traité de Rome, cette importante institution née de la pratique (nombreux sommets de 1961 à 1974) a été créée à la suite de la conférence de Paris du 10 décembre 1974, par l'Acte unique européen, puis constitutionnalisée par le traité de Maastricht qui a précisé ses fonctions, reprenant certaines propositions de la déclaration de Stuttgart du 19 juin 1983. Le **Conseil européen** est institutionnalisé par le **traité de Lisbonne**, qui en renforce considérablement l'importance.

➔ Organisation

Devenu l'institution politique centrale de l'Union européenne depuis le traité de Lisbonne (art. 13 et 15 TUE), le Conseil européen élit son **président** à la majorité qualifiée pour deux ans et demi renouvelables une fois, et peut mettre fin à son mandat pour faute grave ou pour empêchement.

Depuis le 19 novembre 2009, c'est **Herman Van Rompuy** qui occupe cette nouvelle fonction particulièrement stratégique. Son mandat a été renouvelé jusqu'en novembre 2014. Il a de plus été nommé président des sommets de la zone euro lors du Conseil européen de mars 2012. Ainsi la gouvernance de l'Union va gagner en stabilité et en visibilité, ce qui marque une véritable rupture avec l'ancienne rotation semestrielle de naguère.

Les chefs d'État ou de gouvernement, le président de la Commission et le [Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité](#) (Catherine Ashton) participent au Conseil européen, de même que les présidents du Conseil européen et du Conseil de l'Union. En revanche, les ministres des Affaires étrangères des États membres ne participent plus aux travaux, sauf si l'ordre du jour le justifie. Le secrétaire général du Conseil de l'Union y assiste souvent, selon une pratique développée au fil des années.

Le Conseil européen se réunit deux fois par semestre, sur convocation de son président à Bruxelles. Un conseil extraordinaire peut se tenir si la situation l'exige et c'est ce qui s'est produit en janvier et novembre 2012 du fait de l'ampleur de la crise.

🔄 Pouvoirs

Organe intergouvernemental, il définit les grandes orientations politiques et économiques de l'Union européenne, de même que les priorités et le calendrier.

- Action sur le plan politique : révision des traités, construction politique de l'Europe, politique de l'immigration.
- Action sur le plan militaire : en Bosnie, au Kosovo, en Libye (mais en coopération avec l'Otan en Macédoine et en République démocratique du Congo, ainsi qu'en Libye).
- Action sur le plan économique : politique agricole commune, Union économique et monétaire, crise de la zone euro.
- Action sur le plan social : politique de l'emploi, agenda social.
- Il prend position sur les grands dossiers sensibles du moment et formule des recommandations.
- Financement de la PAC : conseils de Berlin de mars 1999 et juin 2003.
- Gouvernance économique : conseils d'octobre et décembre 2010, ceux de 2011 et de 2012 (tentatives de règlement de la crise de la zone euro, supervision bancaire).
- Réforme des institutions : conseils de Nice et de Bruxelles de décembre 2000 et juin 2004 ; conseil de Lisbonne d'octobre 2007 ; conseil de Bruxelles de décembre 2008.
- Lutte contre le terrorisme : conseils de Bruxelles et de Laeken de septembre et décembre 2001.
- Politique de l'immigration : conseil de Séville de juin 2002 et conseil de Bruxelles de décembre 2005 et octobre 2008.
- Les actes du Conseil européen peuvent être contrôlés par la [Cour de justice de l'Union européenne \(CJUE\)](#), car le traité de Lisbonne lui a conféré de nouvelles compétences, telles que la désignation de son président, du Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, du candidat à la présidence de la Commission (en vue de son élection par le Parlement européen).

Le Conseil européen peut également fixer les formations du Conseil de l'Union autres que celles prévues, et décider de « passerelles » permettant le passage éventuel de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée.

Le [président du Conseil européen](#) est investi de pouvoirs propres. En effet, il a la charge de présider et d'animer les travaux dudit Conseil et de présenter un rapport au Parlement européen après chaque réunion. Il doit aussi faciliter le consensus entre les participants et assurer la meilleure représentation de l'Union à l'étranger (PESC).

B. Le Conseil de l'Union (Conseil des ministres)

Depuis le Traité de fusion signé le 8 avril 1965, le **Conseil des ministres** est devenu commun aux trois communautés le 1er juillet 1967.

Il est dénommé Conseil de l'Union, Conseil des ministres ou encore Conseil. Il incarne les intérêts des États membres de l'Union (art. 10 TUE).

➤ Organisation

Il se compose de 28 ministres des États membres (Affaires étrangères, Justice et Intérieur, Agriculture, Économie/Finances, etc.). La présidence change tous les six mois selon un ordre défini par une décision du 1er janvier 1995. La Grèce et l'Italie assurent cette présidence en 2014. La Lettonie puis le Luxembourg leur succéderont en 2015.

Un nouvel ordre de rotation de 2007 à 2020 a été décidé à la suite du dernier élargissement de 2004 : 2007 Allemagne/Portugal, 2008 Slovaquie/France, 2009 République tchèque/Suède, 2010 Espagne/Belgique, 2011 Hongrie/Pologne, 2012 Danemark/Cyprus, 2013 Irlande/Lituanie, 2014 Grèce/Italie, 2015 Lettonie/Luxembourg, 2016 Pays-Bas/Slovaquie, 2017 Malte/Royaume-Uni, 2018 Estonie/Bulgarie, 2019 Autriche/Roumanie, 2020 Finlande.

Le secrétaire général est désigné par le Conseil à la majorité qualifiée depuis le traité de Nice et dirige une structure d'environ 3 000 personnes.

Les réunions du Conseil ont lieu principalement à Bruxelles, à l'initiative de la Présidence qui fixe l'ordre du jour, de la Commission ou d'un État membre. Le Conseil est aidé par le **Comité des représentants permanents**, appelé « COREPER », et par des comités techniques (Comité économique et financier, de l'agriculture, etc.). En plus des ministres, le secrétaire général, le conseiller juridique et le commissaire concerné y participent. Le Conseil se réunit en diverses formations qui sont passées de 22 en 1990 à 9 en 2002.

Le traité de Lisbonne prévoit deux formations du Conseil.

- Le **Conseil des affaires étrangères**, présidé par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (art. 18 TUE), réunissant les ministres des Affaires étrangères de l'Union, est chargé de l'action extérieure de l'Union européenne selon les orientations fixées par le Conseil européen. Le Haut représentant, qui est au demeurant l'un des vice-présidents de la Commission, est responsable de la cohérence de l'action extérieure de l'Union, formule des propositions et assure l'exécution des mesures prises par le Conseil européen et le Conseil de l'Union conjointement avec les États membres. Il doit consulter fréquemment le Parlement européen sur les choix essentiels de la PESC (politique étrangère et de sécurité commune) et de la PESD (politique européenne de sécurité et de défense). Enfin, il peut convoquer d'office ou à la demande d'un État membre une réunion extraordinaire du Conseil européen en cas d'urgence.
- Le **Conseil des affaires générales** est chargé de préparer les travaux des autres formations sectorielles du Conseil et les réunions du Conseil européen.

La décision du 1er décembre 2009 du Conseil européen a prévu que la présidence du Conseil de l'Union soit assurée par trois États membres pour une durée de dix-huit mois. Chaque État du « trio » assure pour six mois la présidence de toutes les formations du Conseil, sauf celle des affaires étrangères, assurée pour cinq ans par le Haut représentant de l'Union (Catherine Ashton), aidé dans ses fonctions par un service européen pour

l'action extérieure. Si la présidence semestrielle tant décriée de l'Union a été supprimée au niveau du Conseil européen par le traité de Lisbonne, elle se maintient au niveau du [Conseil de l'Union](#).

Depuis le traité de Nice, la [majorité qualifiée](#) requise pour l'adoption des décisions est passée de 88 voix sur 124, à 232 voix sur 321, et depuis 2007 à 255 voix sur 345. Depuis l'adhésion de la Croatie bénéficiant de 7 voix, cette majorité qualifiée est désormais de 260 voix sur 353 et devra représenter au moins 62 % de la population totale de l'Union. [Le traité de Lisbonne](#) envisage un mode de décision plus démocratique, car il prévoit une double majorité pour l'adoption des textes alliant la volonté de la majorité des citoyens et le poids réel des États : désormais 55 % des États représentant 65 % de la population de l'Union sont requis s'il s'agit d'un texte émanant de la Commission. Dans le cas contraire, la majorité est fixée à 72 % des États représentant 65 % de la population de l'Union. Ces règles ne s'appliqueront qu'à partir de la fin 2014, voire 2017, sous la pression de la Pologne qui a, en outre, négocié l'insertion de la « clause de Ioannina » autorisant un groupe d'États proches de constituer une minorité de blocage (93 voix) à s'opposer temporairement à la prise de décision du Conseil à la majorité qualifiée. Enfin, le traité de Lisbonne prévoit l'extension du vote à la majorité qualifiée à 21 nouveaux domaines et en particulier ceux relatifs à la justice et aux affaires intérieures (contrôles aux frontières extérieures, droit d'asile, politique d'immigration). La règle de l'unanimité sera requise pour la politique étrangère, la défense, les affaires sociales et la coopération en matière pénale (pressions du Royaume-Uni), la fiscalité et les nouvelles adhésions.

Les 10 formations du Conseil prévues par le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 01/12/2009

- affaires générales
- affaires étrangères
- affaires économiques et financières
- justice et affaires intérieures
- emploi, politique sociale, santé, consommateurs
- compétitivité
- transports, télécommunications, énergie
- agriculture et pêche
- environnement
- éducation, jeunesse et culture

➔ Pouvoirs

Le Conseil de l'Union est l'organe intergouvernemental et décisionnel de l'Union qui assure la défense des intérêts des États membres. Depuis 2006, le Conseil a inscrit dans son règlement intérieur le concept de « [trio de présidences](#) » permettant aux présidences se succédant de préparer en commun un projet de programme des activités du Conseil (en collaboration avec la Commission) durant 18 mois, afin de coordonner les politiques stratégiques de l'Union européenne.

Le Conseil exerce le pouvoir normatif avec le Parlement, sous forme de règlements, directives et décisions. En effet, il a le pouvoir de [colégislation](#) (art. 294 TFUE) avec le Parlement depuis les traités de Maastricht et d'Amsterdam dans de nombreux domaines, et notamment en matière budgétaire.

Le travail préparatoire est assumé par le Comité des représentants permanents (COREPER) (art. 240 TFUE) réunissant en deux formations les ambassadeurs (questions politiques) et leurs adjoints (questions techniques), afin de présenter au Conseil les points A et B bénéficiant ou non d'un consensus.

En politique étrangère, il peut envisager des positions et actions communes et confier des missions à une structure appelée « Troïka », regroupant depuis le traité d'Amsterdam les présidences actuelle et suivante, ainsi que le secrétaire général en association avec la Commission.

En matière de coopération policière et de justice, il peut envisager des actions communes (unité de drogues Europol) et établir des conventions.

Il conclut des accords internationaux et habilite la Commission à négocier avec des pays étrangers (les pays d'Europe centrale et orientale en vue des prochains élargissements, les pays liés par la convention de Lomé) ou avec des organismes internationaux (l'OMC dans le cadre des négociations commerciales).

Le Conseil de l'Union a également le pouvoir de **révision** des traités (art. 48 TUE) supposant la convocation d'une conférence intergouvernementale (CIG) ou selon une procédure simplifiée ne requérant pas la ratification des États.

Il définit les orientations des politiques économiques de l'Union et en assure la coordination, en particulier depuis le traité de Maastricht et les contraintes imposées par le Pacte de stabilité et de croissance. Il décide de l'entrée des États dans la zone euro. Il nomme les 28 membres de la Cour des comptes à l'unanimité (majorité qualifiée prévue par le traité de Nice).

Enfin, les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont permis un meilleur accès aux documents et une certaine transparence des délibérations.

« Le Conseil doit siéger en public lorsqu'il délibère et vote sur les actes législatifs de l'Union. » Cette nouveauté introduite par le traité de Lisbonne montre la volonté de l'Union de se « démocratiser ».

C. La Commission européenne

Le **Traité de fusion des exécutifs** (en vigueur en 1967) a permis de remplacer par une Commission unique la Haute Autorité de la CECA (1952) et les commissions de la CEE et de la CEEA créées par les traités de Rome (1958).

Exprimant l'intérêt général de l'Union, elle présente un caractère supranational et c'est la plus grande institution (près de 35 000 fonctionnaires et agents). Elle dispose de bureaux et de délégations. Son siège est à Bruxelles.

➔ Organisation

Depuis le dernier élargissement du 01/07/2013 ayant intégré la Croatie dans l'Union, la Commission européenne comporte 28 membres nommés pour 5 ans renouvelables (traité de Maastricht) à la majorité qualifiée (traité de Nice), sur accord conjoint des États membres et du président de la Commission (traité d'Amsterdam).

Depuis le traité d'Amsterdam, les commissaires sont désignés par les États membres, mais avec l'aval du président et après audition et investiture du Parlement européen.

Les grands États (Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni) qui bénéficiaient de deux commissaires jusqu'à présent n'en disposent plus que d'un seul depuis le 1er novembre 2004 (traité de Nice).

Le [traité de Nice](#) avait prévu qu'à partir de 2005, il n'y aurait qu'un commissaire par État, et lorsque l'Union comprendrait 27 membres, l'effectif devrait être réduit. Le traité de Lisbonne maintient, de 2009 à 2014, le nombre actuel de 27 commissaires (un par État) dans l'optique d'une Union à 27, mais à partir de 2014 elle sera réduite aux deux tiers des États membres et selon un système de rotation égalitaire. Le Conseil pourra cependant modifier ce chiffre par une décision prise à l'unanimité. Après le rejet du traité par l'Irlande en juin 2008 et pour faciliter la tenue d'un second référendum, les conclusions du Conseil européen de décembre 2008 (réitérées en juin 2009) prévoient de faire en sorte que le nombre de commissaires reste égal à un par État membre. Ainsi, du fait de l'entrée de la Croatie, la Commission regroupe 28 membres.

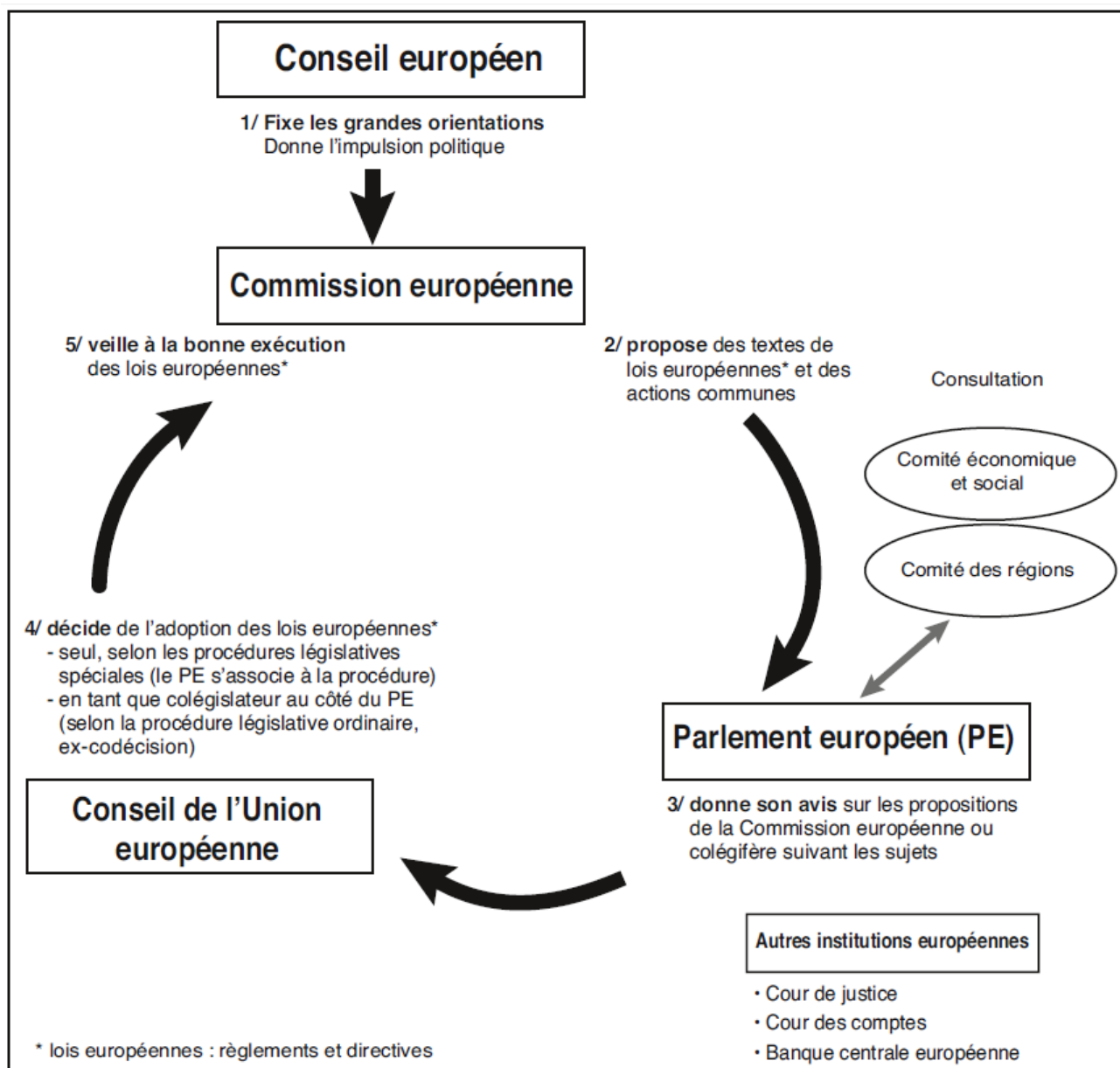
José Manuel Barroso avait pris la fonction de président de la Commission européenne en octobre 2004. Il avait été réélu en 2009 pour un mandat de 5 ans.

Le traité de Nice avait prévu la désignation du président de la Commission par le Conseil à la majorité qualifiée, au lieu de l'unanimité des États membres, après investiture du Parlement européen, et son rôle est renforcé car il participe à la nomination des commissaires, en particulier les vice-présidents, à l'exception du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est désigné par le Conseil européen à la majorité qualifiée. Toutefois, le président de la Commission doit donner son accord. Il peut également modifier la répartition des portefeuilles en cours de mandat. Le traité de Lisbonne prévoit que le président de la Commission sera désormais élu par le Parlement européen, à la majorité de ses membres, sur proposition du Conseil européen statuant à la majorité qualifiée et en tenant compte des élections au Parlement européen. Ainsi il aura une légitimité incontestable. Si le « candidat président » n'est pas investi, le Conseil européen propose (à la majorité qualifiée) un autre candidat dans un délai d'un mois. Son rôle s'accroît également, car il pourra démettre de ses fonctions un commissaire sans l'aval du collège. Ainsi, suite aux élections européennes de 2014, Jean-Claude Juncker, ancien premier ministre luxembourgeois, a été choisi par les dirigeants européens, vendredi 27 juin 2014, pour être le nouveau président de la Commission. Il a été élu par les députés européens comme prochain président de la Commission européenne le 15 juillet 2014 par 422 voix, contre 250 et 47 abstentions.

Réunis chaque mercredi, les commissaires travaillent collégalement, indépendamment des États, et ne peuvent exercer aucune autre activité. Leur mandat s'achève par démission volontaire ou d'office (décidée par le président avec l'aval du collège selon le traité de Nice), ou encore par décès (art. 246 TFUE). Depuis la réforme entreprise par le vice-président Neil Kinnock, des directions générales non numérotées ainsi que divers services aident les commissaires à accomplir les responsabilités leur incombant et une certaine mobilité des directeurs semble souhaitée par l'ancien président Romano Prodi et accentuée par José Manuel Barroso. En outre, on s'oriente vers des cabinets plus restreints et « multinationaux ».

➤ Pouvoirs

Schéma simplifié d'une prise de décision communautaire



Sources d'Europe

La Commission, véritable « exécutif » de l'Union européenne, dispose des pouvoirs fondamentaux suivants (art. 17 TUE).

a. Pouvoirs de proposition

La Commission détient l'essentiel du pouvoir de proposition car elle a le monopole de l'**initiative législative ordinaire** selon l'article 294 TFUE et de celle budgétaire en vertu de l'article 314 TFUE. À ce titre, elle se trouve au centre du processus décisionnel avec le Conseil de l'Union et le Parlement européen (« triangle décisionnel »). En effet, la plupart des règlements, directives ou décisions ont pour origine les propositions formulées par la Commission, mais ce pouvoir est partagé avec les États membres en politique étrangère et en

matière de justice et de police. Les pouvoirs de la Commission sont renforcés pour la mise en œuvre de la législation communautaire car elle peut désormais modifier un élément non essentiel d'une directive ou d'un règlement.

Le Conseil de l'Union ne peut modifier un amendement de la Commission qu'à l'unanimité (art. 293 TFUE), ce qui revient à lui octroyer une influence considérable.

En outre, en vertu du principe de subsidiarité introduit par le traité de Maastricht, la Commission peut agir à la place d'un État membre « si celui-ci n'intervient pas ou si son action est moins efficace et que l'intérêt de l'Union est en jeu ». Le pouvoir de proposition de la Commission connaît cependant des limites : d'une part, du fait que le Parlement et le Conseil de l'Union peuvent à titre exceptionnel y recourir (art. 225 et 241 TFUE) ; d'autre part, du fait que le traité de Lisbonne (art. 11 § 4) a créé « l'initiative citoyenne ». Celle-ci permet à un million au moins de citoyens d'un nombre « significatif » d'États membres de prendre l'initiative de demander à la Commission de préparer une proposition législative, laquelle est libre d'accepter ou de refuser. Il faut saluer l'avancée démocratique de cette disposition du traité de Lisbonne.

Enfin, la Commission européenne peut faire des propositions de programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union (accords interinstitutionnels).

b. Pouvoirs d'exécution

- Le traité de Lisbonne a conféré à la Commission d'importants pouvoirs d'exécution, soit dits « propres » (art. 17 § 1 TUE), soit dits « délégués » (art. 290 TFUE).

Elle détient une compétence exclusive d'exécution dans le domaine de la concurrence, lui permettant l'adoption d'actes législatifs de portée générale ou individuelle.

La Commission peut se voir déléguer « le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale, complétant ou modifiant certains éléments non essentiels de l'acte législatif » (art. 290 § 1 TFUE).

Par ailleurs, elle procède à l'exécution matérielle des décisions du Conseil de l'Union dans de nombreux domaines tels que le budget, la politique agricole commune, la politique régionale au travers des fonds structurels (FEADER, FEDER, FSE, FEAMP), certains programmes de l'Union comme Erasmus (programme universitaire d'échanges universitaires) et la gestion des clauses de sauvegarde.

Enfin, il faut souligner l'action primordiale des nombreux Comités techniques (près de 200) associant à la Commission les experts des États membres dans la préparation des mesures d'exécution des actes législatifs : c'est ce qu'on appelle la « comitologie ».

- Comment l'entreprise peut-elle se faire entendre de la Commission européenne ?

Tout d'abord lors de la phase préparatoire d'une proposition qu'elle élabore, l'entreprise peut faire connaître son point de vue de trois façons :

- la consultation grâce au site Internet « Entreprises et industrie » de la direction de la Commission ;
- la consultation grâce au site Internet de la Commission « Votre point de vue sur l'Europe » : des études d'impact sont réalisées par un cabinet de consultants. Celui-ci va contacter les entreprises et faire remonter les informations recueillies concernant un texte en préparation, dont le service ad hoc de la Commission va tenir compte, car, généralement, la texte sera remanié et adapté aux préoccupations des entreprises. Ces études sont publiées sur le site du secrétaire général de la Commission ;
- enfin les panels de PME lancés en 2006 permettent aux entreprises concernées par un projet de texte de donner leur avis par l'intermédiaire d'« Euro Info Centres » (EIC), hébergés en général dans les

chambres de commerce et d'industrie (300) et qui, grâce à des questionnaires, feront remonter les informations à la Commission.

Après la mise en vigueur de la législation communautaire, les entreprises peuvent à nouveau se faire entendre via les mêmes EIC, qui informeront la Commission des problèmes survenus lors de l'application des nouveaux règlements ou nouvelles directives européennes.

Signalons aussi que la Direction du commerce de la Commission met à la disposition des entreprises le Market access database (base de données d'accès aux marchés), qui recense depuis 2007 les difficultés rencontrées par les entreprises de l'Union exportant leurs produits vers les pays tiers, du fait des barrières douanières, sanitaires et techniques existant à l'entrée de ces pays.

- Le réseau SOLVIT ou le règlement des problèmes rencontrés

Les entreprises (comme les citoyens) peuvent rencontrer des problèmes sur le marché intérieur de l'Union dans de nombreux domaines tels que :

- l'accès au marché ;
- les prestations de service ;
- le remboursement de la TVA ;
- les marchés publics ;
- le refus de reconnaissance de diplômes ou de qualification ;
- l'application inadéquate du droit du travail ;
- le permis de séjour, d'établissement en tant qu'indépendant ;
- la création d'une entreprise ;
- la vente de produits dans un autre État membre ;
- la circulation des capitaux et paiements.

SOLVIT va régler rapidement ces problèmes s'ils sont estimés pertinents : le centre SOLVIT du pays d'origine du citoyen ou de l'entreprise va d'abord examiner le bien-fondé de la demande, puis va en communiquer les données au centre SOLVIT de l'État membre où la difficulté est survenue et qui prend le nom de centre SOLVIT (« chef de file »). Ce dernier a une semaine pour déclarer valable la demande formulée et dix semaines au plus pour trouver une solution grâce à une « coopération » entre les deux centres SOLVIT.

SOLVIT est très apprécié du fait de sa compétence et de sa rapidité à régler ces difficultés rencontrées par les entreprises et les citoyens sur le marché intérieur de l'Union. Ainsi une action en justice est évitée pour le plus grand bien de tous

SOLVIT aide une patiente britannique à se faire soigner en Bulgarie

Bien qu'elle ait présenté les documents justifiant la prise en charge, une résidente britannique en Bulgarie a dû régler à tort les frais relatifs à une consultation médicale.

Le médecin a refusé les documents présentés, indiquant qu'il ne disposait pas d'instructions relatives à la prise en charge de patients originaires d'autres pays de l'UE.

Après l'intervention du réseau SOLVIT, les autorités bulgares ont adressé à la patiente une lettre lui confirmant ses droits (acceptée par le médecin) et lui indiquant le nom d'une personne de contact en cas de difficultés ultérieures. Résolu en quatre mois.

SOLVIT, http://ec.europa.eu/solvit/problems-solved/index_fr.htm

Tous les centres SOLVIT sont joignables soit par téléphone, soit par courrier électronique.

c. Pouvoirs de contrôle

Ils sont très importants et regroupent à la fois les pouvoirs préventifs et répressifs.

Les pouvoirs préventifs

Il s'agit du droit à l'information et du droit d'investigation.

- S'agissant du droit à l'information : Les États membres sont tenus de communiquer à la Commission toute mesure nationale visant à assurer l'exécution du droit communautaire et de fournir tout renseignement utile (art. 4 § 3 TUE) : c'est le principe de coopération loyale des États membres. En outre, l'article 114 § 4 TFUE oblige les États membres à notifier à la Commission toute disposition nationale dérogatoire aux mesures d'harmonisation des législations, ainsi que les dispositions nationales de transposition des directives.
- S'agissant du droit d'investigation : C'est dans le domaine du droit de la concurrence que la Commission est dotée de pouvoirs particulièrement importants : cela concerne les entreprises en infraction avec la législation communautaire interdisant les ententes, les pratiques concertées, les abus de position dominante, les concentrations et les aides d'État qui faussent ou éliminent la concurrence sur le marché intérieur de l'Union européenne. Ces investigations peuvent être très poussées : la Commission (Direction de la concurrence) va contacter les responsables des entreprises en cause, les clients concernés, inspecter les locaux afin de se faire une opinion sur le marché en cause ou sur l'autonomie de comportement des entreprises suspectes.

Les pouvoirs répressifs

Souvent jugés excessifs, ces pouvoirs permettent à la Commission d'assurer le respect de l'ordre juridique de l'Union par un État membre, une personne physique, morale, ou une institution de l'UE, car il ne faut pas oublier que la Commission est la « gardienne des traités ».

- S'il s'agit d'un État membre n'assurant pas ou mal ses obligations, la Commission peut décider de saisir la Cour de justice de l'Union (CJUE) d'un « recours en manquement » (art. 258 TFUE).
- Si l'État membre est fautif d'inexécution répétées, la Commission peut demander à la CJUE de lui infliger une astreinte ou une amende (art. 260 TFUE).
- Sur saisine de la Commission, la CJUE contrôle la légalité des actes des institutions de l'Union (recours « en annulation », art. 263 TFUE) ou sanctionne leur carence (recours « en carence », art. 265 TFUE).
- S'agissant du respect du droit communautaire de la concurrence, la Commission est habilitée, par le règlement no 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002, à décider du montant d'astreintes ou amendes pour les entreprises en infraction. L'article 261 TFUE donne cependant la possibilité aux entreprises fautives d'en contester le montant devant la CJUE (dans les faits, il s'agit du Tribunal). Certaines grandes entreprises comme Microsoft, Eon, ainsi que les cartels du verre (Areva, Alstom, Saint-Gobain) et des tubes cathodiques (Samsung, Panasonic, Toshiba, Philips) se sont vus infliger des sanctions financières colossales.

d. Pouvoirs concernant l'action extérieure

La Commission européenne et le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité peuvent présenter des propositions conjointes au Conseil concernant la PESC (art. 22 § 2 TUE). En matière humanitaire, de coopération et développement, la Commission a des pouvoirs limités, car son pouvoir de proposition est partagé avec le Haut représentant (art. 22 § 1).

Par contre, elle peut négocier des accords internationaux avec les États et les organismes internationaux, sur habilitation du Conseil, au titre de la politique commerciale commune (OMC) et des relations extérieures (PECO, art. 207 et 218 TFUE) ; et des comités spéciaux désignés par le Conseil peuvent l'assister au cours de ces négociations.

Enfin, elle assure la représentation extérieure de l'Union (art. 17 § 1), sauf pour la PESC qui relève de la compétence du Haut représentant, grâce aux 110 délégations de l'Union à l'étranger et auprès des organisations internationales (ONU, OCDE, OSCE, Conseil de l'Europe, notamment). Elle a un pouvoir de recommandation et d'avis pouvant prendre diverses formes : livres verts, livres blancs, mémorandums.

e. Les pouvoirs du président de la Commission

Le président de la Commission a vu ses pouvoirs renforcés au fil des traités ; en effet, il peut définir l'orientation des travaux. Ainsi, pour la durée de son mandat actuel, c'est la [stratégie « Europe 2020 »](#) qui a succédé à l'ancienne « stratégie de Lisbonne » très critiquée. En outre, il nomme les vice-présidents autres que le Haut représentant, donne son accord pour les autres commissaires, peut changer en cours de mandat leur affectation et même demander la démission d'un membre de la Commission. Depuis l'accord-cadre du 9 février 2010 adopté par le Parlement européen, le président sera désormais présent à la conférence des Présidents des groupes politiques du Parlement européen tous les 15 jours. Enfin, le président de la Commission participe aux côtés des chefs d'États aux différents G7 et G8.

Le bilan de la Commission est largement positif en dépit de certaines critiques formulées (action trop technocratique, insuffisance de concertation, dysfonctionnements) : citons l'édification du marché unique (environ 300 directives), l'Union économique et monétaire (rapports Barre et Delors), et la convention de Lomé liant 77 ACP à l'Union.

Plus récemment, après le [Small Business Act](#) du 25 juin 2008, la Commission a lancé, le 9 janvier 2013, le plan d'action « Entrepreneuriat 2020 », afin de raviver l'esprit d'entreprise dans une Europe durement frappée par la crise, relancer la croissance en développant l'éducation, la formation à l'entrepreneuriat, en créant un environnement favorable incluant les seniors, les jeunes, les immigrés, les chômeurs. Les nouvelles PME étant les plus créatrices d'emploi (4 millions par an en Europe), c'est le [principe « Think Small First »](#) qui doit devenir la pierre angulaire des politiques européennes et nationales.

D. Le Parlement européen

L'ancienne « Assemblée parlementaire » européenne est devenue le [Parlement européen](#). Cette institution a pris une importance grandissante au fil des traités, ce qui est légitime, car elle représente les peuples de l'Union et en défend les intérêts (art. 10 TUE) à travers des députés élus au suffrage universel direct depuis la décision du Conseil des ministres mise en vigueur le 1er juillet 1978. De plus, son action contribue à forger une conscience européenne.

➤ Statut des eurodéputés

Les **eurodéputés** sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct depuis 1979, au scrutin proportionnel et selon des règles démocratiques.

Le Parlement européen est composé de 751 députés élus dans les 28 pays membres de l'Union européenne élargie. Il est prévu un minimum de 6 députés et un maximum de 96 députés par Etat membre (Allemagne : 96 élus, France : 74 élus, Italie et Royaume-Uni : 73 élus).

Avec l'entrée de la Croatie dans l'Union, 12 députés se sont ajoutés, ce qui porte le nombre total à 766 eurodéputés jusqu'à la fin de la législature.

Les citoyens européens peuvent voter et être élus dans leur pays d'origine ou leur pays de résidence. Le statut d'eurodéputé comporte deux incompatibilités de base : être membre d'un gouvernement ou fonctionnaire européen. Le traité d'Amsterdam a prévu que le Parlement fixerait statut et conditions d'exercice du mandat des députés après avis de la Commission et accord du Conseil de l'Union.

➤ Organisation

Le 1er juillet 2014, Martin Schulz, président du groupe des Socialistes et Démocrates, a été réélu au poste de président du Parlement européen.

Le président du Parlement européen, élu par le Parlement pour deux ans et demi, préside les séances plénières du Parlement, les réunions du bureau et la conférence des Présidents. Il représente le Parlement à l'extérieur.

Le bureau comprend le président, 14 vice-présidents et 6 questeurs élus pour deux ans et demi. Un secrétaire général, nommé par le bureau, dirige une structure de plus de 5 000 personnes l'assistant dans ses fonctions administratives. La conférence des Présidents regroupe le président du Parlement et ceux des **groupes politiques**. Son rôle est de fixer les attributions des commissions, le calendrier et l'ordre du jour des sessions.

7 groupes politiques transnationaux composent l'actuel Parlement (certains députés n'appartiennent à aucun groupe politique et dans ce cas, ils font partie des non-inscrits) :

- groupe du Parti populaire européen (PPE) ;
- groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen (APSD) ;
- groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE) ;
- groupe des Conservateurs et Réformistes européens (CRE) ;
- groupe des Verts/Alliance libre européenne (Verts/ALE) ;
- groupe Europe de la liberté et de la démocratie (ELD) ;
- groupe confédéral de la gauche unitaire et de la gauche verte nordique (GUE/NGL).

Un nombre minimal de 25 députés d'au moins 7 États membres est désormais requis, à partir de juillet 2009, pour former un groupe politique.

➤ Elections européennes 2014 : Sièges par groupe politique et Etat membre

	PPE	S&D	ECR	ADLE	GUE/NGL	Verts/ALE	EFDD	NI	TOTAL
Belgique	4	4	4	6		2		1	21
Bulgarie	7	4	2	4					17
République tchèque	7	4	2	4	3		1		21
Danemark	1	3	4	3	1	1			13
Allemagne	34	27	8	4	8	13		2	96
Estonie	1	1		3		1			6
Irlande	4	1	1	1	4				11
Grèce	5	4	1		6			5	21
Espagne	17	14		8	11	4			54
France	20	13		7	4	6	1	23	74
Croatie	5	2	1	2		1			11
Italie	17	31			3		17	5	73
Chypre	2	2			2				6
Lettonie	4	1	1			1	1		8
Lituanie	2	2	1	3		1	2		11
Luxembourg	3	1		1		1			6
Hongrie	12	4				2		3	21
Malte	3	3							6
Pays-Bas	5	3	2	7	3	2		4	26
Autriche	5	5		1		3		4	18
Pologne	23	5	19					4	51
Portugal	7	8		2	4				21
Roumanie	15	16		1					32
Slovénie	5	1		1		1			8
Slovaquie	6	4	2	1					13
Finlande	3	2	2	4	1	1			13
Suède	4	6		3	1	4	2		20
Royaume-Uni		20	20	1	1	6	24	1	73
Union européenne	221	191	70	67	52	50	48	52	751

➤ Fonctionnement

Le Parlement siège à Strasbourg, mais son secrétariat général est situé à Luxembourg. La session annuelle débute le deuxième mardi de mars et se poursuit chaque mois durant une semaine. Il y a donc 12 périodes de sessions plénières de 4 jours à Strasbourg et 6 périodes de sessions supplémentaires de 2 jours à Bruxelles.

Les autres semaines, les députés se réunissent en groupe politique ou en commission parlementaire à Bruxelles afin d'étudier les textes ou rapports sur lesquels ils auront à se prononcer.

Lors des séances plénières, il est fréquent que des chefs d'État étrangers invités s'adressent aux députés.

Depuis le 20 juillet 2004, 20 commissions permanentes de 28 à 86 députés sont chargées d'analyser les propositions de la Commission, puis d'établir un rapport selon leur domaine de compétence qui sera examiné par les groupes politiques, discuté et soumis au vote en séance plénière par les députés (rapports et amendements) : 35 délégations parlementaires de 15 députés.

Le Parlement peut aussi créer des commissions temporaires et des commissions d'enquête à la demande d'un quart de ses membres.

Il existe enfin des commissions parlementaires mixtes (liant le Parlement européen à ceux des pays candidats) et des délégations interparlementaires (liaison avec ceux d'États tiers).

➔ Pouvoirs

Les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont considérablement augmenté les pouvoirs du Parlement et ses domaines d'intervention. Le traité de Lisbonne renforce les pouvoirs du Parlement en tant que « législateur », grâce à la quasi-généralisation de la procédure législative ordinaire, ex-codécision (51 nouveaux domaines comme le contrôle aux frontières, le droit d'asile ou la lutte contre l'immigration clandestine).

a. Le Parlement « colégislateur »

En effet, il partage avec le Conseil de l'Union le pouvoir d'adopter la législation communautaire selon diverses procédures (suivant le sujet concerné).

- La procédure législative ordinaire (art. 294 TFUE), remplaçant l'ancienne codécision, donne au Parlement européen des pouvoirs législatifs comparables à ceux du Conseil de l'Union ; elle s'applique aux questions de gouvernance économique, au marché intérieur, aux contrôles aux frontières, au droit d'asile et à l'immigration.
- La **procédure législative spéciale** (art. 223 et 308 TFUE) ne concerne que des cas limités énumérés dans les traités (exemple du statut des eurodéputés) et consiste en l'adoption d'un texte avec la participation du Conseil de l'Union et inversement, qui doit soit donner son avis soit approuver. Cette procédure spéciale recouvre certaines procédures antérieures.
- La procédure **d'avis conforme** (art. 49, 50, 218 TFUE) permet au Parlement d'empêcher l'adoption d'une décision voulue par le Conseil européen ou celui des ministres (préadhésion, nouvel État membre, retrait d'un État, accords internationaux).
- La procédure de **consultation** (art. 77, 25 TFUE) permet au Parlement de donner sa position, mais le Conseil de l'Union n'est pas tenu de le suivre (asile et immigration ou droit de citoyenneté).
- La procédure de **coopération** (art. 295 TFUE) permet au Parlement, au Conseil de l'Union et à la Commission de s'entendre en vue d'un accord interinstitutionnel.

b. Le Parlement « contrôleur »

Dans toute démocratie, l'organe détenteur du pouvoir législatif exerce un contrôle sur l'action de l'exécutif. Le Parlement l'exerce de plusieurs façons.

- Le traité de Lisbonne prévoit **l'élection du président de la Commission** à la majorité simple, sur proposition du Conseil européen à la majorité qualifiée et en tenant compte du résultat des élections européennes.
- **Censure de la Commission** (art. 234 TFUE). À la demande d'un groupe politique ou d'un dixième des députés, une motion de censure peut être déposée et une majorité des deux tiers des suffrages est nécessaire pour son adoption. La démission collective de la Commission Santer, le 16 mars 1999, a été décidée afin d'éviter l'affront d'une censure parlementaire pour la première fois de son histoire.
- Questions écrites ou orales. Le Conseil de l'Union et la Commission peuvent être interpellés : il s'agit d'un « Question Time » instauré en 1973, et les textes des questions comme des réponses figurent au Journal officiel de l'Union européenne.

- Création de **commissions d'enquête**. Une commission d'enquête peut être créée à la demande d'un quart des députés en cas de soupçon de mauvaise application des règles communautaires (affaire de la vache folle).
- Saisine de la Cour de justice. Le Parlement peut tenter un recours en carence ou en annulation devant la Cour, de même que contre les actes affectant ses prérogatives.
- Droit de recevoir des **pétitions** et élection d'un **Médiateur**.
 - Qui peut présenter une pétition ? Tout citoyen européen, toute personne résidant sur le territoire de l'Union, mais également toute entreprise, association ou organisation ayant leur siège établi dans l'UE, peuvent saisir le Parlement européen d'une requête grâce au formulaire en ligne du site Internet du Parlement européen, concernant un domaine de compétence de l'Union (art. 227 TFUE).
 - Quels domaines peut concerner la pétition ? L'ensemble des droits attachés à la citoyenneté européenne et en particulier la libre circulation des personnes, le droit d'établissement, mais aussi la reconnaissance des qualifications professionnelles, tout ce qui se réfère à l'emploi, la politique sociale, le marché intérieur, la libre circulation des marchandises et des services, la protection des consommateurs, les questions environnementales.
 - Comment fonctionne la commission des pétitions ? La commission des pétitions se réunit tous les mois sauf en août, et s'efforce de coopérer avec les autorités nationales ou locales de l'État membre en cause, mais sans pour autant remettre en question les décisions prises par les organes nationaux compétents. Les réunions de la commission sont publiques par souci de transparence et visibles sur le site Internet du Parlement. Les pétitionnaires ont même le droit d'y assister à l'occasion de l'examen de leur requête.
 - Quel résultat peut-on attendre ? La commission des pétitions doit tenir le requérant informé des suites décidées, en d'autres termes soit demander l'ouverture d'une enquête à la Commission européenne, soit contacter le réseau SOLVIT, soit transmettre la pétition à d'autres commissions du Parlement spécialisées dans le domaine concerné. Plus rarement, elle peut rédiger un rapport complet au Parlement ou effectuer une mission d'enquête dans le pays (ou la région) concerné et publier un rapport contenant faits, observations et recommandations.

Outre ces multiples fonctions, le Parlement de Strasbourg s'est attaché à défendre les **droits de l'homme**, et en plus de son action quotidienne en ce sens, il a créé le Prix Sakharov en 1988.

c. Le Parlement « grand argentier »

Depuis les traités du 22 avril 1970, du 22 juillet 1975 et le traité de Maastricht, le Parlement dispose de pouvoirs importants dans ce domaine qui ont été modifiés par le traité de Lisbonne (art. 314 TFUE) :

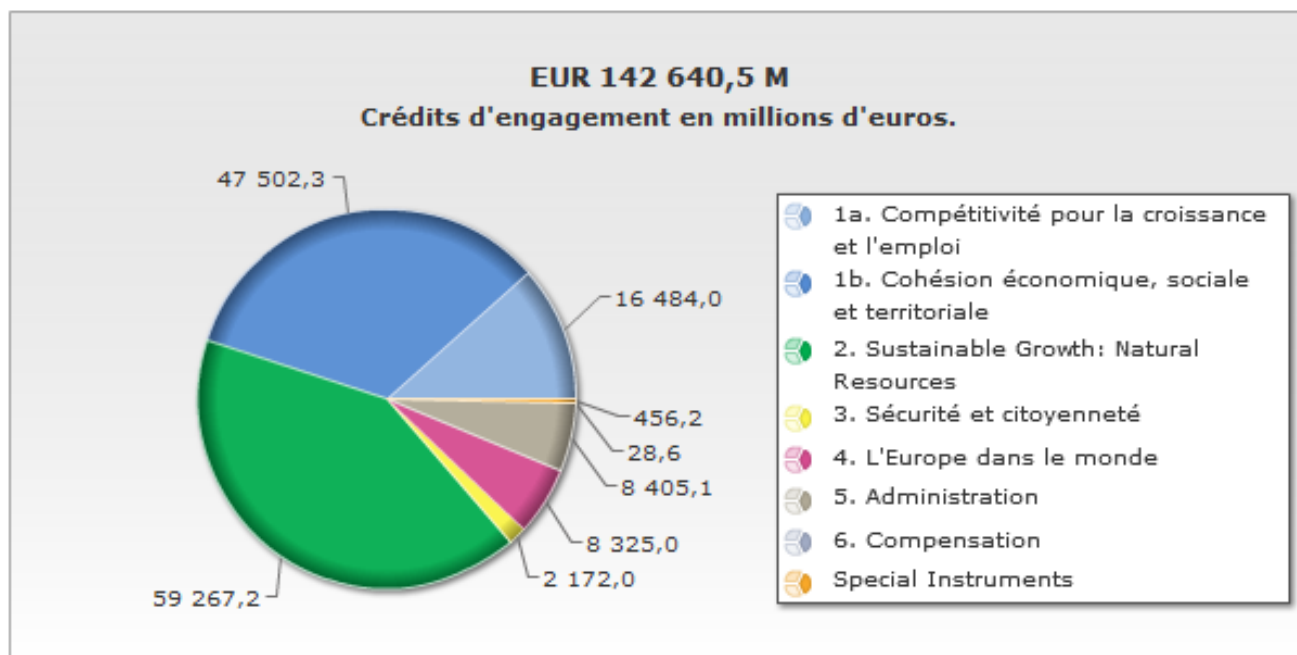
- il arrête les perspectives financières pluriannuelles et le budget. La signature du président rend celui-ci exécutoire (rejet en bloc du budget en 1980 et 1985) ;
- avant le traité de Lisbonne, le Parlement avait le dernier mot sur le Conseil de l'Union pour les **dépenses non obligatoires** (ex. : politique industrielle). Il pouvait seulement proposer des modifications aux dépenses obligatoires (ex. : agriculture), car le Conseil avait le dernier mot ;
- le traité de Lisbonne reconnaît au Parlement européen un droit de décision égal à celui du Conseil de l'Union pour l'adoption de l'ensemble du budget annuel de l'Union. La différence entre dépenses obligatoires et non obligatoires disparaît. Ainsi le traité de Lisbonne augmente les pouvoirs budgétaires du Parlement ;
- le Parlement procède à un vote de décharge envers la Commission concernant l'exécution du budget.

d. Comment le budget est-il financé ?

L'Union dispose de ressources propres pour financer ses dépenses, qui sont de trois types :

- les **ressources propres traditionnelles** ou RPT (droits de douane) ;
- la **taxe sur la valeur ajoutée** ou TVA ;
- la ressource fondée sur le **revenu national brut** ou RNB (0,73 % appliqué au RNB de chaque État membre) : actuellement, il s'agit de la ressource la plus importante.

➔ Le budget de l'Union pour 2013



2. Le système juridictionnel

A. La Cour de justice de l'Union européenne

Créée par le traité de Paris instituant la CECA, cette haute juridiction est devenue compétente pour les litiges relevant de la CEE et la CEEA depuis l'entrée en vigueur des traités de Rome en 1958. Son siège est à Luxembourg.

➔ Organisation

La **Cour de justice** est formée de 28 juges, de 9 **avocats généraux**, tous nommés pour 6 ans renouvelables par les gouvernements des États membres, ainsi que d'un greffier nommé par la Cour pour 6 ans renouvelables. Le traité de Nice a prévu qu'il y aura autant de juges que d'États membres (art. 251 TFUE), mais que seuls les grands États bénéficieront d'un avocat général permanent avec un système de rotation pour les autres postes. Le Conseil pourra augmenter le nombre d'avocats généraux sur proposition de la Cour (art. 252 TFUE). Le traité de Lisbonne prévoit 11 avocats généraux au lieu de 8 à la demande de la Pologne. Les avocats généraux présentent des conclusions, les juges délibèrent et rendent des arrêts, et le greffier dirige les services de la

Cour, rédige et consigne les actes de procédure et des audiences. Le traité de Lisbonne a créé un comité consultatif pour la nomination des juges et des avocats généraux, qui regroupe 7 membres (anciens juges européens, juges de juridictions nationales suprêmes et juristes de très haut niveau, dont un proposé par le Parlement européen).

Le président de la Cour est désigné par les juges pour 3 ans renouvelables. Son rôle consiste à présider audiences et travaux, nommer un juge rapporteur pour chaque affaire à traiter, fixer les dates d'audience et prononcer les référés.

La Cour siège en séance plénière (affaires importantes ou à la demande des États, des institutions) ou en chambres de 3, 5 ou 7 juges. Le traité de Nice a prévu une grande chambre de 13 juges qui traitera les affaires relevant actuellement de la chambre plénière.

➤ Pouvoirs

Assurer le respect du droit dans l'application des traités. La Cour de justice est compétente pour les recours suivants (art. 250 TFUE) :

- **recours en manquement** contre les États n'ayant pas satisfait à leurs obligations communautaires. Ils sont intentés soit par un État contre l'État fautif, soit par la Commission du fait de l'inexécution de ses obligations par un État (art. 258-260 TFUE) ;
- **recours en annulation** relatifs à la légalité des actes communautaires, formés par les États essentiellement (art. 263-264 TFUE) ;
- **recours en carence**, formés par les États essentiellement à l'encontre de certaines institutions fautives (art. 265-266 TFUE) ;
- **actions en réparation contre les institutions ou leurs agents** formées par les États essentiellement (art. 268 et 340 TFUE) dans les 5 ans du dommage ;
- **pourvois contre les décisions du Tribunal** (cf. ci-après) par les États, les institutions et les personnes physiques ou morales (la Cour ne juge alors que le droit et non les faits) ;
- depuis le traité de Lisbonne, la Cour peut examiner les recours dirigés contre les actes du Conseil européen, à l'exception des actes relevant de la PESC. Il s'agit du droit de recours d'un État membre sanctionné ou risquant de l'être pour violation grave et persistante des droits fondamentaux (art. 269 TFUE). La Cour pourra aussi statuer sur les recours relatifs aux visas, au droit d'asile et à l'immigration.

Assurer l'interprétation des traités européens : c'est la procédure du **renvoi préjudiciel** sur l'interprétation et/ou la validité du droit communautaire originaire et dérivé (art. 267 TFUE). Seules les juridictions nationales peuvent saisir la Cour (recours obligatoire pour les juridictions de dernier ressort), sauf si l'acte est clair (arrêt Cilfit du 6 octobre 1982). L'arrêt en interprétation a une autorité absolue.

Donner des avis sur la compatibilité d'accords externes avec les traités européens, sur saisine du Conseil, de la Commission et du Parlement (art. 300 TCE).

Par décision du Conseil du 20 décembre 2007, la Cour a prévu la mise en place, au 1er mars 2008, de la « **procédure préjudicielle d'urgence** » permettant de traiter très rapidement les questions les plus sensibles concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union : c'est une chambre spécialisée de 5 juges qui sera chargée de filtrer et de traiter ces affaires dans un délai d'un an.

Après une procédure écrite et orale, les conclusions de l'avocat général, la délibération des juges chargés de l'affaire et le prononcé de l'arrêt, celui-ci est publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) dans les 24 langues de l'Union, et a force exécutoire.

En outre, depuis le traité d'Amsterdam du 1er mai 1999, ses compétences englobent les domaines couverts par l'ancien troisième pilier de l'Union (justice et affaires intérieures) en matière pénale. Par son arrêt du 13 septembre 2005, la Cour semble avoir, selon certains experts, contribué à la « communautarisation jurisprudentielle » du droit pénal en reconnaissant à la Commission le droit de proposer des sanctions pénales pour faire respecter le droit communautaire. Enfin, elle joue de plus en plus un rôle de « Cour de cassation ».

La Cour dans la vie du citoyen de l'Union

Parmi les milliers d'arrêts rendus par la Cour, la plupart, notamment tous ceux rendus à titre préjudiciel, ont manifestement des conséquences importantes dans la vie quotidienne des citoyens de l'Union. Quelques-uns d'entre eux sont cités ci-après à titre d'exemple dans les domaines les plus importants du droit de l'Union.

Libre circulation des marchandises

Depuis l'arrêt *Cassis de Dijon*, rendu en 1979, relatif au principe de la libre circulation des marchandises, les commerçants peuvent importer dans leur pays tout produit provenant d'un autre pays de l'Union – à condition qu'il y ait été légalement produit et commercialisé et qu'aucune raison impérieuse, tirée, par exemple, de la protection de la santé ou de l'environnement, ne s'oppose à son importation dans le pays de consommation.

Libre circulation des personnes

De nombreux arrêts ont été rendus dans le domaine de la libre circulation des personnes. Dans l'arrêt *Kraus* (1993), la Cour a affirmé que la situation d'un ressortissant communautaire titulaire d'un diplôme universitaire de troisième cycle, qui a été obtenu dans un autre État membre et qui facilite l'accès à une profession ou à l'exercice d'une activité économique, est régie par le droit communautaire, même en ce qui concerne les rapports de ce ressortissant avec son État membre d'origine. Ainsi, si un État membre peut soumettre l'utilisation de ce titre sur son territoire à une autorisation administrative, la procédure d'autorisation doit avoir pour seul but de vérifier si celui-ci a été régulièrement délivré.

Parmi les arrêts rendus dans ce domaine, l'un des plus connus est l'arrêt *Bosman* (1995), dans lequel la Cour a statué, à la demande d'une juridiction belge, sur la compatibilité de règles de fédérations de football avec la libre circulation des travailleurs. Elle a indiqué que le sport pratiqué à un niveau professionnel est une activité économique dont l'exercice ne peut pas être entravé par des règles régissant le transfert des joueurs ou limitant le nombre de joueurs ressortissants d'autres États membres. Cette dernière considération a été étendue, par des arrêts ultérieurs, à la situation des sportifs professionnels en provenance de pays tiers ayant conclu un accord d'association (arrêt *Deutscher Handballbund*, 2003) ou de partenariat (arrêt *Simutenkov*, 2005) avec les Communautés européennes.

Libre prestation des services

Un arrêt de 1989 sur la libre prestation des services concernait un touriste britannique qui avait été agressé et sérieusement blessé dans le métro parisien. Saisie par une juridiction française, la Cour a décidé que, en tant que touriste, il était bénéficiaire de services hors de son pays et relevait du principe de non-discrimination en raison de la nationalité inscrit dans le droit communautaire. Il avait dès lors droit à la même indemnisation que celle à laquelle un ressortissant français pouvait prétendre (arrêt *Cowan*).

Saisie par des juridictions luxembourgeoises, la Cour a déclaré qu'une législation nationale aboutissant à refuser à un assuré le remboursement des frais d'un traitement dentaire au motif qu'il a été dispensé dans un autre État membre, constitue une entrave injustifiée à la libre prestation des services (arrêt Kohll, 1998) et qu'un refus de remboursement des frais liés à l'achat de lunettes à l'étranger est considéré comme une entrave injustifiée à la libre circulation des marchandises (arrêt Decker, 1998).

Égalité de traitement et droits sociaux

Une hôtesse de l'air avait engagé une action contre son employeur en raison de la discrimination dans la rémunération qu'elle percevait par rapport à ses collègues de sexe masculin qui accomplissaient le même travail. Saisie par une juridiction belge, la Cour a décidé, en 1976, que la règle du traité imposant le principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs féminins et masculins pour un même travail avait un effet direct (arrêt Defrenne). En interprétant les règles communautaires concernant l'égalité de traitement entre hommes et femmes, la Cour a contribué à la protection des femmes contre le licenciement lié à la maternité. Ne pouvant plus travailler en raison de difficultés liées à sa grossesse, une femme fut licenciée. En 1998, la Cour a déclaré ce licenciement contraire au droit communautaire. Le licenciement d'une femme au cours de sa grossesse en raison d'absences causées par une maladie liée à la grossesse même est une discrimination interdite fondée sur le sexe (arrêt Brown).

Afin de garantir la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, il est nécessaire que ceux-ci puissent disposer d'un congé annuel payé. En 1999, le syndicat britannique BECTU a contesté la réglementation britannique, qui privait de ce droit des travailleurs ayant des contrats de travail de courte durée, au motif qu'elle n'était pas conforme à une directive communautaire concernant l'aménagement du temps de travail. La Cour a conclu (arrêt BECTU, 2001) que le droit au congé annuel payé est un droit social directement conféré à tous les travailleurs par le droit communautaire et qu'aucun travailleur ne peut en être privé.

Droits fondamentaux

En jugeant que le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont elle assure le respect, la Cour a considérablement contribué à l'augmentation des standards de protection de ces droits. À cet égard, elle s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux États membres et des instruments internationaux sur la protection des droits de l'homme, notamment la Convention européenne des droits de l'homme, auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré. Dès l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, elle pourra appliquer et interpréter la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, à laquelle le traité de Lisbonne reconnaît la même valeur juridique que les traités. Après de nombreux attentats terroristes contre des policiers, le port d'armes des forces de police a été introduit en Irlande du Nord. Toutefois, pour des raisons de sécurité publique, le port d'armes n'a pas été autorisé (sur la base d'un certificat délivré par le ministère compétent et inattaquable devant les autorités judiciaires) aux femmes exerçant dans la police. En conséquence, aucun contrat d'emploi à temps complet n'a plus été offert à une femme dans la police nord-irlandaise. Saisie par une juridiction du Royaume-Uni, la Cour a décidé que l'exclusion de tout pouvoir de contrôle du juge sur un certificat d'une autorité nationale s'oppose au principe d'un recours juridictionnel effectif reconnu à toute personne qui s'estime lésée par une discrimination fondée sur le sexe (arrêt Johnston, 1986).

Citoyenneté de l'Union

Quant à la citoyenneté de l'Union qui, selon le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est reconnue à toute personne ayant la nationalité d'un État membre, la Cour a confirmé que celle-ci implique le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre. Ainsi, un ressortissant mineur d'un État membre, qui dispose d'une assurance maladie et de ressources suffisantes, bénéficie également d'un tel droit de séjour. Elle a souligné que le droit communautaire n'exige pas du mineur qu'il dispose lui-même de ressources nécessaires et que le refus d'accorder dans le même temps à sa mère, ressortissante d'un pays tiers, un droit de séjour priverait de tout effet utile le droit de séjour de l'enfant (arrêt Zhu et Chen, 2004).

Dans le même arrêt, la Cour a précisé que, même dans le cas où l'acquisition de la nationalité d'un État membre a pour but de procurer un droit de séjour en vertu du droit communautaire à un ressortissant d'un État tiers, un État membre ne peut pas restreindre les effets de l'attribution de la nationalité d'un autre État membre.

Site officiel de la CJUE, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/

La Cour a rendu 7 890 arrêts de 1986 à 2008. Elle a joué un rôle décisif dans l'intégration juridique européenne grâce à une interprétation et une application homogènes du droit communautaire. Certains arrêts sont célèbres, en particulier ceux concernant l'effet direct et la primauté du droit communautaire, et sont aussi connus des juristes de Rome que de ceux d'Helsinki, de Berlin et de Paris (arrêts van Gend en Loos et Costac/Enel). Elle a aussi contribué fortement à édifier le droit européen des affaires (droit essentiellement jurisprudentiel).

En 2013, la Cour a été saisie de 699 affaires nouvelles et en a clôturé 635.

B. Le Tribunal

La Cour de justice de l'Union européenne regroupe la Cour de justice, le Tribunal et les tribunaux spécialisés. Non prévu par les traités de Paris et de Rome, le **Tribunal de première instance (TPI)** a été créé par une décision du Conseil de l'Union le 24 octobre 1988, dans le but d'alléger les tâches de la Cour. Il est entré en fonction le 1er janvier 1989, et le traité de Maastricht l'a intégré (art. 256 TFUE). Le traité de Lisbonne a modifié son appellation : il est en effet devenu « le **Tribunal** ».

Son siège est à Luxembourg.

➔ Organisation

Le Tribunal se compose de 28 juges nommés pour 6 ans renouvelables. Le président est désigné par les juges pour 3 ans. Il n'y a pas d'avocats généraux, mais le traité de Nice donne au Tribunal la possibilité d'en créer (art. 254 TFUE). Son greffe est distinct de celui de la Cour.

Il siège en chambres de 3 ou 5 juges (8 chambres depuis le 25/09/2007). Ses décisions sont susceptibles de recours devant la Cour de justice de l'Union.

➔ Pouvoirs

Il statue sur tous les recours en annulation, carence et réparation formés par des personnes physiques ou morales contre l'UE (décision du Conseil du 8 juin 1993).

Il statue sur les recours introduits par les entreprises contre les sanctions infligées par la Commission en matière de concurrence.

Le traité de Nice fait de cette juridiction le juge de droit commun pour l'ensemble des recours directs (sauf ceux attribués à une chambre juridictionnelle), ainsi que certaines questions préjudicielles spécifiques (déclaration annexe). La Cour reste néanmoins compétente pour l'essentiel du renvoi préjudiciel et des recours en manquement. Un statut pourra délimiter ultérieurement les compétences entre ces deux juridictions.

Le Tribunal est devenu compétent (art. 256 TFUE) pour les recours formés contre les décisions des tribunaux spécialisés (Tribunal de la fonction publique) : il s'agit ici d'un réexamen de l'affaire. En 2013, 790 affaires ont été introduites, tandis que 702 affaires ont été réglées et 1325 affaires sont restées pendantes.

C. Le Tribunal de la fonction publique

Institué par le traité de Nice et la décision du Conseil du 2 novembre 2004, le Tribunal de la fonction publique est devenu opérationnel le 5 octobre 2005.

➔ Organisation

8 juges nommés par le Conseil à l'unanimité pour 6 ans renouvelables, parmi lesquels un président est désigné pour 3 ans renouvelables ; et un greffier spécifique.

Le [Tribunal de la fonction publique](#) peut siéger soit en Assemblée plénière, soit en chambre de 3 à 5 juges.

➔ Pouvoirs

Il statue sur les recours formés par les fonctionnaires et agents de la Communauté et ses décisions sont susceptibles d'appel devant le Tribunal de première instance (juge de droit seulement).

Il est aussi compétent pour les recours concernant les personnels d'Europol, d'Eurojust, de la Banque centrale européenne et de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur.

En 2013, 160 nouvelles affaires ont été introduites, 184 ont été clôturées et 211 sont restées pendantes.

3. Les institutions financières

A. La Banque centrale européenne (BCE)

Créée par le traité de Maastricht, la [Banque centrale européenne \(BCE\)](#) a été institutionnalisée par le traité de Lisbonne ; elle est la première institution fédérale de l'Union européenne, indépendante des États membres, ayant succédé à l'Institut monétaire européen le 1er juin 1998. Elle n'est devenue opérationnelle que le 1er janvier 1999.

C'est la pierre angulaire de l'Union économique et monétaire. Son siège est à Francfort.

➔ Organisation

Le [Conseil des gouverneurs](#) est l'organe qui réunit les 18 gouverneurs des banques centrales nationales des pays membres de la zone euro et les 6 membres du Directoire. Le président du Conseil Ecofin et un membre de la Commission y participent également. Le traité de Nice ne modifie pas cette composition, mais permet de modifier les règles concernant la prise de décision.

Le [Directoire](#) se compose d'un président, d'un vice-président et de 4 autres membres nommés pour 8 ans non renouvelables par les États après consultation du Parlement, du Conseil des gouverneurs, et sur recommandation du Conseil de l'Union. Jean-Claude Trichet, ancien gouverneur de la Banque de France, a succédé à Wim Duisenberg en novembre 2003 (arrangement franco-allemand) et a exercé ses fonctions jusqu'en octobre 2011. C'est Mario Draghi, gouverneur de la Banque d'Italie, qui dirige la BCE depuis le 1er novembre 2011, conformément à la direction de l'Eurogroupe du 16 mai 2011. Un système de rotation de ses dirigeants est prévu dans la perspective des futurs élargissements avec un plafond de 21 membres.

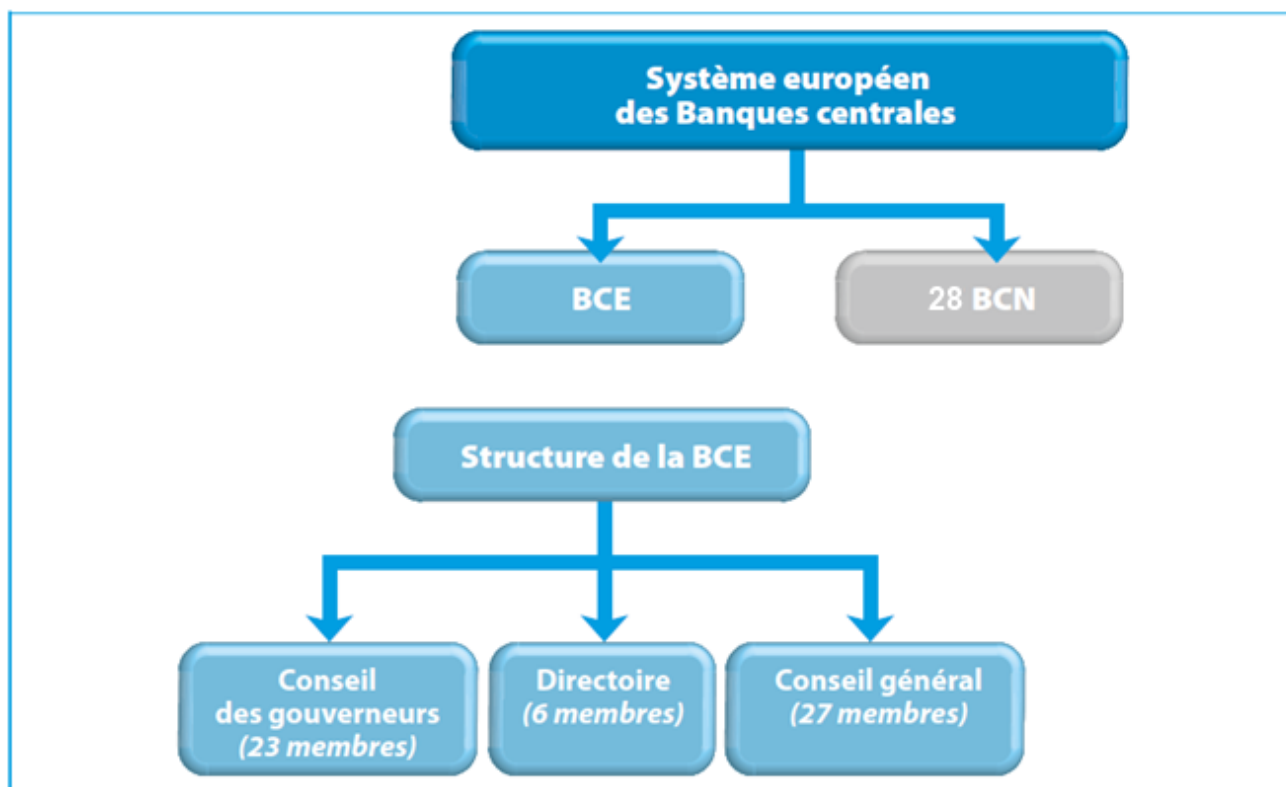
Le [Conseil général](#) regroupe les gouverneurs des banques centrales des 28 pays membres de l'Union européenne.

Le [Système européen des banques centrales \(SEBC\)](#) regroupe la BCE et les 28 banques centrales nationales.

En revanche, l'[Eurosystème](#) regroupe la BCE et les banques centrales des pays membres de la zone euro.

En 2014, la Lettonie a rejoint la zone euro portant à 18 le nombre de ses membres. L'entrée de la Lituanie est officialisée à partir du 1er janvier 2015.

➤ Schéma simplifié du SEBC et de la BCE*



➤ Pouvoirs

L'objectif prioritaire de la BCE est la stabilité des prix (hausse des prix à la consommation 2 %) et le respect du Pacte de stabilité et de croissance par les États membres.

Le Conseil des gouverneurs définit la politique monétaire de l'Union, conduit les opérations de change et gère les réserves de change de l'Union. Les décisions sont prises à la majorité simple.

Le Directoire met en œuvre la politique monétaire décidée et donne des instructions aux banques centrales nationales. Il est aussi responsable de la gestion courante de la BCE. À l'automne 2008, pour faire face au risque de manque de liquidités des banques de l'Eurosystème, la BCE est intervenue massivement en leur accordant des fonds importants, et le 4 décembre elle a abaissé son taux directeur (REFI) à 2,50 % pour contribuer à enrayer la récession des économies européennes (deux réductions avaient déjà été décidées les 8/10 et 6/11 portant le REFI à 3,75 % et 3,25 %). Le 15 janvier 2009, le Conseil des gouverneurs a décidé de réduire encore le REFI à 2 %, puis à 1 % depuis le 7 mai 2009. Ces baisses spectaculaires et rapprochées sont exceptionnelles dans l'histoire de la BCE (il faut remonter aux années 2003-2005). En outre, le 10 décembre 2008, elle a accordé des prêts d'un montant global de 94 milliards d'euros aux banques implantées dans la zone euro. Depuis le 7 avril 2011, la BCE a relevé le REFI de 0,25 %, le portant pour la première fois depuis 2008 à 1,25 % du fait des risques inflationnistes liés à la hausse des cours des matières premières.

Le REFI, qui avait subi plusieurs ajustements de juillet à décembre 2012, était tombé à 0.75%, mais la BCE a été conduite à l'abaisser encore à 0.15% du fait de la récession qui s'était installée en zone euro. Le 3 juillet 2014, Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne (BCE), a indiqué que le taux directeur de la BCE demeurerait inchangé (0.15%).

Sous la pression de la BCE, le gouvernement grec a été contraint d'adopter, en février 2010, un plan d'urgence, afin de réduire d'ici à 2012 son déficit budgétaire de 12,75 % à 3 %. Le règlement de la crise grecque est d'autant plus important que ce pays est considéré par les marchés financiers comme le « maillon faible » de la zone euro du fait de ses déficits répétés et de ses statistiques peu fiables. Afin de faire face à la détérioration des finances publiques grecques, de celles de l'Irlande et du Portugal, et dans l'éventualité d'autres crises à venir au sein d'autres membres de la zone euro (Espagne et Italie), un Mécanisme européen de stabilité (MES) a été finalisé au Conseil européen du 25 mars 2011 : doté de 700 milliards d'euros, il succédera à l'actuel Fonds européen de stabilité financière (FESF) créé en mai 2010. Mario Draghi semble décidé à impulser à la BCE un rôle nouveau ; en effet, loin de se limiter à juguler l'inflation au sein de la zone euro, cette vénérable institution n'a pas hésité, fin janvier 2012, à effectuer avec les banques centrales de l'Eurosystème une opération d'échange des obligations grecques décotées qu'elle détenait contre de nouveaux titres.

Le Conseil général a pour rôle d'associer les États « pre-in » (c'est-à-dire les États qui ne font pas encore partie de la zone euro) aux décisions prises dans le cadre de cette zone, mais sans droit de vote.

La BCE présente un rapport annuel aux Conseils européen et de l'Union, ainsi qu'au Parlement européen et à la Commission. Le président peut participer aux réunions « Écofin » du Conseil, s'il traite de questions relatives à la BCE, et aux réunions de l'Eurogroupe réunissant les ministres de l'Économie et des Finances des pays membres de la zone euro. Naguère groupe informel, l'Eurogroupe est officialisé depuis la mise en vigueur du traité de Lisbonne.

Les actes ou les carences de la BCE peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour de justice de l'Union.

B. La Banque européenne d'investissement (BEI)

Créée par le traité de Rome, la Banque européenne d'investissement (BEI) est devenue, avec le traité de Maastricht, une institution communautaire. Indépendante financièrement, elle a son siège à Luxembourg et dispose de bureaux à Athènes, Bruxelles, Lisbonne, Londres et Madrid.

➤ Organisation

Le Conseil des gouverneurs est composé de 28 ministres des Finances désignés par les États membres. Il définit la politique de crédit de la banque et approuve le bilan et le rapport annuel d'activité.

Le conseil d'administration regroupe 28 administrateurs des États membres, ainsi qu'un membre de la Commission, nommés pour 5 ans par le Conseil des gouverneurs et les États. Il décide du montant des prêts et emprunts. Il se réunit une fois par mois. Le traité de Nice prévoit de modifier éventuellement cette composition et les modalités de prise de décision.

Le Comité de direction, organe exécutif collégial et permanent de 9 membres, est présidé par Werner Hoyer depuis le 1er janvier 2012, assisté de 8 vice-présidents nommés pour 6 ans par le Conseil des gouverneurs, sur proposition du conseil d'administration. Il a pour mission d'exécuter les décisions du conseil d'administration.

Le comité de vérification, organe indépendant composé de 3 membres et de 3 experts nommés pour 3 ans par le Conseil des gouverneurs et responsable devant lui seul, a pour mission de s'assurer de la régularité des opérations de la BEI.

➤ Pouvoirs

La Banque européenne d'investissement finance les investissements productifs concernant les infrastructures (métro à Rennes), les projets industriels (super-porteurs Airbus), ou intéressant le cadre de vie, des projets de modernisation ou de reconversion des entreprises, ainsi que des projets d'intérêt commun de plusieurs États de l'Union européenne.

En 1997, elle a créé le Programme d'action spécial Amsterdam (PASA) visant à soutenir l'emploi et la croissance, et en 1999 le programme Earn Euro Area Reference Note. En 2001, au sommet de Gand, il a été décidé que la BEI financerait jusqu'à 75 % au lieu de 50 % des projets relatifs aux transports, à l'environnement, au tourisme, durant 2 ans, afin de relancer la croissance européenne.

En 2004, la BEI a consacré 43,2 milliards d'euros à des projets finalisant les objectifs européens : 39,7 milliards pour les 25 États membres de l'Union et 3,5 milliards pour les pays tiers partenaires. Ainsi, elle a contribué au financement, en France, du tramway de Clermont-Ferrand à hauteur de 155,7 millions et, en Slovaquie, d'un tronçon autoroutier pour 30 millions d'euros. Le 29 septembre 2006, elle a accordé un prêt de 150 millions d'euros à la ville de Marseille (France) pour financer un nouveau tramway, car le développement durable est devenu pour la BEI un axe prioritaire d'intervention.

Elle finance également des projets dans les pays ACP, dans les anciens pays de l'Est (PECO), en Asie, en Amérique latine et dans les pays méditerranéens depuis le traité de Maastricht.

Le 23 septembre 2008, le groupe BEI a décidé de renforcer son appui aux PME touchées de plein fouet par la crise économique pour la période 2008-2011 avec 30 milliards d'euros pour 2008-2009. De plus, la BEI a décidé d'intervenir en « partage des risques » avec les banques commerciales pour stimuler les secteurs des PME jugés incertains ou risqués par les banques de l'Union.

En 2009, la BEI a accordé 79 milliards d'euros à l'appui des objectifs de l'Union européenne : 70,5 milliards d'euros dans les États membres de l'Union et de l'AELE, et 8,5 milliards d'euros dans les pays partenaires (4,3 milliards d'euros pour les pays d'élargissement ; 1,6 milliard d'euros pour les pays méditerranéens ; 1,3 milliard d'euros pour ceux d'Amérique latine et d'Asie ; 1,1 milliard d'euros pour ACP/PTOM et l'Afrique du Sud ; et 0,2 milliard d'euros pour la Russie et les pays voisins).

En 2010, la BEI a financé de nombreux projets en faveur de la lutte contre le changement climatique (30 % des prêts) et a apporté en conséquence une importante contribution à la croissance durable. Dès lors, 72 milliards d'euros de prêts ont été consentis (63 dans l'Union et 9 à l'extérieur). En 2011, bénéficiant du triple A, la BEI n'a eu aucune difficulté à se financer sur les marchés à des taux avantageux pour soutenir de nombreux projets innovants dans des secteurs porteurs comme les énergies renouvelables et les transports notamment. Elle a ainsi pu accorder 54 milliards d'euros de prêts aux États de l'Union européenne et 7 milliards dans les pays partenaires.

Enfin, s'agissant de la France, un prêt de 250 millions d'euros a été accordé à la ville de Montpellier pour financer sa troisième ligne de tramway. Au total, 120 000 PME ont bénéficié de ces prêts.

En 2012, la Grèce, très touchée par la crise économique, a reçu un soutien de 370 millions d'euros pour financer des actions sur le climat, les PME et l'économie de la connaissance. La BEI a aussi augmenté son capital de 10 milliards d'euros afin de pouvoir financer davantage de projets.

Projets financés en 2011 en dehors de l'Union européenne	Milliards d'euros
Pays de l'élargissement	3,4
Pays méditerranéens	1
Pays ACP-PTOMet Afrique du Sud	0,8
Amérique latine, Asie	1,2
Russie et pays voisins	0,8

C. La Cour des comptes

Créée par le traité de Bruxelles du 22 juillet 1975, entrée en fonction en 1977, la [Cour des comptes](#) a été institutionnalisée (art. 13 TUE) par le traité de Maastricht du 1er novembre 1993. Elle siège à Luxembourg.

➤ Organisation

La Cour des comptes comprend 28 membres nommés pour 6 ans renouvelables par le Conseil des ministres statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement. Le traité de Nice prévoit leur nomination future à la majorité qualifiée, un juge par État après les élargissements et la création de nouvelles chambres pour adopter certains rapports ou avis (art. 287 TFUE).

Des groupes d'audit sont constitués pour préparer les délibérations de la Cour.

➤ Pouvoirs

La Cour des comptes contrôle la légalité et la régularité des dépenses et des recettes (art. 287 TFUE) : c'est la conscience financière de la Communauté, selon Guy Isaac.

Elle effectue des contrôles sur place et sur pièces pour s'assurer de la bonne gestion des institutions communautaires. La Cour contrôle l'exécution du budget, et son rapport présenté au Parlement européen par son président a une influence déterminante sur la décision parlementaire d'octroyer ou non la « décharge » à la Commission (art. 319 TFUE). De plus, la Cour a compétence pour accorder une déclaration d'assurance (DAS) au Conseil de l'Union et au Parlement relative à la « fiabilité » des comptes.

En 2012, des erreurs de l'ordre de 5,2 milliards d'euros ont été constatées en matière d'allocation des aides directes versées aux agriculteurs (enveloppe de 43,9 milliards d'euros). En outre, sur 180 paiements contrôlés par la Cour des comptes, 70 étaient entachés d'erreurs.

La Cour des comptes publie un rapport annuel d'activité transmis au Parlement européen, de même que des rapports spéciaux, et formule des avis à toute institution communautaire qui en fait la demande. Cependant, elle est obligatoirement consultée dans le cadre de la réglementation financière (art. 322 TFUE).

La Cour des comptes peut saisir la Cour de justice pour défendre ses prérogatives (traité d'Amsterdam) et aussi en cas de carence de la Commission, car elle ne peut poursuivre judiciairement les infractions constatées. C'est la raison pour laquelle cette institution n'a pas été regroupée avec les autres juridictions étudiées dans cet ouvrage.

4. Le système consultatif

A. Le Comité des régions

Créé par le traité de Maastricht sous l'influence de l'Allemagne, le **Comité des régions** a été installé le 9 mars 1994 et représente les collectivités locales et régionales de l'Union européenne. Son siège est à Bruxelles.

➤ Organisation

Le Comité des régions comprend 353 membres (depuis l'adhésion de la Croatie à l'UE) représentant les régions de l'Union, nommés pour 5 ans (depuis le traité de Lisbonne) à la majorité qualifiée par le Conseil de l'Union sur proposition des États membres.

Les membres devront détenir un mandat de la collectivité qu'ils représentent.

Le Comité des régions se réunit en Assemblée plénière 5 fois par an, et le travail s'effectue en commissions et sous-commissions.

De nombreuses régions ont ouvert à Bruxelles des bureaux, des antennes et des délégations (DOM, Canaries, Madère, Açores, Polynésie).

➤ Les 6 commissions permanentes du Comité des régions

COTER	Politique de cohésion territoriale
ECOS	Politique économique et sociale
DEVE	Politique de développement durable
EDUC	Politique de la culture et de l'éducation
CONST	Politique de la gouvernance (institutions)
RELEX	Politique des relations extérieures

➤ Pouvoirs

Le Comité des régions est obligatoirement consulté par la Commission et le Conseil de l'Union dans les domaines de l'éducation, la culture, la jeunesse, la santé publique et la politique régionale en particulier.

Depuis le traité d'Amsterdam, il est obligatoirement consulté sur les questions sociales, l'emploi, l'environnement, la formation professionnelle, le Fonds social européen, la coopération transfrontalière.

Le Comité des régions rend des avis (non obligatoires) lorsque le Conseil, la Commission et le Parlement le souhaitent.

Cette institution très récente est appelée à jouer un rôle essentiel dans les années à venir du fait du rôle grandissant des régions dans l'édification de la future Europe et de l'importance de la politique régionale, deuxième poste budgétaire de l'Union.

Le traité de Lisbonne lui confère la possibilité de saisir la Cour de justice de l'Union, d'une part, pour contester la conformité d'un acte au principe de subsidiarité, d'autre part, pour sauvegarder ses prérogatives. Le Comité des régions est donc devenu, grâce à ce traité, le gardien du **principe de subsidiarité**.

Une plateforme de suivi de la stratégie de Lisbonne a été créée associant les collectivités territoriales à ce processus selon trois principes fondamentaux : partenariat décisionnel, proximité des citoyens et subsidiarité.

Le Comité des régions a adopté près de 400 avis depuis sa création sur des questions aussi variées que le

développement des réseaux de communication, les transports, l'énergie, l'accès à la formation continue, la lutte contre le cancer et le sida. En avril et juin 2010 se sont tenus à Bruxelles les Forums sur les macrorégions et sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Le 13 décembre 2011, le Bureau du Comité a entériné le rapport de la plateforme de suivi sur « Europe 2020 » (ex-stratégie de Lisbonne), envisageant de donner davantage de poids aux autorités régionales et locales dans l'exercice de la gouvernance européenne, et donc d'orienter l'Union vers une gouvernance à multiples niveaux. C'est ce message que le président Luc Van den Brande a lancé lors de la séance plénière du Comité tenue à Bruxelles le 16 février 2012.

Le nouveau président est Ramón Luis Valcárcel Siso.

B. Le Comité économique et social européen (CESE)

Créé par le traité de Rome, le **Comité économique et social européen** est régi par les articles 300 à 304 TFUE et représente les diverses catégories socio-économiques de l'Union dont il fait connaître la position sur certaines politiques communautaires.

Sa récente appellation a été rendue nécessaire pour éviter la confusion avec les sigles similaires de la Confédération européenne des syndicats et des Conseils ou Comités économiques et sociaux des États membres. Son siège est à Bruxelles.

➤ Organisation

Le CESE est composé de 353 membres (depuis l'adhésion de la Croatie à l'UE) nommés pour 5 ans renouvelables (depuis le traité de Lisbonne) par le Conseil de l'Union à la majorité qualifiée, d'après une liste de candidats établie par chaque État membre.

Ils sont issus des divers milieux sociaux et économiques et sont répartis en trois groupes : employeurs, travailleurs et activités diverses (commerçants, professions libérales, etc.).

Le CESE adopte ses avis à la majorité simple lors des sessions en séance plénière. Les travaux sont préparés par les six sections de travail (agriculture, emploi, transports, marché unique, Union économique et monétaire, relations extérieures). Depuis le traité de Maastricht, ses membres bénéficient d'une indemnité. Une nouvelle commission consultative des mutations industrielles a été intégrée au CESE depuis la disparition de la CECA en 2002.

➤ Pouvoirs

Depuis l'Acte unique, le Comité économique et social européen donne son avis (souvent pris en compte par la Commission) au Conseil de l'Union, à la Commission, et même au Parlement depuis le traité d'Amsterdam.

Sa consultation est obligatoire dans les cas prévus par les traités : par exemple sur la PAC, la libre circulation, la liberté d'établissement ou la politique de l'emploi.

Les avis sont pris en séance plénière, à la majorité simple, et ne sont pas contraignants même s'ils sont publiés au JOUE.

Le délai imparti pour répondre est d'au moins un mois.

Depuis le traité de Maastricht, il donne son avis sur l'éducation, la santé, la protection des consommateurs, et depuis le traité d'Amsterdam, il est consulté sur les questions d'emploi. Enfin, le CESE peut rendre des avis de sa propre initiative (environ 15 %).

Le CESE a également une activité soutenue en matière d'information car il organise très souvent des colloques et des rencontres avec les conseils économiques et sociaux des États de l'Union, les régions, et aussi avec des structures identiques des pays de l'AELE, des PECO, des ACP, des pays méditerranéens et des Amériques.

Au cours de l'année 2008, le CESE a rendu de nombreux avis à la demande de la Commission portant surtout sur la croissance et l'emploi, les infractions aux règles sur les ententes et les abus de position dominante et la stratégie des industries de défense. Depuis sa création, le CESE a rendu près de 5 000 avis publiés au JOUE.

Dans la phase cruciale du processus de la stratégie de Lisbonne renouvelée et appelée « UE 2020 », le CESE a rappelé la priorité de certains axes : l'énergie et le changement climatique, le développement durable, la réforme des universités en Europe. En effet, ces axes conditionnent le développement socio-économique dans un contexte général de préservation des droits sociaux. Le président Nilsson, début 2012, a eu l'occasion, lors d'une conférence du CESE, d'évoquer la nécessité d'impliquer davantage les citoyens dans l'achèvement de la construction européenne, de mettre en place un Comité européen de l'énergie et de déclarer 2012 comme l'année européenne du vieillissement actif, prônant la solidarité intergénérationnelle. Enfin, une réunion tenue les 16 et 17 février à Palma de Majorque a permis d'étudier les problèmes spécifiques auxquels sont confrontées les Îles dans le contexte tourmenté de la crise actuelle.

2013 ayant été déclarée l'année des citoyens, le CESE a décidé de récompenser les initiatives de la société civile pour l'Europe durable. De plus, 27 établissements scolaires ont été sélectionnés pour permettre à 100 jeunes de participer à l'événement du 18 avril « Your Europe Your Say 2013 ».

Voici comment le CESE décrit ce dernier événement :

« De janvier à début avril 2013, des membres du CESE ont visité les écoles sélectionnées dans leur pays d'origine pour une séance d'information sur l'UE, le CESE et l'événement. Ensuite, toutes les écoles participantes ont reçu un document début février avec les 12 propositions de priorités politiques pour le CESE pour 2013-2015. Il a été demandé aux élèves de proposer des priorités supplémentaires (maximum 3) et de classer ainsi les 15 priorités par ordre d'importance (1 point = la moins importante et 15 points = la plus importante).

Après avoir reçu toutes les contributions des 27 écoles, les 15 meilleures priorités ont été sélectionnées en vue d'être discutées pendant le Workshop organisé en coopération avec la DG Connect de la Commission européenne. De plus, une plateforme en ligne, l'outil Futurium créé par la DG Connect, a été utilisé afin d'étendre l'audience et de permettre à tous de s'exprimer sur ces priorités. »

Site officiel CESE www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.your-europe-your-say-2013

5. Les organes spécialisés et les Agences

A. Le Médiateur européen

Instauré par le traité de Maastricht, le **Médiateur européen** est encore appelé ombudsman. Son statut et ses fonctions ont été précisés par la décision du Parlement européen du 9 mars 1994. Le rôle du Médiateur n'a fait que croître avec le temps.

➤ Statut

Élu pour cinq ans renouvelables par le Parlement européen, le Médiateur (art. 288 TFUE) agit comme un conciliateur et comme un enquêteur indépendant de son bureau de Strasbourg. Seule la Cour de justice peut mettre fin à ses fonctions. Depuis la décision du Conseil du 18 juin 2008 et approuvée par le Parlement européen, le statut du Médiateur a été renforcé : il pourra consulter tout document nécessaire à son enquête, y compris en levant l'exception du secret ; de plus, il pourra être aidé par des organismes responsables de la protection des droits de l'homme dans les États membres. Enfin, il pourra notifier à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) les informations recueillies au cours de ses enquêtes.

Médiateur : Emily O'Reilly (Médiatrice européenne) a succédé à Nikiforos Diamantouros en 2013.

➤ Rôle

Qui peut saisir le Médiateur ?

Toute personne physique résidant dans l'Union, toute association, organisation, ou entreprise ayant leur siège statutaire dans l'Union peuvent saisir le Médiateur en déposant une plainte sur papier libre ou sur un formulaire (disponible sur Internet).

Il faut savoir que les entreprises et les organisations participent souvent à des projets ou à des marchés publics de l'Union et sont donc en contact fréquent avec les institutions communautaires.

Conditions de validité de la plainte

- La plainte peut être effectuée sur papier libre ou sur un formulaire online.
- Elle doit indiquer l'identité du plaignant ainsi que le motif.
- Viser une institution communautaire (sauf les juridictions).
- Concerner un cas de mauvaise administration.
- Avoir été précédée de démarches auprès des institutions en cause.
- Être introduite dans les deux ans suivant les faits litigieux.

Que peut faire le Médiateur ?

Après examen de la plainte, il décide de l'ouverture ou non d'une enquête exclusivement sur les cas de mauvaise administration de la part des institutions et organes de l'Union :

- les retards de paiement ;
- les différends contractuels ;
- les problèmes relatifs aux marchés publics ;
- la violation des droits fondamentaux ;

- le refus de donner accès à des documents.

Par contre, il ne peut pas enquêter à partir de plaintes contre les autorités nationales, régionales ou locales des États membres, les juridictions et médiateurs nationaux, ainsi qu'à partir de plaintes dirigées contre des entreprises ou des particuliers.

Il va rechercher une solution amiable avec l'institution fautive (qui a 3 mois pour donner sa réponse) et informer le plaignant des suites envisagées.

On peut citer quelques exemples parmi les nombreux cas traités avec succès par le Médiateur européen :

- une petite entreprise a pu percevoir de la Commission européenne le paiement de factures d'un montant substantiel, alors qu'elle avait échoué à l'obtenir en dépit de nombreuses lettres de relance ;
- une entreprise a réussi à obtenir de la BEI l'accès à un rapport d'audit traitant d'un important projet en Afrique financé par l'Union européenne.

La Commission rembourse 100 000 euros à une ONG

Une ONG belge a réalisé avec succès un projet de l'UE, contribuant ainsi à la création de 59 micro-entreprises en République démocratique du Congo (RDC). Étant donné qu'elle rencontrait des difficultés à obtenir des factures valables de la part des entrepreneurs partenaires locaux, l'ONG avait reçu le consentement écrit de la Commission de pouvoir utiliser une méthode simplifiée de déclaration de frais. Cependant, suite à un audit, la Commission a procédé au recouvrement de 150 000 A auprès de l'ONG, faisant valoir que certains frais n'étaient pas suffisamment documentés. La Commission a accepté la proposition du Médiateur et a ainsi remboursé plus de 100 000 A à l'ONG.

Site officiel du Médiateur européen

<http://www.ombudsman.europa.eu/fr/press/release.faces/fr/50228/html.bookmark#h10>

Ce moyen de règlement de litiges avec les institutions de l'Union est rapide, facile et efficace pour les personnes physiques et morales.

Chaque année le Médiateur transmet un rapport global sur son activité, qui permet de tirer un certain nombre d'enseignements fort utiles. Ainsi on apprend que 82 % des recommandations formulées par lui sont suivies d'effet par les institutions concernées et notamment la Commission. Toutefois, le 13 janvier 2013, Nikiforos Diamandouros a vivement critiqué le refus de celle-ci de donner accès aux documents relatifs à l'exemption du Royaume-Uni de la Charte européenne des droits fondamentaux (la plainte émanait d'European Citizen Action Service, ONG basée à Bruxelles).

B. Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD)

➔ Statut

Le droit à la protection des données à caractère personnel est un droit fondamental consacré par la Charte des droits fondamentaux (art. 8) et par la directive no 95/46/CE, s'appliquant à tous les États membres de l'Union, ainsi qu'à l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

Le **Contrôleur** est une autorité indépendante créée par l'article 286 TCE ; son mandat est de cinq ans renouvelables et il est aidé dans sa mission par un contrôleur adjoint et un secrétariat.

Contrôleur actuel : Peter Hustinx.

➔ Rôle

C'est le règlement no 45/2001 CE qui a précisé ses fonctions. Sa mission consiste non seulement à protéger les données à caractère personnel ainsi que la vie privée, mais également à veiller à ce que les institutions et organes de l'Union européenne agissent de même.

Le CEPD a un triple rôle.

Rôle de contrôle

Il supervise le traitement des données à caractère personnel dans les institutions et organes de l'Union grâce à l'aide d'un **délégué à la protection des données (DPD)**. Il gère les plaintes des citoyens, contrôle les traitements « à risque » et conduit des enquêtes.

Rôle de conseil

Il conseille la Commission, le Conseil de l'Union et le Parlement européen sur des propositions de textes législatifs touchant à la vie privée des citoyens.

L'ACAC (Accord commercial anti-contrefaçon) est un accord commercial international visant à lutter contre les violations des droits de propriété intellectuelle, par la définition d'une approche commune sur les procédures de mise en application et par la coopération internationale des pays et des autorités compétentes. Il traite principalement de la contrefaçon de marchandises, du piratage, de l'utilisation illégale des marques et du droit d'auteur. Il contient également des mesures spécifiques à l'application des droits de propriété intellectuelle dans l'environnement numérique. En février 2010, le CEPD a publié un avis de sa propre initiative afin d'attirer l'attention de la Commission sur les aspects de la protection de la vie privée et des données personnelles à prendre en compte dans les négociations de l'ACAC.

Le CEPD donne un second avis le 24/04/2012, qui se base sur une analyse minutieuse du texte final de l'accord et vise à fournir des orientations sur les questions de protection de la vie privée et des données personnelles soulevées par l'ACAC.

Il souligne que bon nombre des mesures visant à renforcer l'application des droits de propriété intellectuelle en ligne pourraient impliquer la surveillance à grande échelle du comportement des utilisateurs et de leurs communications électroniques. Ces mesures sont très intrusives dans la sphère privée des individus et ne doivent être appliquées que si elles sont nécessaires et proportionnées à l'objectif de faire respecter les droits de propriété intellectuelle.

Site officiel du CEPD www.edps.europa.eu

Rôle de coopération

Il coopère avec d'autres autorités chargées également de protéger les données personnelles afin de donner à son action plus de cohérence à travers l'Europe. En 2010, une réforme du cadre juridique européen de la protection des données a été envisagée et un rapport sur la vidéosurveillance a été publié. Le 28 janvier 2012, s'est ouverte la journée européenne de la protection des données afin de sensibiliser les fonctionnaires de l'Union sur leurs droits et leurs obligations dans un domaine qui tend à prendre une place considérable dans leurs responsabilités quotidiennes. En outre, le CEPD tient chaque année un stand dans les locaux des principales institutions de l'Union à l'occasion de la journée de l'Europe.

C. Les Agences

Le principe de décentralisation des instances de l'Union a été adopté dans les années 1970 (création du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle), puis a été amplifié en 1990 dans le souci de « déconcentrer » géographiquement et, enfin, dans les années 2000, qui ont vu naître une troisième vague d'agences dépendant des trois piliers créés par le traité de Maastricht.

Le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1er janvier 2009 ayant supprimé cette structure en piliers, on ne pouvait maintenir l'ancien classement des agences. En 2012, un remaniement fut nécessaire et conduisit à une nouvelle classification que nous allons étudier : les agences européennes, les agences exécutives et les agences Euratom.

➤ Les Agences européennes

On distingue les agences générales et les agences spéciales.

a. Les agences générales

Le Conseil européen d'octobre 1993 a amplifié le phénomène de décentralisation et de nombreuses agences ont été créées : l'Observatoire des drogues et des toxicomanies en 1993, l'Agence européenne pour l'environnement, l'Office de l'harmonisation dans le marché, la Fondation européenne pour la formation et le Centre de traduction des organes de l'Union créés en 1994.

Une dernière vague d'agences fit son apparition dans les années 2000 :

- l'Agence européenne pour la sécurité des aliments, l'Agence de la sécurité aérienne, l'Agence européenne de la sécurité maritime en 2002 ;
- l'Agence ferroviaire européenne, l'Agence européenne chargée de la sécurité et de l'information, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex) en 2004 ;
- le Centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies, l'Agence communautaire de contrôle des pêches, l'Agence de surveillance du GNSS européen en 2005 ;
- l'Institut européen pour l'égalité des hommes et des femmes en 2006 ;
- l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'Agence européenne de produits chimiques en 2007.

Ces agences ont une organisation et un fonctionnement identiques.

En effet, elles comprennent toutes un conseil d'administration, un directeur exécutif, qui représente l'agence et dirige les services et, enfin, des comités scientifiques ou techniques. Le programme de travail est fixé par les

institutions de l'Union sur une période pluriannuelle. Les agences sont tenues de fournir un rapport annuel d'activité aux institutions européennes. Elles sont financées en général par le budget de l'Union et contrôlées par la Cour des comptes et par la Commission européenne.

b. Les agences spéciales

On observe deux catégories de ce type d'agences :

- d'une part, les agences de la PESC, renforçant la coopération entre États membres, telles que l'Agence européenne de défense, l'Institut d'études de sécurité de l'UE et le Centre satellitaire de l'UE ;
- d'autre part, les agences de coopération policière et judiciaire en matière pénale, luttant contre la criminalité internationale : l'Office européen de police ou Europol, le Collège européen de police ou CEPOL et l'Unité de coopération judiciaire de l'UE ou Eurojust.

Contrairement à son appellation, précisons que l'Agence spatiale européenne n'est pas une agence « européenne », car certains de ses membres ne ressortent pas de l'Union.

➔ Les Agences exécutives

Il s'agit d'organismes chargés de l'exécution de certaines tâches liées aux politiques communautaires et dont le siège se trouve soit à Bruxelles, soit à Luxembourg. On en dénombre 6 :

- l'Agence exécutive « Éducation, audiovisuel, et culture » (EACEA) ;
- l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (CER) ;
- l'Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation (EACI) ;
- l'Agence exécutive pour la recherche (REA) ;
- l'Agence exécutive pour la santé et les consommateurs (AESC) ;
- l'Agence exécutive du réseau transeuropéen des transports (TEN-TEA).

Ces agences ont été créées par la Commission en application du règlement no 58/2003 du 16 janvier 2003 pour mettre en œuvre tout ou partie des programmes de dépenses de l'Union. Ces agences dépendent étroitement de la Commission qui demeure responsable des tâches et de leur contrôle.

En 2011, trois autorités européennes de surveillance financière ont été créées, afin de prévenir les risques de remise en cause du système financier européen :

- l'Autorité bancaire européenne ;
- l'Autorité européenne des marchés financiers ;
- l'Autorité européenne des assurances et des pensions civiles.

➔ Les Agences Euratom

Ces organismes ont été créés pour réaliser les objectifs du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, plus connue sous le nom d'Euratom. Les agences Euratom ont été créées pour une durée déterminée et leur siège se trouve soit à Bruxelles, soit à Luxembourg : il s'agit de l'Agence de l'approvisionnement Euratom et de l'entreprise commune européenne pour ITER et le développement de l'énergie de fusion.

Les sources du droit de l'Union européenne



Il existe deux catégories principales de sources du droit de l'UE : d'un côté, il y a le droit originaire ; de l'autre, se trouve le droit dérivé. Ce dernier « dérive », découle, en fait, de la première catégorie.

En effet, le droit originaire détermine les conditions de procédure, la compétence et les limites dans lesquelles sont adoptés les actes de droit dérivé.

Une troisième source du droit de l'UE est formée des sources subsidiaires.

1. Le droit originaire

Les **traités** de l'Union européenne constituent le **droit originaire ou primaire de l'UE**. Ils la fondent et l'instituent. Pour l'UE, ils sont l'équivalent de la Constitution ou de la Loi fondamentale d'un État. La Cour de justice les a d'ailleurs qualifiés de Charte constitutionnelle de base dans l'arrêt *Les Verts c/ Parlement* qu'elle a rendu en 1986.

A. Le contenu des traités

Les traités régissent l'organisation et le fonctionnement du système de l'UE. Ils définissent notamment :

- les éléments fondamentaux de l'UE ;
- les pouvoirs de ses différents acteurs et organes ;
- les rapports interinstitutionnels ;
- les compétences matérielles des acteurs de l'UE ;
- les procédures d'adoption des actes ;
- les procédures juridictionnelles auprès de la Cour de justice.

B. Les catégories des traités

Il est possible de distinguer les traités originaires des traités modifiant ces derniers.

➤ Les traités originaires

Il s'agit des traités fondateurs qui ont mis en place les Communautés elles-mêmes devenues l'Union européenne :

- le [traité de Paris](#) du 18 avril 1951, qui institue la [Communauté européenne du charbon et de l'acier](#). Ce traité, conclu pour une période de 50 ans, a expiré en 2002 et ne produit donc plus d'effet ;
- les [traités de Rome](#) du 25 mars 1957 mettant en place la [Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique](#).

➤ Les traités complémentaires

Ces traités ont pour but de modifier ou compléter les traités originaires.

le traité de Bruxelles	8 avril 1965	fusionne les exécutifs des trois Communautés : il institue un Conseil et une Commission uniques pour les 3 Communautés existantes à l'époque.
le traité de Luxembourg	22 avril 1970	modifie les compétences budgétaires et accroît les pouvoirs financiers du Parlement européen
le traité de Bruxelles	22 juillet 1975	crée la Cour des comptes et renforce à nouveau les pouvoirs budgétaires du Parlement européen
la décision du Conseil	20 septembre 1976 – entrée en vigueur le 1 ^{er} juillet 1978	prévoit l'élection des représentants à l'Assemblée [Parlement européen] au suffrage universel direct
l' Acte unique européen	17 février 1986 – entré en vigueur le 1 ^{er} juillet 1987	complète les traités et donne également un fondement juridique au Conseil européen et à la coopération politique
le traité de Maastricht	7 février 1992 – entré en vigueur le 1 ^{er} novembre 1993	prépare la création de l'Union monétaire européenne et jette les bases d'une union politique
le traité d'Amsterdam	2 octobre 1997 – entré en vigueur le 1 ^{er} mai 1999	cherche à réformer les institutions européennes en vue de l'adhésion de nouveaux États membres
le traité de Nice	26 février 2001 – entré en vigueur le 1 ^{er} février 2003	poursuit la réforme des institutions afin que l'UE continue à fonctionner efficacement après l'élargissement à 25 États membres
le traité de Lisbonne	13 décembre 2007 – entré en vigueur le 1 ^{er} décembre 2009	a pour objectif de rendre l'UE plus démocratique, efficace et apte à affronter les problèmes mondiaux

Tous ces textes ont également été modifiés et complétés par les différents [actes d'adhésion](#) qui adaptent les traités chaque fois que de nouveaux pays ont adhéré à l'UE.

Acte d'adhésion de 1972	adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni en 1973
Acte d'adhésion de 1979	adhésion de la Grèce en 1981
Acte d'adhésion de 1985	adhésion de l'Espagne et du Portugal en 1986
Acte d'adhésion de 1994	adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995
Acte d'adhésion de 2003	adhésion de la République tchèque, de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la Slovaquie et de la Slovénie en 2004
Acte d'adhésion de 2005	adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007
Acte d'adhésion de 2011	adhésion de la Croatie en 2013

Pour aller plus loin

L'appellation officielle des traités de l'UE

Les dispositions de ces différents textes sont, pour la plupart, regroupées dans deux traités :

- le Traité sur l'Union européenne (TUE), créé par le traité de Maastricht ;
- le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui correspond au traité de Rome, renommé ainsi par le traité de Lisbonne. Auparavant, ce traité avait été renommé « Traité instituant la Communauté européenne » (TCE) par le traité de Maastricht.

La structure des traités

Les traités ont différentes séries de dispositions :

- le préambule et les articles liminaires définissent les objectifs de la construction européenne ;
- les règles institutionnelles mettent en place les organes, définissent leurs pouvoirs, leur fonctionnement et leurs rapports ;
- les règles matérielles présentent les différentes politiques d'intervention, les champs d'action de l'UE. Elles forment le droit de l'UE ;
- les clauses finales définissent les conditions d'entrée en vigueur et de révision du traité ;
- chaque traité est aussi accompagné de protocoles additionnels et de déclarations. Les protocoles ont la même valeur juridique que les traités eux-mêmes, auxquels ils sont assimilés. Les déclarations n'ont qu'une valeur politique.

2. Le droit dérivé

À côté du droit primaire, le **droit dérivé** constitue l'autre source du droit de l'UE. Il est composé par l'ensemble des actes pris en application ou en exécution des traités. Il correspond à l'ensemble des actes conventionnels ou unilatéraux adoptés par les institutions européennes.

A. Les actes conventionnels

➤ Les accords internationaux

Les accords internationaux permettent à l'Union européenne de développer ses relations économiques, sociales et politiques avec le reste du monde.

Il existe différents types d'accord international :

- les **accords d'adhésion** : depuis l'adoption du traité de Lisbonne, l'article 6-2 TUE prévoit que « l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. ». Pour ce faire, le Parlement européen doit approuver la conclusion de cet accord d'adhésion à la Convention. Il doit être conclu à l'unanimité par le Conseil de l'Union et la décision de conclusion de l'accord devra, pour entrer en vigueur, être approuvée par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.
- les **accords d'association** : l'association est une coopération économique étroite, avec un vaste soutien financier de la part de l'Union : accords avec les pays et territoires d'outre-mer ou visant à préparer une future adhésion, par exemple.
- les **accords de coopération** : ils visent à une coopération économique intensive : c'est le cas des accords liant l'Union aux États du Maghreb.
- les **accords commerciaux** : ils sont signés en matière de politique douanière et commerciale conclus avec les pays tiers ou des organisations commerciales internationales. À cet égard, on peut citer les conventions de Lomé ou l'accord qui a institué l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Lorsque l'Union négocie et conclut un accord international, elle dispose soit d'une compétence exclusive, soit d'une compétence partagée avec les États membres :

si sa compétence est **exclusive**

- L'Union européenne est la seule à pouvoir négocier et conclure l'accord.
- L'article 3 TFUE précise les domaines dans lesquels elle dispose d'une compétence exclusive pour la conclusion des accords internationaux (union douanière, politique monétaire pour les États dont la monnaie est l'euro, etc.).

si sa compétence est **partagée** avec les États membres

- L'accord est conclu à la fois par l'Union et par les États membres.
- Il s'agit alors d'un texte auquel les États membres doivent donner leur accord. L'article 4 TFUE énonce les domaines de compétence partagée (marché intérieur, environnement, protection des consommateurs, transports, etc.).

Les accords internationaux conclus par l'Union européenne doivent être conformes aux traités fondateurs de l'Union. Ils leur sont subordonnés. Ils ont cependant une valeur supérieure aux actes de droit dérivé adoptés unilatéralement par les institutions européennes (règlements, directives, décisions, etc.) car, selon l'article 216-2 TFUE, ils « lient les institutions de l'Union et les États membres ». En revanche, ils doivent respecter les principes généraux du droit et, en particulier, les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'UE.

➤ Les accords interinstitutionnels

Les accords interinstitutionnels sont le fruit d'un accord de volonté des institutions européennes entre elles. Leur objet est d'organiser et de faciliter la coopération entre les institutions. Ce type d'accord est issu de la pratique institutionnelle, mais le traité de Lisbonne a consacré cette pratique dans l'article 295 TFUE. Ce dernier reconnaît l'existence des accords interinstitutionnels et précise qu'ils peuvent revêtir un caractère contraignant. Ce caractère contraignant dépend alors de la volonté des auteurs de l'acte de se lier.

Les accords conclus par les États membres

Deux cas de figure doivent être étudiés :

- soit les accords internationaux sont conclus entre États membres. Dans ce cas, ils ne sont pas des sources de droit de l'Union européenne mais ils peuvent être complémentaires au droit de l'UE. Selon les cas, ils doivent être compatibles avec le droit de l'UE. Mais ils n'en constituent pas une source.
- soit les accords internationaux sont conclus par les États membres et des tiers. Dans cette hypothèse, ces accords peuvent, dans certains cas, être considérés comme des sources de droit de l'Union européenne.
- Quel que soit le cas de figure, les États membres sont liés par l'obligation de coopération loyale consacrée par l'article 4-3 TUE, notamment en cas d'incompatibilité entre les dispositions de l'accord conclu et le droit de l'UE.

B. Les actes unilatéraux

➤ Les actes prévus par les traités

Les actes unilatéraux prévus par les traités sont adoptés en application des dispositions des articles 288 TFUE et suivants. L'article 288 TFUE dispose que « pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis ».

Le règlement

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre (art. 288 TFUE).

- Le règlement est l'acte le plus efficace et le plus complet qui puisse être adopté. Il possède des caractéristiques l'apparentant à la loi dans un État.
- C'est un acte général et obligatoire dans tous ses éléments.

- Il est directement applicable dans tous les États membres.
- Il s'adresse à tous. Il crée dès lors des droits et des obligations pour les États et les particuliers.
- Le Conseil de l'Union seul, le Conseil de l'Union et le Parlement (lorsqu'ils statuent ensemble), la Commission et la Banque centrale européenne peuvent l'adopter.
- Exemple : « lorsque l'UE a décidé de prendre des mesures pour protéger les appellations des produits agricoles fabriqués dans des régions spécifiques, comme le jambon de Parme, le Conseil a adopté un règlement sur cette question ».

La directive

La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens (art. 288 TFUE).

- L'objectif principal de la directive est de rapprocher les législations nationales.
- Elle s'adresse aux États membres et elle les lie en ce qui concerne le résultat à atteindre.
- En théorie, une directive pourrait s'adresser à un seul État membre. Mais le plus souvent elles concernent l'ensemble des États de sorte que leurs effets se produisent sur l'ensemble du territoire de l'UE. Sa portée initialement individuelle devient générale.
- Les États membres ont donc le choix quant à la forme et aux moyens à adopter pour réaliser l'objectif de la directive, dans le délai imposé par elle.
- L'absence de transposition dans les délais, une transposition incomplète ou mauvaise, constitue un manquement de l'État susceptible d'un recours.
- Elle peut être d'effet direct.
- Le Conseil de l'Union seul, le Conseil de l'Union et le Parlement, la Commission peuvent y recourir.
- Exemple : « la directive sur le temps de travail fixe des périodes de repos obligatoire et impose une limite au temps de travail hebdomadaire autorisé dans l'UE. Il revient toutefois à chaque pays d'élaborer ses propres lois pour déterminer comment appliquer ces règles ».

La décision

La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci (art. 288 TFUE).

- La décision est l'acte par lequel les institutions règlent un cas particulier.
- Elle est obligatoire dans tous ses éléments (comme le règlement).
- Mais elle est individuelle quant à ses destinataires (États ou particuliers).
- Elle peut exiger de son destinataire d'agir ou de ne pas agir.
- Elle confère à son destinataire des droits et lui impose des obligations.
- La décision peut être adoptée par le Conseil de l'Union seul ou en collaboration avec le Parlement européen ainsi que par la Commission.
- Exemple : « lorsque la Commission a pris la décision d'infliger une amende au géant de l'informatique Microsoft pour abus de position dominante, la seule entreprise concernée était Microsoft ».

La recommandation et l'avis

Les recommandations et les avis ne lient pas (art. 288 TFUE).

- La recommandation permet aux institutions de s'exprimer sans créer d'obligation juridique pour ses destinataires (États membres, autres institutions de l'Union et même particuliers). Elle suggère plus une ligne de conduite.
- Exemple : lorsque la Commission a émis une recommandation demandant que les politiques de rémunération dans le secteur financier n'encouragent pas à des prises de risques excessives, ce texte n'avait aucune portée obligatoire.
- L'avis permet aux institutions de se prononcer sur une question particulière. Il fixe le point de vue de l'institution sur un point particulier. Il n'impose aucune obligation juridique vis-à-vis de ses destinataires.
- Exemple : un des avis rendus par le Comité des régions concerne la contribution des régions aux objectifs fixés par l'UE en matière d'énergie.

➔ Présentation des actes unilatéraux définis à l'article 288 TFUE selon leurs caractéristiques

	Règlement	Directive	Décision	Recommandation	Avis
Général	X	X			
Obligatoire	X	X	X		
Individuel		X	X		
Portée normative complète	X		X		
Portée normative incomplète		X			
Destiné aux États	X	X	X	X	X
Destiné aux particuliers	X		X	X	X
Directement applicable	X		X pour celles adressées aux particuliers		
Indirectement applicable		X si effet direct reconnu	X pour celles adressées aux États et si effet direct reconnu		

Ces instruments juridiques forment le droit dérivé. Il ne faut pas non plus oublier les **actes hors nomenclature** : règlements intérieurs des institutions, codes de bonne conduite, actes financiers, ou encore les instructions adressées aux fonctionnaires.

Les instruments juridiques adoptés pour la mise en œuvre des politiques du Traité sur l'Union européenne (comme la PESC – actions communes, positions communes, décisions-cadres) ne font pas, à proprement parler, partie de ce droit dérivé, puisqu'ils relèvent de relations intergouvernementales.

➔ Les actes nés de la pratique : les actes atypiques

La pratique des institutions de l'UE a été à l'origine d'une prolifération d'actes qui ne sont pas prévus et définis par les traités, mais qui sont inclus dans le droit dérivé.

La Commission adopte des actes qui sont destinés à exposer des projets, des programmes, des orientations (programmes, programmes d'action, [livres blancs](#), [livres verts](#)). D'autres ont une valeur déclaratoire exposant une ligne de conduite ou une réflexion sur une politique européenne comme les [déclarations](#), les [conclusions](#), les [communications](#) ou les procès-verbaux.

De son côté, le Conseil de l'Union adopte des [résolutions](#) qui peuvent être à l'origine de règlements ou des directives.

Il existe aussi des « codes de conduite » qui expriment un concours de volonté entre deux ou plusieurs institutions, ou entre une institution et les États membres.

3. Les sources subsidiaires du droit de l'UE

Ces sources du droit de l'UE correspondent à la [jurisprudence](#) des institutions juridictionnelles de l'UE, aux principes généraux du droit dégagés par elles et au droit international.

A. La jurisprudence

- Elle est constituée par l'ensemble des décisions prononcées par la Cour, le Tribunal et le Tribunal de la fonction publique.
- La mission des organes juridictionnels est d'assurer le respect du droit communautaire dans l'interprétation et l'application des traités.
- Par là-même, ils garantissent l'unité du droit de l'UE par leur interprétation uniforme.

B. Les principes généraux du droit

Ils correspondent aux règles non écrites appliquées par le juge communautaire complétant les traités ou comblant leurs lacunes. Les [principes généraux du droit](#) ont un rang supérieur au droit dérivé. Ils peuvent être dégagés à partir :

- du droit international (comme le « principe de bonne foi ») ;
- de leur appartenance commune aux États membres (comme le « principe de confiance légitime ») ;
- des objectifs des traités communautaires (comme le « principe de libre concurrence ») ;
- des droits fondamentaux.

C. Le droit international

Le **droit international** est une source d'inspiration pour les juridictions de l'UE (et notamment la Cour). Elles y font référence en renvoyant au droit écrit, à la coutume et aux usages.

En tant que sujet de droit, l'UE est soumise aux règles de droit international et peut voir sa responsabilité internationale engagée en cas de faute. Mais certains principes du droit international, considérés comme incompatibles avec la structure de l'Union, ont pu être aussi écartés par la Cour.

Le cas particulier des droits fondamentaux

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux proclamée lors du Conseil européen de Nice en 2000, la Convention européenne des droits de l'homme et les traditions constitutionnelles des États membres faisaient partie du droit de l'Union en tant que principes généraux du droit.

Le traité de Lisbonne attribue à la Charte des droits fondamentaux la même valeur juridique que les traités (art. 6-1 TUE). Elle est donc devenue une source de droit primaire de l'Union. La Charte a maintenant une force juridique contraignante.

L'article 6-3 TUE maintient cependant la Convention européenne des droits de l'homme et les traditions constitutionnelles des États membres en tant que sources de principes généraux du droit. La Cour de justice pourra donc se référer à ces principes afin de compléter les droits fondamentaux protégés par la Charte.

➔ Classification des actes selon leur source

	Droit originaire	Droit dérivé	Sources subsidiaires
Catégories d'actes concernés	Traités fondateurs	Accords internationaux	Jurisprudence
	Traités complémentaires	Accords interinstitutionnels	Droit international
	Protocoles aux traités	Règlements	Principes généraux du droit
	Charte des droits fondamentaux	Directives	
		Décisions	
		Recommandations	
		Avis	
		Actes atypiques	

Schéma hiérarchique des normes de l'Union européenne

Normes originaires
Principes généraux du droit
Accords externes
Normes dérivées



Les effets du droit de l'Union européenne



Il existe trois principes fondamentaux du droit de l'Union européenne. Ce droit peut être d'applicabilité immédiate, il peut avoir un effet direct, et il peut primer sur les droits nationaux des États membres.

1. L'applicabilité immédiate du droit de l'Union européenne

A. La signification du principe

Le droit de l'UE est immédiatement applicable dans l'ordre juridique des États membres. Il se démarque ainsi du droit international.

- Le droit international ne règle pas lui-même les conditions dans lesquelles les normes qu'il a définies doivent être intégrées dans l'ordre juridique des États. Il laisse cette question à chaque État qui la règle à sa manière.
 - Dans les États dits « monistes » (comme la France, les Pays-Bas ou la Grèce), les traités internationaux produisent leurs effets dans l'ordre juridique national dès leur entrée en vigueur, sans qu'aucun acte de réception ne soit nécessaire.
 - Dans les États « dualistes », les traités internationaux ne peuvent produire leurs effets dans l'ordre interne que si une norme nationale (acte de réception) l'y intègre.
- Le droit de l'UE n'accorde pas cette liberté. Il pose le [principe de l'application immédiate](#).
 - Avec ce principe, c'est la conception moniste qui est privilégiée. Tous les États membres, quelle que soit leur attitude vis à vis du droit international, ne peuvent subordonner l'application du droit de l'UE à l'adoption d'un acte national de réception.
 - Les normes de l'UE font partie intégrante des droits nationaux dès leur publication au JOUE ou leur notification à leur destinataire.
 - On peut retrouver cela dans certains extraits des traités qui énoncent, par exemple, que le règlement est directement applicable dans tout État membre (art. 288 TFUE).

- Ce principe découle de la nature même de l'UE qui, à la différence des traités internationaux ordinaires, institue un « ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres » (arrêt Costa c/ Enel, 15/07/1964).

En pratique, un État membre ne peut pas, par exemple, retarder l'application d'une norme de l'UE car les formalités et les procédures nationales n'ont pas pu être remplies.

Ainsi s'opposer au paiement de crédits européens prévus par une disposition communautaire en prétextant ne pas pouvoir les inscrire à son budget national car, selon la Constitution, un texte législatif doit être adopté au préalable va à l'encontre du principe d'applicabilité immédiate.

Les dispositions budgétaires d'un État membre ne sauraient entraver l'applicabilité immédiate d'une disposition communautaire, et par voie de conséquence, l'échéance des droits individuels qu'une telle disposition confère aux particuliers » (arrêt Leonasio c/ Ministère italien de l'Agriculture, 17/05/1972).

B. Les conséquences du principe

De ce principe, découlent trois conséquences.

- Le droit de l'UE s'intègre de plein droit dans l'ordre interne des États, sans qu'il soit nécessaire d'adopter une norme nationale.
- Les normes de l'UE prennent leur place dans l'ordre juridique interne en tant que droit de l'UE. Elles ne deviennent pas du droit national.
- Les juges nationaux ont l'obligation d'appliquer ce droit.

C. Les normes concernées

Toutes les normes du droit de l'UE (droit originaire et droit dérivé) sont soumises à ce principe de façon automatique.

Les traités européens	En ce qui les concerne, le principe d'applicabilité immédiate a été reconnu sans aucune difficulté.
Les règlements	Par définition, ils n'ont pas à être intégrés par un État grâce à une norme de droit interne. Ils s'appliquent immédiatement : c'est une règle contenue à l'article 288 TFUE.
Les directives et les décisions adressées aux États	Elles ont besoin de mesures nationales d'application mais cette compétence attribuée aux autorités nationales n'est qu'une compétence d'exécution et non une compétence de réception. Elles sont intégrées dans les différents ordres juridiques nationaux par le seul effet de leur publication.
Les accords internationaux conclus par l'UE	Ils sont intégrés de fait dans l'ordre juridique national, sans avoir besoin de ratification ou de publication nationale.

Le principe d'applicabilité immédiate signifie que le droit de l'UE s'intègre sans mesure particulière dans l'ordre juridique national.

Cela ne veut pas forcément dire que le droit de l'UE octroie des droits qu'un juge doit faire respecter. Cette définition correspond à l'effet direct du droit de l'UE.

2. L'effet direct du droit de l'Union européenne

A. La signification du principe

L'effet direct est une autre originalité du droit de l'UE, par rapport au droit international notamment. Concrètement, c'est le droit pour toute personne d'invoquer directement des normes de l'UE devant le juge national et de se les voir appliquer juridiquement par ce dernier.

C'est l'arrêt Van Gend en Loos (5 février 1963) qui a affirmé ce principe fondamental de l'ordre juridique communautaire. La Cour de justice s'est volontairement écartée de la solution traditionnelle du droit international. En effet, en droit international, les traités sont des accords créant des obligations mutuelles entre les États contractants. Les particuliers ne peuvent pas se prévaloir directement des avantages qui leur sont conférés par ces textes.

Pour consacrer ce principe, la Cour étudie la nature particulière du traité qui instituait, à l'époque, la CEE. Selon elle, l'ordre juridique communautaire est spécifique : il suit une logique intégrative. C'est cette spécificité même qui fonde l'applicabilité directe (ou effet direct).

Le raisonnement de la Cour est très simple.

- Elle considère tout d'abord l'objectif du traité.
L'objectif du traité CEE [...] est d'instaurer un Marché commun dont le fonctionnement concerne directement les justiciables de la Communauté.
- Elle replace ensuite dans cette perspective le cadre mis en place par le traité.
Il constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre les États contractants [...] la Communauté constitue un nouvel ordre juridique [...] dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants.
- Elle en déduit alors le principe général suivant :
Le droit communautaire indépendant de la législation des États membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique.
Une distinction doit être opérée entre « l'effet direct vertical » et « l'effet direct horizontal ».
- L'effet direct est vertical lorsqu'il s'applique dans les relations juridiques entre les États membres et leurs justiciables (notamment pour les dispositions qui contiennent des interdictions ou des obligations s'imposant aux autorités nationales).
- On parle d'effet direct horizontal quand il joue dans les rapports entre particuliers.

B. Les critères de l'effet direct

C'est dans l'arrêt Ratti du 5 avril 1979 que la Cour de justice a défini les critères accordant l'effet direct à une norme communautaire. Les dispositions ont un effet direct dans tous les cas où [elles] apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises.

La disposition doit être inconditionnelle.

- Elle s'applique d'elle-même, sans subordination à une autre mesure prise par un pouvoir discrétionnaire.
- Dans l'hypothèse où les États interviendraient dans l'application de la mesure, ils ne doivent pas bénéficier d'un pouvoir discrétionnaire.

La mesure doit être précise : elle doit donc être claire et compréhensible.

C. Les normes concernées

Si les critères permettant de reconnaître l'effet direct sont clairs, la question qui se pose alors est de savoir quels sont les textes de l'UE qui ont un tel effet. En pratique, l'effet direct est plus ou moins étendu en fonction des textes concernés.

Dans le cas des décisions adressées à des particuliers, celles-ci engendrent des droits ou des obligations à leur égard et ont donc toujours un effet direct. Elles créent des droits au profit de leurs destinataires et des tiers.

Par exemple, une entreprise victime d'une entente conclue par ses concurrents peut invoquer, devant les juridictions nationales, une décision de la Commission adressée à ces derniers et leur enjoignant de mettre fin à cette entente contraire aux règles de l'UE.

3. La primauté du droit de l'Union européenne

Le droit de l'UE peut entrer en conflit avec les normes internes des États membres. Le principe de [primauté du droit de l'UE](#) permet alors de régler cette difficulté.

A. La signification du principe

La primauté du droit communautaire implique que les règles et les actes de droit national ne peuvent en aucun cas contredire les règles de droit de l'UE. Le droit de l'UE a une valeur hiérarchiquement supérieure aux dispositions nationales, qu'elles soient antérieures ou postérieures à l'adoption des traités.

Ce principe ne figure pas dans les traités. C'est la Cour de justice qui l'a posé dans un arrêt fondamental : l'arrêt *Costa c/ Enel* du 15 juillet 1964.

Le raisonnement de la Cour repose sur trois arguments.

L'applicabilité immédiate et l'applicabilité directe seraient sans effet	L'attribution de compétences par les traités	L'unité et l'uniformité de l'ordre juridique communautaire
– elles ne pourraient pleinement s'exercer si un État pouvait déroger au droit de l'UE par l'adoption d'un acte national ;	– les Communautés se sont vues attribuer des compétences par les traités ;	– il ne peut pas varier d'un État à l'autre ;
– l'article 288 TFUE énonce le caractère obligatoire et directement applicable de certaines normes communautaires. Une telle disposition serait donc sans effet si un État pouvait prendre une mesure contraire.	– elles limitent en conséquence, les droits des États membres de manière définitive.	– sinon cela reviendrait à remettre en cause les buts même des traités.

B. Les conséquences de ce principe

La Cour tire quatre enseignements de son raisonnement.

1. La primauté est une condition existentielle du droit de l'UE :

- le fondement de la primauté ne résulte pas d'un simple problème de hiérarchie entre autorités européennes et nationales ;
- la primauté doit prévaloir sinon le droit de l'UE cesse d'être commun à tous ;
- et s'il n'est plus commun, l'UE cesse d'exister.

2. La primauté est affirmée en raison de la nature spécifique du droit de l'UE :

- elle ne dépend pas de règles nationales, elle est indépendante des États.

3. La primauté a une portée générale :

- elle concerne toutes les normes communautaires comme les traités, les règlements, les directives, les décisions, les accords externes, les principes généraux ;
- elle s'exerce aussi à l'encontre de toutes les normes nationales antérieures et postérieures au droit de l'UE : lois, arrêtés, décrets, et même les textes constitutionnels.

4. La primauté ne vaut pas seulement dans l'ordre juridique de l'UE mais aussi dans l'ordre interne :

- les juges nationaux doivent l'appliquer et dès lors exclure les normes nationales incompatibles avec le droit de l'UE dans un litige ;
- le droit national n'est pas annulé ou abrogé mais sa force obligatoire est suspendue ;
- que les normes nationales soient antérieures ou postérieures n'y change rien. Le droit de l'UE prime !



Les moyens d'action – Les politiques de l'Union européenne (UE)

Par la mise en œuvre de ses politiques, l'Union européenne intervient dans plusieurs domaines de la vie quotidienne de ses citoyens et dans l'activité des entreprises.

L'UE exerce certaines politiques en exclusivité, tandis que, dans certains domaines, les États membres conservent leurs politiques, que l'UE peut appuyer.

Afin d'éviter les conflits dans l'exercice des politiques (conflits de compétence), le traité de Lisbonne clarifie la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres. Il introduit pour la première fois dans les traités fondateurs une classification précise en distinguant trois compétences principales : les compétences exclusives, les compétences partagées et les compétences d'appui.

L'étude des politiques de l'UE permettra d'en présenter les fondements et les objectifs, ainsi que l'impact sur la vie du citoyen (particulier ou entreprise).



Les politiques de compétence exclusive de l'Union européenne



Dans le domaine des **compétences exclusives**, l'Union européenne est la seule à pouvoir légiférer et adopter des actes contraignants dans ces domaines. Par conséquent, le rôle des États membres se limite à appliquer ces actes, sauf si l'Union les autorise à en adopter eux-mêmes certains.

Les compétences exclusives de l'Union sont :

- l'union douanière ;
- les règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur ;
- l'Union économique et monétaire ;
- la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche ;
- la politique commerciale commune.

Ces politiques sont les instruments principaux de réalisation de l'intégration économique et politique de l'Union européenne, sous la conduite de ses institutions et dans le cadre des Traités et du droit dérivé.

1. L'union douanière

L'union douanière a constitué l'une des premières étapes importantes de la construction européenne. Elle a aboli les droits de douane aux frontières intérieures de l'Union et mis en place un système uniforme de taxation à l'importation (http://europa.eu/pol/cust/index_fr.htm). Par conséquent, elle est l'un des piliers de l'Union européenne et un élément essentiel du fonctionnement du marché unique.

A. Les caractéristiques de l'union douanière

L'article 28 TFUE donne les principales caractéristiques de l'union douanière.

L'Union comprend une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers.

Par conséquent, l'existence d'une union douanière européenne signifie :

- l'absence de droits de douane aux frontières intérieures entre les États membres de l'UE ;
- des droits de douane communs sur les importations en provenance de pays qui ne font pas partie de l'UE ;
- des règles d'origine communes pour les produits en provenance de pays qui ne font pas partie de l'UE ;
- une définition commune de la valeur en douane.

Il faut préciser qu'une union douanière est différente d'une **zone de libre-échange**. Cette dernière est une association commerciale abolissant les droits de douane et les barrières non tarifaires entre les pays signataires, qui conservent cependant leur souveraineté commerciale et leur tarif national envers les pays tiers. Il n'y a donc pas de tarif extérieur commun, ce qui rend difficile le contrôle des importations des pays tiers à cause des effets de contournement : les biens et les services peuvent pénétrer dans la zone par les pays les moins protectionnistes. Par exemple, l'Association européenne de libre-échange est une zone de libre-échange. En revanche, l'union douanière va plus loin dans l'intégration, puisqu'elle est dotée d'un tarif extérieur commun, donc d'une politique commerciale commune à l'extérieur.

B. La stratégie pour la coopération douanière

La Commission européenne a lancé un débat sur les perspectives d'évolution de l'union douanière après 2013. En effet, elle a adopté une communication en vue de l'élaboration d'une stratégie à long terme. Dans sa communication, elle dresse la liste des objectifs stratégiques en matière douanière compte tenu des initiatives actuelles, comme la douane électronique et le Code des douanes modernisé, et propose, aux fins de la réalisation de ces objectifs, une approche coordonnée dans le domaine des méthodes de travail de la douane. L'accent est mis sur la nécessité d'élaborer dès que possible un plan stratégique pluriannuel, ainsi qu'un plan complet de mise en œuvre, qui permettent à l'ensemble des acteurs (Commission, États membres et opérateurs économiques) de réaliser leur propre planification des ressources, de sorte qu'ils puissent atteindre en temps voulu les objectifs d'une douane européenne plus efficace.

L'activité douanière est confrontée à plusieurs défis :

- l'élargissement de l'Union européenne ;
- la lutte contre la fraude ;
- la criminalité organisée ;
- le rôle des douanes dans la perception des recettes ;

- l'évolution du commerce international ;
- la sécurité des citoyens ;
- les nouvelles techniques d'échanges ;
- l'influence sur la compétitivité des entreprises communautaires ;
- l'importance croissante de la fiscalité indirecte.

(http://europa.eu/legislation_summaries/customs/l11014_fr.htm)

C. Les contrôles et les formalités douanières

D'après les instruments législatifs de l'UE, les **contrôles douaniers** sont les actes spécifiques posés par les autorités douanières pour garantir l'application correcte de la législation douanière et des autres dispositions régissant l'entrée, la sortie, le transit, le transfert, le stockage et la destination particulière de marchandises circulant entre le territoire douanier de l'UE et d'autres territoires, et la présence et la circulation dans le territoire douanier de marchandises des pays tiers et de marchandises placées sous le régime de la destination particulière.

Les **formalités douanières** sont l'ensemble des opérations que doivent exécuter les personnes concernées et les autorités douanières afin de se conformer à la législation douanière. À titre d'exemple, la **déclaration sommaire** (déclaration sommaire d'entrée et déclaration sommaire de sortie) est l'acte par lequel une personne informe les autorités douanières, préalablement ou au moment même et dans les formes et selon les modalités prescrites, que des marchandises vont entrer dans le territoire de l'UE ou en sortir. Ou encore, la déclaration en douane est l'acte par lequel une personne manifeste, dans les formes et selon les modalités prescrites, la volonté d'assigner un régime douanier déterminé à une marchandise, en indiquant le cas échéant la procédure spécifique à appliquer.

Il est vrai que la facilitation du commerce légitime et la lutte contre la fraude exigent des procédures et processus douaniers simples, rapides et uniformisés.

En vue de faciliter le commerce, tout en garantissant un niveau de contrôle adéquat des marchandises entrant dans le territoire douanier de l'UE ou en sortant, il est souhaitable, selon le règlement de l'UE établissant un **Code des douanes modernisé**, en tenant compte des dispositions relatives à la protection des données, que les informations fournies par les opérateurs économiques soient échangées entre les autorités douanières et avec les autres services intervenant dans ce contrôle, tels que la police, les gardes-frontières, les services vétérinaires et les autorités environnementales, et que les contrôles effectués par les différentes autorités soient harmonisés, de sorte que l'opérateur économique n'ait à fournir l'information qu'une seule fois et que les marchandises soient contrôlées par ces autorités au même moment et au même endroit.

D. Les douanes et les citoyens européens

L'extrait suivant décrit le rôle important des douanes.

Les douanes protègent les citoyens européens

Cette protection prend de multiples formes :

- Les douanes contrôlent l'application des règles qui protègent l'environnement, notre santé et notre sécurité (en refoulant les denrées alimentaires contaminées ou les appareils électriques potentiellement dangereux, par exemple).
- Elles vérifient la légalité des exportations de technologies sensibles (susceptibles d'être utilisées pour fabriquer des armes nucléaires ou chimiques).
- Elles luttent contre les produits contrefaits et le piratage pour préserver la santé et la sécurité publiques et pour protéger l'emploi au sein des entreprises qui fabriquent légalement les marchandises concernées.
- Elles s'assurent que les personnes voyageant avec d'importantes sommes d'argent en espèces (ou sous une autre forme) ne le font pas à des fins de blanchiment d'argent ou d'évasion fiscale.
- Elles aident les services de police et d'immigration à lutter contre le trafic d'êtres humains, de drogue, de matériel pornographique et d'armes à feu, qui est lié à la criminalité organisée et au terrorisme.
- Elles assurent la protection des espèces menacées, en contrôlant le commerce de l'ivoire et des animaux, oiseaux et plantes protégés.
- Elles préservent le patrimoine culturel européen en luttant contre la contrebande d'œuvres d'art.

http://europa.eu/pol/cust/index_fr.htm

2. Les règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur

La politique de la concurrence est essentielle pour la réalisation du marché intérieur. Si ce dernier a pour but de permettre aux entreprises de se concurrencer sur l'ensemble des marchés des États membres à conditions égales, c'est à la politique de concurrence de promouvoir l'efficacité et le progrès économique, en créant un climat propice aux innovations et au progrès technique qui permettra l'amélioration de la production, de la distribution ou des services, et la réduction à la fois des coûts et des prix grâce aux gains de productivité.

La politique de concurrence ne s'arrête cependant pas là. Elle se doit également d'assurer la compétitivité des entreprises, des produits et des services européens sur le marché mondial, tout en protégeant au mieux les intérêts des consommateurs.

A. Concurrence et entreprises

➤ La politique de concurrence efficace

La Commission souligne le rôle difficile de l'Union européenne dans le domaine de la concurrence : elle doit trouver un équilibre entre, d'une part, la concurrence efficace sur le marché intérieur et, d'autre part, la compétitivité des entreprises européennes sur le marché mondial (art. 101-109 TFUE).

Exemple : les accords « Ciel ouvert »

Les accords « Ciel ouvert » de l'UE garantissent que la négociation des routes se fait au nom des compagnies aériennes de tous les pays de l'UE. L'avantage économique généré par le premier de ces accords, entre les pays de l'UE, les Balkans occidentaux et le Maroc, a été estimé au total à 6 milliards d'euros entre 2006 et 2011.

Des accords « Ciel ouvert » ont été signés avec les États-Unis, les Balkans occidentaux, le Maroc, la Jordanie, la Géorgie et la Moldavie. D'autres accords sont en préparation.

Que couvre l'accord « Ciel ouvert » ?

L'accord permet à toute compagnie aérienne de l'Union européenne ainsi qu'à toute compagnie aérienne de l'autre pays de voler entre tout point de l'Union européenne et tout point de l'autre pays. Par exemple, l'accord signé avec les États-Unis permet aux compagnies aériennes de l'Union européenne d'effectuer des vols intérieurs sur le territoire américain et depuis les États-Unis vers des pays tiers comme la Suisse. Il permet aussi aux compagnies aériennes des États-Unis de voler vers n'importe quel aéroport de l'UE.

20 ans de marché unique, 20 ans de réalisations en matière de transports,
Commission européenne, DG de la mobilité et des transports, DG de l'énergie, 2013

L'accord permettra de renforcer la coopération entre les deux parties dans le domaine de la sûreté, de la sécurité, de la politique de concurrence, des aides d'État, de la protection des consommateurs et de l'environnement.

➤ La notion d'entreprise

Les articles 101 et 102 du traité de Lisbonne ne concernent que des comportements d'entreprise. Par conséquent, les instances européennes ont été amenées à définir la notion d'entreprise.

Est considérée comme **entreprise** « une entité économique du point de vue de l'accord en cause même si du point de vue juridique elle est constituée de plusieurs personnes physiques ou morales » (CJCE Hydrotherm, 12/07/1984).

D'après la jurisprudence de la Cour de justice, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique.

Sont indifférents pour le droit de la concurrence :

- le statut juridique de l'entité ;
- son mode de financement.

La Commission européenne, soutenue par la Cour, a indiqué que, dans le cadre des grands groupes de sociétés, chacune des entités suivantes peut, selon le cas, être considérée comme une entreprise (décision de la Commission, 13 juillet 1994, « Carton », JOUE no L 243 du 19/09/1994) :

- la société mère ou holding du groupe ;
- le groupe entier, c'est-à-dire la société mère et ses filiales directes ou indirectes ;
- les holding intermédiaires ;
- les sous-groupes ou divisions constitués par les sous-holdings et leurs filiales ;
- les filiales considérées individuellement.

➤ Champ d'application géographique

L'article 101 TFUE (ex-art. 81 du Traité) s'applique aux pratiques restrictives susceptibles d'affecter les échanges entre les États membres, même lorsque les entreprises et associations concernées sont établies ou ont leur siège en dehors de l'Union, et même lorsque ces pratiques restrictives affectent également des marchés en dehors de l'Union (CJCE, 27 septembre 1988, affaire « Pâte de bois », aff. jointes 89, 104, 114, 116, 117 et 125 à 129/85).

B. Les ententes

➤ Interdiction des ententes et des pratiques concertées entre les entreprises

Sont incompatibles avec le marché intérieur et interdits tous les accords entre les entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées (art. 101 TFUE). Les accords ou décisions qui tombent dans le champ de l'interdiction sont nuls de plein droit.

➤ Caractéristiques des ententes interdites

Les **ententes** interdites :

- sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres ;
- ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur.

a. L'affectation du commerce entre États membres

Selon la jurisprudence, un accord, pour être susceptible d'affecter le commerce entre États membres, doit, sur la base d'un ensemble d'éléments objectifs de droit ou de fait, permettre d'envisager avec un degré de probabilité suffisant qu'il puisse exercer une influence directe ou indirecte, actuelle ou potentielle, sur les courants d'échange entre États membres dans un sens qui pourrait nuire à la réalisation des objectifs d'un marché unique entre États (TPI, 14 juillet 1994, Parker Pen Ltd c/ Commission, T 77/92).

b. L'atteinte à la concurrence

Aux fins de l'application de l'article 101 TFUE, la prise en considération des effets concrets d'un accord est superflue dès lors que celui-ci a pour objet de restreindre, empêcher ou fausser le jeu de la concurrence (TPI, « Groupement des cartes bancaires », 23/02/1994, T 39/92 et T 40/92).

Dans cette affaire, l'accord a eu pour objet de restreindre de manière sensible la liberté de comportement des membres du groupement. Il s'agissait d'une obligation, pour les membres d'un groupement de cartes bancaires, de prélever, à la charge des commerçants affiliés, une commission à l'encaissement des eurochèques tirés sur une banque étrangère.

➤ La notion d'entente

Une entente est l'expression de la volonté commune de la part des entreprises de se comporter de la même manière sur le marché.

Un « gentlemen's agreement » constitue un acte susceptible d'encourir l'interdiction de l'article 101, § 1 TFUE (ex-art. 81 TCE) lorsqu'il prévoit des clauses restreignant la concurrence dans le Marché commun au sens de cet article et que ces clauses constituent l'expression fidèle de la volonté commune des parties (CJCE, ACF Chemiefarma c/ Commission, 15/7/1970, 41/69).

Des conventions verbales liant réciproquement deux entreprises constituent des accords au sens de l'article 101 TFUE (CJCE, Tepea BV c/ Commission, 20/06/1978, 28/77).

Exemples d'ententes interdites

Sont interdites les ententes qui consistent à :

- fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction ;
- limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements ;
- répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement ;
- appliquer, à l'égard de partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence ;
- subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.

➤ Les possibilités d'exemption

a. Typologie des ententes exemptées

Peuvent être exemptés de l'interdiction :

- les ententes qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique ;
- les ententes qui réservent aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte ;
- les ententes qui n'imposent pas aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs ;
- les ententes qui ne donnent pas à des entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence.

b. L'application de l'exemption

Dans une série d'arrêts, la juridiction communautaire dispose qu'il ne saurait en principe exister de pratique anticoncurrentielle qui, quelle que soit l'intensité de ses effets sur un marché déterminé, ne puisse être exemptée, dès lors que les conditions prévues par l'article 101, § 3 TFUE (ex-art. 81, § 3) sont cumulativement satisfaites, et sous réserve que la pratique en cause ait été régulièrement notifiée à la Commission.

L'octroi d'une décision individuelle d'exemption en faveur d'un accord entre entreprises est subordonné à la réunion cumulative des quatre conditions énoncées par l'article 101, § 3, de telle sorte qu'il suffit que l'une des quatre conditions fasse défaut pour que l'exemption doive être refusée. Il appartient aux entreprises notifiantes de fournir à la Commission les éléments établissant que les conditions établies par l'article 101, § 3 sont réunies (TPI, *Matra Hachette c/ Commission*, 15/07/1994, T 17/93).

➤ Notion de la pratique concertée

Il s'agit d'une « forme de coordination entre entreprises qui, sans avoir été poussée jusqu'à la réalisation d'une convention proprement dite, substitue sciemment une coopération pratique entre elles aux risques de concurrence » (CJCE, ICI « *Matières colorantes* », 14/07/1972, 48/69, Rec. p. 650).

La jurisprudence de la Cour a élaboré et clarifié cette notion dans des arrêts ultérieurs. Le passage suivant nous fournit encore un élément pour la compréhension des règles de la concurrence.

Tout opérateur économique doit déterminer de manière autonome la politique qu'il entend suivre sur le Marché commun et les conditions qu'il entend réserver à sa clientèle [...]. S'il est exact que cette exigence d'autonomie n'exclut pas le droit des opérateurs économiques de s'adapter intelligemment au comportement constaté ou à escompter de leurs concurrents, elle s'oppose cependant rigoureusement à toute prise de contact directe ou indirecte entre de tels opérateurs, ayant pour objet ou pour effet d'aboutir à des conditions de concurrence qui ne correspondraient pas aux conditions normales du marché en cause, compte tenu de la nature des produits ou des prestations fournies, de l'importance et du nombre des entreprises et du volume dudit marché.

CJCE, *Zuchner*, 14/07/1981, 172/80, Rec. p. 2021

Il y a donc deux éléments :

- la coopération pratique (ex. : le refus de vente) ;
- et le comportement inspiré par une même volonté de restreindre la concurrence.

C. La position dominante

➤ Interdiction des abus de position dominante

Article 102 TFUE (ex-art. 82 TCE)

« Est incompatible avec le marché intérieur et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché intérieur ou dans une partie substantielle de celui-ci. »

La Cour de justice, dans l'affaire SA G.B.-Inno B.M. c/ Atab (16/11/1977, affaire 13/77), a souligné que les États membres ne sauraient édicter des mesures permettant aux entreprises privées de se soustraire aux contraintes imposées par les articles du Traité sur la concurrence. Un abus de position dominante sur le marché est frappé d'interdiction par l'article 102 TFUE, même dans le cas où cet abus est favorisé par une disposition législative nationale.

Attention : ce qui est interdit, c'est l'abus et non la position dominante.

Alors que la mise en œuvre de l'article 101 TFUE procède d'une démarche en deux étapes, à savoir la constatation de l'existence d'une infraction à l'article 101, § 1, puis, le cas échéant, l'exonération de l'interdiction ainsi édictée si l'entente répond néanmoins aux conditions énoncées au § 3, l'article 102 TFUE exclut, en raison de la nature même de son objet, à savoir un abus, toute possibilité d'exception à l'interdiction (TPI, Tetra Pak International SA c/ Commission, 06/10/1994, T 83/91).

➤ La notion de position dominante

Il s'agit d'une notion définie par la Commission et la Cour de justice.

Dans l'affaire United Brands (CJCE, 14/02/1978, affaire 27/76), la Cour a jugé que la position dominante visée par l'article 102 TFUE (ex-art. 82 TCE) concerne une situation de puissance économique, qui donne à une entreprise le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients, et finalement des consommateurs. La Cour continue son raisonnement en soulignant que l'existence d'une position dominante résulte en général de la réunion de plusieurs facteurs qui, pris isolément, ne seraient pas nécessairement déterminants.

Dans un arrêt ultérieur (CJCE, Hoffmann-La Roche c/ Commission, 13/02/1979, 85/76), la juridiction communautaire précise la définition de la position dominante. D'après la Cour, pareille position, à la différence d'une situation de monopole ou de quasi-monopole, n'exclut pas l'existence d'une certaine concurrence, mais place la firme qui en bénéficie en mesure sinon de décider, tout au moins d'influencer notablement les conditions dans lesquelles cette concurrence se développera et de se comporter dans une large mesure sans devoir en tenir compte et sans pour autant que cette attitude lui porte préjudice.

La Cour se réfère aux indices qui sont significatifs de l'existence d'une position dominante :

- la détention de parts de marché d'une grande ampleur est un indice hautement significatif de l'existence d'une position dominante (l'importance de la part de marché est fonction de la structure et de la caractéristique du marché en cause) ;
- le rapport entre les parts de marché détenues par l'entreprise concernée et par ses concurrents, en particulier ceux qui la suivent immédiatement ;
- l'avance technologique que l'entreprise possède par rapport à ses concurrents ;
- l'existence d'un réseau commercial extrêmement perfectionné ;
- l'absence de concurrence potentielle.

Le 12 juin 2014, le Tribunal de l'Union européenne a confirmé l'amende de 1,06 milliard d'euros infligée en 2009 au géant des microprocesseurs Intel par la Commission européenne pour non-respect des règles de la concurrence. Intel était accusé d'avoir abusé de sa position dominante entre 2002 et 2007.

➔ La notion d'exploitation abusive

Il s'agit d'une notion objective visant les comportements d'une entreprise en position dominante qui sont de nature à influencer la structure d'un marché où le degré de concurrence est déjà affaibli (affaire Hoffmann-La Roche).

Exemple

Le fait pour une entreprise en position dominante sur un marché, de lier les acheteurs de machines qu'elle commercialise par une obligation d'acquiescer les matières premières destinées à alimenter lesdites machines exclusivement auprès d'elle-même ou d'un fournisseur désigné par elle, constitue une exploitation abusive d'une position dominante au sens de l'article 102 TFUE (ex-art. 82). En effet, pour une entreprise occupant une position dominante, le fait de lier directement ou indirectement ses clients par une obligation d'approvisionnement exclusif constitue un abus dans la mesure où elle prive le client du choix de sa source d'approvisionnement et empêche l'accès du marché à d'autres producteurs

TPI, Tetra Pak International SA c/ Commission, 06/10/1994, T 83/91

➔ Le marché en cause (art. 101 et 102 TFUE)

Dans une Communication (C 372/03), la Commission affirme que « le concept de marché en cause est étroitement lié aux objectifs poursuivis dans le cadre de la politique communautaire de la concurrence ».

En effet, la définition du marché est une condition préalable à l'appréciation d'une entente ou d'une position dominante, ainsi qu'au contrôle des opérations de concentration.

Nous trouvons également les termes « marché pertinent » ou « marché de référence », « marché en cause » et relevant market (en anglais).

Cet espace a fait l'objet d'une riche jurisprudence en absence d'une définition dans les traités.

- Dans l'affaire United Brands, la Cour a examiné les possibilités de concurrence au regard de l'article 102 TFUE (ex-art. 82 TCE) en fonction des caractéristiques du produit en cause et par référence à une zone géographique définie, dans laquelle il est commercialisé et où les conditions de concurrence sont

suffisamment homogènes pour pouvoir apprécier le jeu de la puissance économique de l'entreprise intéressée. La Cour conclut à cette formule reprise régulièrement dans ses arrêts ultérieurs :

« Pour être considéré comme constituant l'objet d'un marché suffisamment distinct, le produit en cause doit pouvoir être individualisé par ses caractéristiques particulières le différenciant des autres produits au point qu'il soit peu interchangeable avec eux et ne subisse leur concurrence que d'une manière peu sensible ».

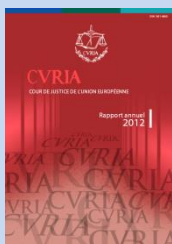
- Le marché des bananes constitue un exemple significatif : « [...] il résulte des études sur le marché de la banane versées au dossier que celui-ci ne comporte pas d'élasticité croisée significative à long terme, pas plus, comme il a été dit, de substituabilité saisonnière de façon généralisée entre la banane et tous les fruits saisonniers, [...] que la banane a une apparence, un goût, une consistance moelleuse, une absence de pépins, un maniement facile, un niveau permanent de production qui lui permettent de satisfaire les besoins constants d'une catégorie importante de la population composée d'enfants, de personnes âgées et de malades ».
- L'affaire L'Oréal (CJCE, 11/12/1980, 31/80) est un des arrêts où les caractéristiques du produit en cause sont considérées comme déterminantes : « les possibilités de concurrence doivent être appréciées dans le cadre du marché regroupant l'ensemble des produits qui en fonction de leurs caractéristiques sont particulièrement aptes à satisfaire des besoins constants et sont peu interchangeables avec d'autres produits ».
- À l'occasion de l'arrêt NBI Michelin (CJCE, 09/11/1983, 382/81), la Cour souligne qu'on ne saurait se limiter à l'examen des seules caractéristiques objectives des produits en cause, mais il faut également prendre en considération les conditions de concurrence et la structure de la demande et de l'offre sur le marché.

D. La coopération de la Commission européenne avec les autorités et les juridictions nationales

Dans le domaine de la concurrence, nous disposons de trois acteurs importants.

- La Commission européenne a la compétence exclusive pour édicter des décisions, règlements et autres mesures dans l'octroi des exemptions individuelles ou par catégorie (art. 101, § 3 TFUE).
- Les autorités nationales de la concurrence sont compétentes à condition que leur droit national leur ait conféré les pouvoirs nécessaires pour appliquer les interdictions prévues par le droit de la concurrence européen en ce qui concerne les ententes et les abus de position dominante des entreprises.
- Les juridictions nationales sont compétentes pour garantir, sur demande des parties en litige ou d'office, le respect des règles de concurrence au profit des personnes privées. L'exercice de cette compétence est encadré par le droit national de procédure.

Les affaires ayant donné lieu à l'arrêt du 22 mars 2012, Slovak Telekom/Commission (T-458/09 et T-171/10, non encore publié), ont permis au Tribunal de se prononcer sur l'étendue du pouvoir de la Commission de demander des renseignements à des entreprises au titre de l'article 18 du règlement (CE) no 1/2003. Étaient en cause deux décisions de la Commission ordonnant à la requérante de lui fournir des informations sur son activité, non seulement pour la période postérieure à l'adhésion de la République slovaque à l'Union, mais également pour la période précédente. Le Tribunal relève que les pouvoirs d'enquête prévus par l'article 18, paragraphe 1, du règlement no 1/2003 ne sont subordonnés qu'à une seule exigence, la nécessité des renseignements demandés, appréciée par la Commission, aux fins de vérifier les présomptions d'infraction qui justifient la conduite de l'enquête. Il en résulte que la Commission est en droit de demander à une entreprise des renseignements concernant une période au cours de laquelle les règles de concurrence de l'Union ne lui étaient pas applicables, si ceux-ci s'avèrent nécessaires pour constater une éventuelle violation de ces règles survenue dès le moment où elles lui sont applicables. Dans ce cadre, le Tribunal a écarté l'argumentation de la requérante selon laquelle il n'existait en l'espèce aucun lien entre l'infraction prétendument commise et les informations demandées. Il a observé à cet égard que ces informations étaient susceptibles de permettre à la Commission de définir les marchés en cause, de déterminer si la requérante détenait une position dominante sur ces marchés ou d'évaluer la gravité de l'infraction, certaines données antérieures au 1er mai 2004 pouvant en outre lui être nécessaires pour établir le contexte économique dans lequel s'inscrivait le comportement incriminé.



Cour de justice de l'Union européenne,
Rapport annuel 2012, Luxembourg 2013

http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-04/192685_2012_6020_cdj_ra_2012_fr_proof_04.pdf

La politique européenne de la concurrence est mise en œuvre à la fois par la Commission européenne et les autorités nationales de la concurrence de chacun des États membres, mais aussi par les autorités judiciaires de l'UE et leurs équivalentes nationales.

Sur les ententes et positions dominantes, depuis 1962, le règlement no 17/62 du Conseil du 6 février 1962 comportait des règles de base. Ce texte confiait à la Commission une compétence exclusive, qui prenait la forme d'un contrôle centralisé. Il obligeait les entreprises à notifier préalablement leurs ententes à la Commission, afin de bénéficier d'une autorisation d'exemption, qui était également délivrée par la Commission. Pour cette raison, cette institution a été amenée à réagir dans un nombre de cas tout à fait considérables et de plus en plus importants, à tel point que l'application des règles dans ce domaine en a été compromise.

Une réforme permettant la modernisation du système de contrôle mis en place s'avérait donc nécessaire. Elle a commencé avec la publication du Livre blanc de 1999. Elle s'est achevée avec la publication du règlement (CE) no 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002. Ce dernier remplace le règlement (CEE) no 17/62. Il met en place, à compter du 1er mai 2004, un système décentralisé d'application des règles de concurrence et un renforcement du contrôle a posteriori. C'est donc toute la conception du contrôle qui est remise en cause.

E. Les concentrations

➤ Le règlement (CEE) no 4064/89

Les opérations de **concentration** de dimension communautaire qui créent ou renforcent une position ayant comme conséquence qu'une concurrence effective dans le Marché commun ou une partie substantielle de celui-ci est entravée de manière significative doivent être déclarées incompatibles avec le Marché commun.

Il y a concentration dans les cas suivants :

- une entreprise acquiert le contrôle exclusif d'une autre entreprise ;
- une entreprise acquiert le contrôle exclusif d'une entreprise qu'elle contrôlait en commun avec une autre entreprise ;
- plusieurs entreprises prennent le contrôle d'une entreprise ;
- plusieurs entreprises créent une nouvelle entreprise.

En résumé, une concentration se réalise de deux manières :

- par la fusion ;
- par la prise de contrôle.

➤ Les opérations de concentration de dimension communautaire

Les opérations de **concentration de dimension communautaire** sont soumises à une procédure formelle de traitement de concentrations. Pour appréhender ces opérations, la Commission examine :

- le chiffre total réalisé sur le plan mondial : il faut qu'il soit supérieur à 5 milliards d'euros ;
- si les deux entreprises concernées réalisent individuellement plus de 250 millions d'euros dans l'Union européenne.

Si ces seuils ne sont pas atteints, la Commission pose d'autres critères en vue d'appréhender les opérations de concentration de dimension communautaire.

➤ Notification à la Commission

Les entreprises sont obligées de notifier à la Commission de telles opérations de concentration. La Commission examine si l'opération notifiée relève du règlement ou si, bien que relevant du règlement, elle est compatible avec le Marché commun. Avant la notification et trois semaines après, la concentration ne peut pas être réalisée, de même qu'avant d'avoir été déclarée compatible avec le marché intérieur. La Commission peut procéder à toute vérification et toute enquête nécessaire.

Les entreprises ont la possibilité d'adopter des mesures correctives afin d'éliminer les problèmes de concurrence et ne pas voir interdite leur opération de concentration.

Le règlement no 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 a réformé en profondeur le cadre réglementaire en encourageant la participation des autorités nationales de la concurrence et en simplifiant la procédure de notification et d'enquête.

F. Les aides publiques

➔ Le principe

Sauf dérogation prévue par le Traité, sont incompatibles avec le marché intérieur (art. 107, § 1 TFUE) :

- les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit ;
- les aides qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence ;
- celles qui favorisent certaines entreprises ou certaines productions ;
- les aides qui affectent les échanges entre États membres.

Remarque

La notion d'aide n'est pas définie. Les contours ont été cernés par la Commission et la Cour de justice : constituent des aides « des avantages consentis par les autorités publiques, sous des formes diverses, faussant ou menaçant de fausser la concurrence et favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

Deux conditions cumulatives doivent être remplies :

- la restriction de la concurrence ;
- l'affectation des échanges entre États membres.

a. Aides compatibles avec le marché intérieur (art. 107, § 2 TFUE)

- Les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits.
- Les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires (exemple : aides accordées aux agriculteurs à la suite de l'accident de Tchernobyl).
- Les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division (aides avec un intérêt historique). Par ailleurs, le traité de Lisbonne a prévu que cinq ans après son entrée en vigueur, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision abrogeant le présent point.

Remarque

Pour cette catégorie d'aides, une décision de la Commission n'est pas nécessaire mais les États sont obligés de les notifier à la Commission.

b. Aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur (art. 107, § 3 TFUE)

- Les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi : il s'agit d'aides qui ne doivent pas couvrir l'ensemble du territoire de l'État, mais des régions spécifiques. La Commission a réparti les régions de l'Union européenne en catégories et pour chacune d'entre elles a été fixé un plafond d'intensité des aides susceptibles d'être accordées (régions en Irlande, Mezzogiorno, départements français d'outre-mer).
- Les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun (aides concernant les autoroutes entre les États membres, amélioration du système de télécommunication, construction du tunnel sous la Manche) ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre (aides ayant pour but de sauver les entreprises et d'éviter ainsi des licenciements).
- Les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. C'est le cas d'industries en crise ou dont la compétitivité est insuffisante pour tirer avantage de la croissance rapide de la demande mondiale, comme dans le domaine de la construction navale, du textile, des ordinateurs et de l'aéronautique.
- Les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union européenne dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Par exemple, l'Italie compte toujours un grand nombre de programmes spécifiques en faveur du tourisme. En France, la culture bénéficie aussi d'un grand soutien.
- Les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil de l'Union statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Il s'agit d'aides aux activités de recherche et de développement ou destinées à faciliter les investissements en matière d'économie d'énergie. Cette catégorie d'aides exige le contrôle et l'autorisation de la Commission.

c. Examen des aides

C'est à la Commission de procéder, avec les États membres, à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États (art. 108 TFUE). Si la Commission considère qu'un régime d'aides existant n'est pas, ou n'est plus, compatible avec le marché intérieur, elle adresse à l'État membre concerné une recommandation proposant l'adoption de mesures utiles.

L'État membre concerné doit notifier en temps utile à la Commission tout projet d'octroi d'une aide nouvelle.

Si la Commission estime que l'aide est compatible avec le marché intérieur, elle prend une décision d'autorisation.

Si la Commission constate qu'une aide accordée n'est pas compatible avec le marché intérieur, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, ou dans le cas des projets instituant ou modifiant des aides que la Commission considère comme incompatibles avec le marché intérieur, elle décide que l'État intéressé doit supprimer ou modifier les aides dans le délai qu'elle détermine (art. 108, § 2 TFUE).

Si l'État en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre État intéressé peut saisir directement la Cour de justice.

Cas de circonstances exceptionnelles : sur demande d'un État membre, le Conseil de l'Union peut décider qu'une aide doit être considérée comme compatible avec le marché intérieur, en dérogation des dispositions de l'article 107.

En cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire.

3. L'Union économique et monétaire (UEM)

L'Union économique et monétaire européenne désigne « un processus visant à harmoniser les politiques économiques et monétaires des États membres de l'Union européenne, dans le but d'instaurer une monnaie unique, l'euro ». L'euro est devenu le symbole de l'unité et de l'identité européenne et inscrit l'UE dans une nouvelle phase de l'intégration économique.

Toutefois, la gravité de la crise économique dans certains pays de l'UE a montré qu'il fallait davantage inscrire la surveillance dans une perspective d'avenir afin d'éviter les divergences économiques entre les pays, notamment sur le plan de la compétitivité (la capacité d'un pays à vendre ses produits et ses services sur les marchés nationaux et étrangers).

A. Le processus de l'UEM

Le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992 à Maastricht avait prévu un calendrier en trois phases.

1. Première phase (1er juillet 1990-31 décembre 1993)

Libre circulation des capitaux entre les États membres, renforcement de la coordination des politiques économiques et intensification de la coopération entre banques centrales.

2. Deuxième phase (1er janvier 1994-31 décembre 1998)

Convergence des politiques économiques et monétaires des États membres (en vue d'assurer la stabilité des prix et une situation saine des finances publiques). Création de l'Institut monétaire européen (IME), qui a pour mission la coordination des politiques monétaires par le biais du renforcement de la coopération entre les banques centrales et la préparation de l'introduction de la monnaie unique.

3. Troisième phase (1er janvier 1999)

Création d'une banque centrale européenne (la politique monétaire est confiée au Système européen des banques centrales [SEBC], composé de la Banque centrale européenne [BCE] et des banques centrales nationales), fixation des taux de change et introduction d'une monnaie unique. Toute référence à l'Ecu (unité de compte de la Communauté économique européenne, une sorte de panier de valeurs) dans des instruments juridiques est remplacée par une référence à l'euro au taux de un pour un (Règlement du Conseil, CE no 1103/97, 17/06/97).

B. Les critères de convergence (ex-art. 121 TCE, art. 140 TFUE)

Les progrès réalisés par les États membres dans le domaine de l'UEM apparaissent dans des rapports présentés au Conseil par la Commission. L'article 140 TFUE dispose que ces rapports examinent, entre autres, si un degré élevé de convergence durable a été réalisé.

Cet examen passe par l'analyse des critères suivants et leur respect par chaque État membre.

- le taux d'inflation de chaque État membre, qui ne doit pas dépasser de plus de 1,5 % celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix sur l'année précédant l'examen de la situation ;
- le caractère soutenable de la situation des finances publiques, qui comprend l'examen du déficit public annuel (le rapport entre celui-ci et le produit intérieur brut ne doit pas dépasser 3 % à la fin du précédent exercice budgétaire) et de la dette publique (le rapport entre la dette publique brute et le PIB ne doit pas dépasser 60 % à la fin du précédent exercice budgétaire) ;
- le respect des marges normales de fluctuation : l'État membre doit avoir participé au mécanisme de taux de change du système monétaire européen pendant les deux années précédant l'examen de sa situation, sans discontinuité et sans connaître de tensions graves ; il ne doit par ailleurs pas avoir dévalué sa monnaie ;
- les taux d'intérêt à long terme, qui ne doivent pas excéder de plus de 2 % ceux des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

C. La surveillance en faveur de la stabilité et de la croissance

Un « [pacte de stabilité et de croissance](#) » a été prévu pour la troisième phase de l'UEM. Ce pacte contient une résolution du Conseil européen d'Amsterdam, adoptée le 17 juin 1997, et deux règlements du Conseil du 7 juillet 1997. Son objectif est de contrôler les efforts de discipline budgétaire des États membres, pour que ceux-ci soient maintenus après l'introduction de la monnaie unique. En vertu du pacte, le Conseil possède des compétences de sanction d'un État membre qui ne réagit pas en vue de faire face à la situation de déficit public. Ce pacte a été consolidé en 2011 dans l'objectif de renforcer également la gouvernance économique de l'UE. La surveillance de la Commission européenne s'agrandit suivant certains grands axes.

- Des règles plus strictes empêchent désormais l'apparition des déficits excessifs. Ainsi, lorsqu'un pays affiche un déficit supérieur au seuil de 3 %, il doit démontrer qu'il prend les mesures budgétaires nécessaires pour le réduire à moyen terme.
- Lorsque la limite de la dette est dépassée – plus de 60 % du PIB –, un État membre doit démontrer qu'il prend des actions mesurables pour réduire le niveau de sa dette conformément à un calendrier convenu.
- Des sanctions financières plus sévères peuvent être imposées progressivement aux pays de la zone euro qui ne prennent pas les mesures correctives nécessaires pour réduire leur déficit excessif et le niveau de leur dette. Ils peuvent notamment être contraints de déposer des fonds en garantie et se voir, en dernier recours, infliger des amendes.

La **procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM)**, mise en place par le paquet législatif de décembre 2011, est également le nouveau mécanisme qui permet de détecter les déséquilibres dans les économies des États membres beaucoup plus tôt qu'auparavant. Elle consiste à surveiller attentivement les économies nationales et à alerter les institutions de l'UE lorsqu'un problème potentiel se pose.

En 2011 également, les pays de la zone euro se sont mis d'accord sur une série de mesures dans le cadre du pacte pour l'euro. Ce pacte illustre l'interdépendance accrue des économies de ces pays et la volonté de renforcer la coordination de leurs politiques économiques.

Des mesures pour protéger la stabilité financière

Vers la fin de 2009 et le début de 2010, certains pays de la zone euro ont commencé à éprouver des difficultés à financer leurs dettes. En raison de l'incertitude régnant sur les marchés, les opérations d'emprunts habituelles des États sont devenues coûteuses et en fin de compte impossibles. À cette époque, les pays de l'UE ont réagi rapidement en mettant en place des mesures de protection visant à restaurer la confiance et à soutenir le financement de la dette des pays temporairement confrontés à des difficultés pour emprunter de l'argent sur les marchés financiers.

Le Mécanisme européen de stabilisation financière permet à la Commission européenne d'emprunter jusqu'à 60 milliards d'euros sur les marchés financiers, au nom de l'UE, afin d'octroyer un prêt à tout pays de l'UE en difficulté. Les pays bénéficiant d'un prêt doivent présenter un programme d'ajustement macroéconomique visant à regagner la confiance des marchés dans leur capacité à rembourser leur dette et à rétablir la compétitivité à long terme. Le Fonds européen de stabilité financière est un fonds d'urgence doté d'une capacité de prêt effective de 440 milliards d'euros destinée aux pays de la zone euro en difficulté. Les fonds sont levés sur les marchés financiers et couverts par des garanties fournies par les pays de la zone euro. L'aide est accordée sous réserve de conditions strictes établies sur la base d'un programme d'ajustement économique pour le pays concerné. Un groupe d'experts (« troïka »), composé de représentants de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international (FMI), évalue régulièrement l'état d'avancement des réformes qui ont été convenues.

Ces deux mécanismes de soutien financier étant des mesures temporaires, les pays de la zone euro ont établi, à l'automne 2012, un nouveau mécanisme de soutien financier permanent : le Mécanisme européen de stabilité (MES). Il constitue l'élément central du système de protection de l'UE et fait partie intégrante de sa stratégie globale pour assurer la stabilité financière de la zone euro. Sa capacité de prêt s'élève actuellement à 500 milliards d'euros, et l'assistance financière conditionnelle sera mise à la disposition des pays qui ont ratifié le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Le MES complète donc le mécanisme de surveillance renforcée en apportant une aide financière conditionnelle aux pays de la zone euro, le cas échéant.

Ces mécanismes de protection ont permis non seulement de résoudre les difficultés immédiates rencontrées par certains pays pour rembourser leurs dettes, mais ils ont aussi renforcé la confiance des marchés financiers et contribué à assurer la stabilité financière de l'ensemble de la zone euro.

Comprendre les politiques de l'Union européenne – L'Union économique et monétaire et l'euro, Commission européenne, Direction générale de la communication, Office des publications de l'Union européenne, 2013

D. Les avantages de la monnaie unique

La **zone euro** s'est entre-temps étendue et couvre désormais 18 pays de l'UE : au début, étaient membres de la zone euro l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal. La Grèce devient membre en 2001. Suivent la Slovaquie en 2009 et l'Estonie en 2011. La Lettonie a rejoint la zone euro le 1er janvier 2014. L'entrée de la Lituanie est officialisée à partir du 1er janvier 2015.

La Commission européenne souligne que la zone euro complète le marché intérieur sans frontières qui permet la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux dans toute l'Union. Avec des millions de consommateurs dans ses États membres, l'UE est l'une des plus grandes économies de la planète. Elle représente plus d'un tiers du commerce mondial et un cinquième de la production mondiale.

Les **avantages de la monnaie unique** sont décrits dans le texte suivant.

L'euro offre de nombreux avantages aux citoyens et aux entreprises. Il favorise le commerce et la croissance économique et donne plus de poids à l'Europe sur la scène internationale. Dans les années 1970 et 1980, de nombreux pays de l'UE affichaient des taux d'inflation très élevés, s'élevant pour certains à 20 % et plus. Ces taux ont commencé à fléchir alors que ces pays se préparaient à adopter l'euro. Depuis l'introduction de la monnaie unique, l'inflation est restée stable, avoisinant 2 % dans la zone euro. Grâce à cette stabilité des prix, le pouvoir d'achat et l'épargne des citoyens sont mieux protégés. L'euro a mis fin aux frais de change aux frontières. Il est aujourd'hui plus facile et transparent de faire des achats – y compris en ligne – et de comparer les prix par-delà les frontières, ce qui permet de stimuler la concurrence et de maintenir à un bas niveau les prix à la consommation.

En plus des avantages directs apportés aux citoyens, l'adoption d'une monnaie unique obéit à d'autres raisons stratégiques. L'une de ces raisons est de promouvoir la convergence économique, de sorte que les économies de la zone euro deviennent plus intégrées au fil du temps. Cette convergence crée de la richesse, car elle favorise la libre circulation des biens et des services destinés à être échangés, des capitaux consacrés aux investissements et des personnes dans le cadre de leur travail et de leurs loisirs.

Les avantages pour les entreprises sont eux aussi importants : des taux d'intérêt stables incitent les entreprises à investir davantage pour créer de la richesse et de l'emploi ; la suppression des frais de change permet de consacrer plus de capitaux à des investissements productifs. La stabilité offre également aux entreprises la sécurité dont elles ont besoin pour faire des projets à long terme et réaliser des investissements en vue d'améliorer leur compétitivité, un élément capital à l'heure de la mondialisation des marchés. Enfin, l'euro offre des avantages à l'Europe dans son ensemble. Il favorise le commerce mondial et constitue une monnaie stable, soutenue par un grand bloc économique – la zone euro – à même de résister aux chocs mondiaux. L'importance, la solidité et la stabilité de l'euro renforcent la position de l'Europe dans l'économie mondiale. L'euro représente, aux côtés du dollar des États-Unis, une monnaie de choix pour les opérations dans le monde entier, tandis que la zone euro attire des investissements directs étrangers du reste du monde.

Comprendre les politiques de l'Union européenne – L'Union économique et monétaire et l'euro, Commission européenne, Direction générale de la communication, Office des publications de l'Union européenne, 2013

4. La conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche

La décision du Conseil de l'UE du 24 juin 2010 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de la Convention sur la conservation et la gestion des ressources halieutiques en haute mer dans le Pacifique sud (2011/189/UE), souligne que l'Union est compétente pour adopter des mesures pour la [conservation des ressources biologiques de la mer](#), dans le cadre de la politique commune de la pêche, et pour conclure des accords avec des pays tiers et des organisations internationales.

Par ailleurs, l'Union est partie contractante à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, qui fait obligation à tous les membres de la communauté internationale de coopérer dans le cadre de la conservation et de la gestion des ressources biologiques de la mer.

A. Les objectifs

- Assurer la conservation à long terme et l'exploitation durable des ressources halieutiques.
- Adapter les capacités de pêche aux possibilités de captures.

La politique de conservation des ressources halieutiques dans les eaux communautaires repose sur des mesures techniques qui visent à assurer la protection des ressources biologiques marines et l'exploitation équilibrée des ressources de pêche dans l'intérêt à la fois des pêcheurs et des consommateurs.

Cette protection est assurée par une série de règles relatives aux caractéristiques des engins de pêche (par exemple, le maillage des filets), à la taille des poissons, à la composition des captures et à certaines zones déterminées où les activités de pêche sont restreintes ou interdites.

L'imposition de ces mesures s'explique essentiellement par la volonté de réduire la capture des juvéniles pour assurer le renouvellement des stocks.

B. L'application

Accords internationaux, Décision du Conseil des ministres du 3 octobre 2011 relative à l'approbation, au nom de l'Union européenne, de la Convention sur la conservation et la gestion des ressources halieutiques en haute mer dans le Pacifique sud.

5. La politique commerciale commune

L'Europe occupe une place importante sur la scène internationale, notamment en matière commerciale. Différentes raisons peuvent expliquer cette situation. La [politique commerciale commune \(PCC\)](#), prévue dans le traité de Rome, et portant essentiellement sur la création d'une union douanière, a un effet majeur sur ce qu'est devenue l'Union. Cette politique, en mettant en œuvre une politique unique et homogène, permet aux États

membres de parler ensemble et de faire poids face au Japon et aux États-Unis, puisqu'elle se substitue à l'action individuelle des États.

A. Le rôle de la PCC

L'article 206 TFUE souligne que : « **Par l'établissement d'une union douanière conformément aux articles 28 à 32, l'Union contribue, dans l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres.** »

L'article 207 TFUE se réfère à certains aspects très importants de la PCC, pour lesquels il y a des principes uniformes. Ces aspects concernent les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions.

B. Le tarif extérieur commun (TEC)

La PCC a pour effet la mise en place d'un **tarif extérieur commun (TEC)** afin de protéger les intérêts commerciaux de l'UE, en conférant un avantage aux produits originaires d'États membres. Le TEC permet de différencier la zone de libre-échange de l'union douanière, comme nous l'avons déjà vu lors du développement de l'union douanière.

Un tarif unique pèse dorénavant sur les importations, quel que soit l'endroit où le produit entre dans l'UE. Le produit importé est alors taxé selon le même droit de douane et à une seule reprise. Ces droits de douane participent au budget européen. Le TEC est calculé à partir des moyennes des tarifs douaniers nationaux.

La législation douanière est l'ensemble des dispositions constitué par :

- le code et les dispositions adoptées au niveau européen et, le cas échéant, national, pour en assurer l'application ;
- le tarif douanier commun ;
- la législation établissant un régime européen des franchises douanières ;
- les accords internationaux comportant des dispositions douanières, dans la mesure où celles-ci sont applicables dans l'UE.

C. Le rôle des autorités douanières dans le cadre de la PCC

Les autorités douanières sont les administrations douanières des États membres chargées de l'application de la législation douanière et toute autre autorité habilitée en droit national à appliquer certaines dispositions douanières.

Le Code des douanes modernisé (JO L 145 du 4 juin 2008) fournit la description suivante de la [mission des douanes](#).

Les autorités douanières sont essentiellement chargées de la surveillance du commerce international de l'UE, contribuant ainsi à garantir un commerce ouvert et équitable et à mettre en œuvre la dimension extérieure du marché intérieur, de la politique commerciale commune et des autres politiques communes de l'UE ayant une portée commerciale, ainsi qu'à assurer la sécurité de l'ensemble de la chaîne logistique. Les autorités douanières instaurent des mesures visant, en particulier, à :

- a) protéger les intérêts financiers de l'UE et de ses États membres ;
- b) protéger l'UE du commerce déloyal et illégal tout en encourageant les activités économiques légitimes ;
- c) garantir la sécurité et la sûreté de l'UE et de ses résidents ainsi que la protection de l'environnement, le cas échéant en coopération étroite avec d'autres autorités ;
- d) maintenir un équilibre adéquat entre les contrôles douaniers et la facilitation du commerce légitime.

D. La PCC et les importations en provenance des États tiers

La politique commerciale de l'UE a ainsi pour conséquence de réduire les importations en provenance des États tiers, en protégeant les productions d'origine européenne. Cependant, en raison des négociations menées dans le cadre du GATT, puis de l'OMC, qui privilégient la libéralisation complète des échanges, l'UE a été obligée, dès le premier cycle de négociations, de réviser, de manière importante, sa politique commerciale. Cette révision a eu pour effet de réduire les taxes portant sur les importations en provenance d'États tiers. Le régime alors mis en place et ceux qui lui succèdent sont de plus en plus favorables aux importations.

E. La négociation des accords commerciaux

C'est la Commission européenne qui négocie les accords commerciaux au nom de tous les États membres de l'UE, à partir des objectifs et des directives adoptées par le Conseil de l'UE. Ces négociations se déroulent dans le respect des règles de l'OMC. La Commission collabore étroitement avec les États membres de l'UE et le Parlement européen pour veiller au fonctionnement du système mondial et lui permettre de s'adapter aux changements.

F. Les mesures prises dans le cadre de la PCC

Les mesures prises au titre de la politique commerciale sont de nature différente. Certaines sont prises dans le cadre de l'OMC. À côté de ce cadre multilatéral, l'UE détermine une série de politiques commerciales communes avec certains États ou certaines régions du monde. Elles créent des zones de libre-échange, des

systemes de préférences généralisées et des accords de partenariat et de coopération. Enfin l'UE s'est dotée de moyens lui permettant de répondre aux pratiques contraires au droit commercial international.

Un exemple de coopération est donné dans l'extrait suivant.

Écouter les milieux d'affaires et les consommateurs

Une importante réussite dans nos efforts pour construire des ponts entre les communautés des deux côtés de l'Atlantique est le Dialogue commercial transatlantique (TABD). Lancé en novembre 1995 à Séville par la Commission européenne et le gouvernement américain, le TABD est aujourd'hui un processus commercial permettant aux chefs d'entreprise des deux côtés de l'Atlantique de développer des recommandations communes sur la politique à mener. Le TABD a pour objectif de promouvoir le commerce transatlantique et d'accroître les opportunités d'investissement en supprimant les obstacles à la conduite efficace des affaires internationales. Chaque année, le TABD réunit plus d'une centaine de chefs d'entreprises européens et américains et des représentants de haut niveau de la Commission européenne ainsi que l'Administration américaine dans une conférence de deux jours qui fournit d'importantes informations aux gouvernements dans un grand nombre de domaines essentiellement liés au commerce. Le TABD se concentre actuellement sur six « questions prioritaires » : la coopération en matière de réglementation, les droits de propriété intellectuelle, les marchés des capitaux, le commerce et la sécurité, l'innovation et le cycle de Doha sous l'égide de l'OMC.

Le Dialogue transatlantique des consommateurs (DTAC), lancé en septembre 1998, contribue aux dialogues entre l'Union européenne et les autorités américaines en transmettant les opinions des consommateurs sur des questions de politique d'intérêt public des deux côtés de l'Atlantique.

L'Union européenne et les États-Unis - Des partenaires mondiaux, des responsabilités mondiales,
Commission européenne, DG Relations extérieures

Les politiques de compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres



Dans le domaine des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres, les États exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne.

D'après l'article 4 TFUE, les compétences partagées s'appliquent dans les domaines suivants :

- marché intérieur ;
- politique sociale, pour les aspects définis dans le traité de Lisbonne ;
- cohésion économique, sociale et territoriale ;
- l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer ;
- environnement ;
- protection des consommateurs ;
- transports ;
- réseaux transeuropéens ;
- énergie ;
- espace de liberté, de sécurité et de justice ;
- enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le traité de Lisbonne ;
- recherche, développement technologique, espace ;
- coopération au développement et aide humanitaire.

Le principe de subsidiarité vise à déterminer le niveau d'intervention le plus pertinent dans les domaines de compétences partagées entre l'UE et les États membres. Il peut s'agir d'une action à l'échelon européen, national ou local. Dans tous les cas, l'UE ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les États membres.

Nous allons aborder successivement les différentes compétences partagées.

1. Le marché intérieur

Le **marché intérieur** est une union douanière, fondée sur quatre libertés : libre circulation des personnes, libre circulation des marchandises, libre circulation (prestation) des services et libre circulation des capitaux.

A. La libre circulation des personnes

D'après le traité de Lisbonne :

Article 21 TFUE

Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application. [...]

➤ Le contenu

Le **droit de libre circulation et de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille** est réglé par la directive no 2004/38/CE du 29 avril 2004. Cette directive a rassemblé les mesures éparpillées dans le complexe corpus législatif qui a jusqu'alors géré la matière.

Entre autres, les nouvelles mesures visent à favoriser l'exercice du droit de libre circulation et de séjour des citoyens de l'Union, réduire au strict nécessaire les formalités administratives, mieux définir le statut des membres de la famille et circonscrire la possibilité de refuser ou mettre fin au séjour.

Plus spécifiquement, concernant le travailleur, le droit à la libre circulation lui permet d'exercer son métier dans l'Union européenne, selon les principes de l'égalité de traitement pour l'accès au travail, les conditions de travail (rémunération, compléments de rémunération versés aux nationaux, règles de promotion, etc.) et la protection sociale du pays d'accueil.

L'impact macroéconomique [du marché unique]

Le PIB de l'UE 27 était 2,13 % (233 milliards d'euros) plus élevé en 2008 qu'il ne l'aurait été si le marché unique n'avait pas existé. Cela équivaut à un revenu supplémentaire d'environ 500 A par citoyen européen. Entre 1992 et 2008, le marché unique a aussi contribué à créer 2,77 millions d'emplois. Ces avantages pourraient être multipliés par deux en éliminant les obstacles commerciaux qui subsistent et en stimulant le marché unique du numérique.

Les échanges commerciaux ont grimpé en flèche depuis la création du marché unique. Les échanges commerciaux entre les pays de l'UE sont passés de 800 milliards d'euros en 1992 à 2 800 milliards d'euros en 2011. Les exportations de l'UE vers les pays tiers ont également augmenté de façon spectaculaire, en passant de 500 milliards d'euros en 1992 à 1 500 milliards d'euros en 2011, soit 8 % du PIB de l'UE en 1992 et 12 % en 2011.

Le marché unique a renforcé l'attrait de l'UE pour les investisseurs étrangers. Le flux des investissements directs étrangers (IDE) entre les pays de l'UE a atteint de nouveaux sommets après la création du marché unique. Ils sont en effet passés de 64 milliards d'euros en 1992 à 260 milliards d'euros en 2010. Avant le ralentissement économique, ils avaient atteint 730 milliards d'euros.

« 20 ans du marché unique européen, Ensemble pour une nouvelle croissance : éléments principaux »,
Commission européenne, DG du marché intérieur et des services, 2012

➔ L'application

Dans une étude Eurobaromètre, nous apprenons que presque tous les répondants « ont le sentiment que le marché intérieur a un impact direct sur eux en tant que consommateurs, ce qui a des conséquences sur leur niveau de vie ». La majorité des répondants ont déjà acheté des biens dans un autre pays de l'UE, directement sur place ou par Internet.

« Les associations d'idées positives liées au marché intérieur portent sur la facilité de commander des biens sur Internet et l'absence de taxes douanières, le renforcement de la concurrence permettant d'augmenter la qualité de l'accès aux biens et services disponibles, la régulation ou la baisse des prix et la multiplicité des choix offerts. »

« La majorité des répondants n'ont signalé aucun problème notable lors de l'achat de biens dans d'autres États membres de l'UE, et s'ils en ont rencontrés, le problème a généralement pu être résolu avec le vendeur ou le site Internet hébergeur. Les problèmes les plus graves rencontrés par des répondants portent sur la livraison de produits défectueux ou qui ne correspondent pas à la commande, ou encore la non-livraison du produit. »

« Les différents obstacles et barrières dont il a été question lors des discussions de groupe n'affectent pas vraiment l'idée qu'ont les répondants d'aller vivre ou étudier dans un autre État membre. Les avantages perçus au fait de surmonter ces obstacles sont, notamment, de nouvelles expériences qui enrichissent la personnalité, l'augmentation du salaire et l'approfondissement des qualifications universitaires » (« Les obstacles au marché intérieur du point de vue des citoyens », Commission européenne, Eurobaromètre, rapport complet, septembre 2011).

Nous avons un aperçu des préoccupations des citoyens par le biais des affaires traitées par la CJUE.

Une affaire soumise à la Cour, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, par le juge hongrois, a donné lieu à un arrêt (arrêt du 26 avril 2012, Invitel, affaire C-472/10) statuant sur la conformité avec le droit de l'Union, d'une réglementation nationale en matière de clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs. L'autorité hongroise de protection des consommateurs avait été saisie d'un grand nombre de plaintes de consommateurs à l'encontre d'un opérateur de téléphonie fixe qui avait unilatéralement introduit, dans les conditions générales des contrats d'abonnement, une clause lui conférant le droit de facturer a posteriori aux clients des coûts appliqués en cas de paiement des factures par mandat postal. En outre, le mode de calcul de ces frais de mandat n'avait pas été précisé dans ces contrats. L'autorité hongroise a estimé que la clause en question constitue une clause contractuelle abusive.

Dans ces circonstances, la Cour a constaté que la législation hongroise contestée s'inscrit précisément dans l'orientation de la directive sur les clauses abusives selon laquelle les États membres sont tenus de veiller à ce

que des moyens adéquats et efficaces existent afin de faire cesser l'utilisation des clauses abusives. Par conséquent, cette législation est compatible avec la même directive.

La Cour a ensuite ajouté que les juridictions nationales sont tenues de tirer d'office, également dans le futur, toutes les conséquences de la constatation, dans le cadre d'une action en cessation, de la nullité, de sorte que la clause abusive ne lie pas les consommateurs ayant conclu un contrat contenant une telle clause et auquel s'appliquent les mêmes conditions générales.

Enfin, en ce qui concerne l'appréciation du caractère abusif de la clause soumise à son appréciation, la Cour a répondu que celle-ci relève de la compétence de la juridiction nationale. Dans le cadre de cette appréciation, la juridiction hongroise devra vérifier notamment si, à la lumière de toutes les clauses figurant dans le contrat et de la législation nationale applicable, les raisons ou le mode de variation des frais liés au service à fournir sont spécifiés d'une manière claire et compréhensible et si les consommateurs disposent d'un droit de mettre fin au contrat.



Cour de justice de l'Union européenne, Rapport annuel 2012, Luxembourg 2013

http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-04/192685_2012_6020_cdj_ra_2012_fr_proof_04.pdf

Un autre exemple est fourni par la CJUE, qui a jugé que la législation néerlandaise, qui soumet le financement des études à l'étranger à la condition de résidence, institue une inégalité de traitement entre les travailleurs néerlandais et les travailleurs migrants.

Les Pays-Bas n'ont pas prouvé que la condition de résidence « des 3 ans sur 6 » ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif consistant à promouvoir la mobilité des étudiants (CJUE, Communiqué de presse no 79/12, 14/06/2012, Arrêt dans l'affaire C-542/09, Commission c/Pays-Bas).

Concernant le règlement des différends, il faut attribuer une place importante aux « réseaux d'information et d'assistance ». Ces réseaux proposent une assistance aux citoyens et aux entreprises dans l'exercice de leurs droits au sein du marché intérieur de l'UE. Nous pouvons faire référence à Europe Direct, « l'Europe vous conseille » (l'ancien Service d'orientation pour les citoyens), aux centres européens des consommateurs, et aux réseaux Entreprise Europe et SOLVIT. Pour plus d'explications sur les réseaux d'informations et d'assistance, voir infra « La protection des consommateurs ».

La technologie au service du marché unique

Sur le plan administratif, une bonne coordination est nécessaire entre la Commission et les États membres. Nous devons tirer parti des nouveaux outils électroniques et les utiliser pour simplifier les procédures administratives afin d'être plus efficaces. De bonnes pratiques existent déjà et pourraient être utilisées plus largement.

Le « système d'information du marché intérieur » (IMI) est l'une de ces pratiques. C'est un système d'échange électronique qui aide l'administration d'un État membre à comprendre et à interpréter les législations d'autres États membres aux fins d'examen des demandes de professionnels qui souhaitent travailler dans cet autre État.

En raison de son succès, la Commission élabore une stratégie pour étendre l'IMI et ses outils en ligne à d'autres secteurs professionnels, afin qu'il devienne un vrai réseau interactif.

Plus généralement, un partenariat entre la Commission et les États membres peut améliorer la mise en œuvre des règles du marché unique dans les législations nationales. Mais leur application doit encore être améliorée. Au-delà des infractions, la Commission se penchera sur les possibilités alternatives pour la résolution des conflits, notamment par le biais des services aux citoyens tels que SOLVIT. Le site Internet « L'Europe est à vous » et le numéro de téléphone d'Europe Direct demeureront aussi des outils importants pour les citoyens afin qu'ils puissent être informés de leurs droits.

Une autre méthode de travail fructueuse qui pourrait être développée dans d'autres secteurs, est le système « d'évaluation mutuelle » qui a été utilisé par les États membres en partenariat avec la Commission pour la mise en œuvre de la Directive Services. Grâce à l'évaluation mutuelle, les États membres peuvent échanger leurs bonnes pratiques, les comparer, discuter entre eux et évaluer les rapports établis par chacun d'entre eux relatifs aux changements apportés à leurs législations nationales pour se conformer à la Directive Services.

Comment fonctionne l'IMI

Un voyageur slovaque a voulu ouvrir une agence de voyages d'affaires en Hongrie. Pour ce faire, il a dû faire une déclaration attestant qu'il avait les qualifications professionnelles requises. Le Bureau hongrois des licences commerciales avait cependant des doutes quant à ses qualifications et voulait les vérifier. Ils se sont connectés au système IMI et ont vérifié auprès des collègues slovaques, qui ont confirmé le jour même que ses qualifications étaient reconnues. L'agence a alors pu commencer à travailler immédiatement.

Acte pour le Marché unique – Vers une économie sociale de marché hautement compétitive,
Union Européenne, 2010

B. La libre circulation des marchandises

La **libre circulation des marchandises** constitue le fondement de l'union douanière et de la réalisation du marché intérieur. Elle rassemble les règles applicables aux échanges intracommunautaires quant à l'élimination des obstacles : les obstacles tarifaires et non tarifaires, les obstacles fiscaux et l'aménagement des monopoles nationaux.

➤ L'interdiction des droits de douane et des taxes d'effet équivalent

L'élimination des anciens obstacles tarifaires et l'interdiction de nouveaux obstacles concernent les marchandises. Toutefois, le Traité ne donne pas une définition précise de la notion de marchandise. C'est à la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) – actuellement Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) – qu'est revenu ce rôle. C'est ainsi qu'elle a défini les marchandises en tant que produits appréciables en argent et susceptibles comme tels de faire l'objet de transactions commerciales.

Le Traité cherche à éliminer les droits de douane et les taxes d'effet équivalent dans le but de réaliser l'union douanière.

Article 28 TFUE

L'Union comprend une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers.

Dans ce but, il interdit, dès son entrée, de créer des droits de douane ou d'augmenter des droits de douane ou des taxes existantes.

a. La définition textuelle des droits de douane et des taxes d'effet équivalent

Un droit de douane est une taxe à l'importation ou à l'exportation qui est inscrite dans le tarif douanier d'un État membre. La taxe d'effet équivalent n'est pas définie par le Traité. Par cette notion, les auteurs voulaient appréhender toute forme de charge pécuniaire qui serait susceptible de produire les mêmes effets qu'un droit de douane. Il s'agit d'une notion évolutive et précisée au cas par cas.

Comme les dispositions du Traité sur l'élimination des obstacles tarifaires ont un effet direct, tout particulier peut s'adresser aux tribunaux nationaux et condamner l'administration de le rembourser, si elle lui impose une nouvelle taxe.

C'est la jurisprudence évolutive de la CJCE qui a su dégager une définition au cas par cas.

b. La définition jurisprudentielle des droits de douane et des taxes d'effet équivalent Selon la CJCE, « une charge pécuniaire, fût-elle minime, unilatéralement imposée, quelles que soient son appellation et sa technique et frappant les marchandises nationales ou étrangères à raison du fait qu'elles franchissent la frontière, lorsqu'elle n'est pas un droit de douane proprement dit, constitue une taxe d'effet équivalent [...], alors même qu'elle ne serait pas perçue au profit de l'État, qu'elle n'exercerait aucun effet discriminatoire ou protecteur et que le produit imposé ne se trouverait pas en concurrence avec une production nationale ».

Cette définition a été premièrement donnée dans les affaires « droit de statistique » (CJCE 01/07/1969, Commission c/ Italie, affaire 24/68), et « Fonds social des ouvriers diamantaires » (CJCE 01/07/1969, affaire 2 et 3 1969).

- Dans la première des affaires, l'Italie a voulu financer son système de contrôle par un service statistique en établissant une taxe minime sur la totalité des importations ou des exportations.
- Dans la deuxième affaire, la Belgique avait imposé une taxe faible sur les diamants bruts importés. L'argent profitait au Fonds social des ouvriers.

Dans les deux cas, ce n'est pas l'effet protecteur mais l'entrave aux échanges intracommunautaires qui conduit à la condamnation de charges pécuniaires.

Autre exemple : les taxes perçues pour les services administratifs, qui permettaient à l'opérateur de réaliser la commercialisation de son produit sur le marché de l'État d'importation sans lui accorder un avantage particulier, les taxes alimentant des fonds destinés à l'octroi d'aides aux seuls producteurs nationaux (dans l'arrêt Capolongo du 19 juin 1973, affaire 77/72, la Cour a jugé qu'une contribution appréhendant aussi bien les produits nationaux que les produits importés, selon les mêmes critères, peut constituer une taxe d'effet équivalent à un droit de douane, si elle est exclusivement destinée au financement d'activités qui bénéficient

spécifiquement au produit national taxé, si celui-ci et le produit national bénéficiaire des avantages financés dans ces conditions sont identiques et si les charges pesant sur le produit national sont intégralement compensées).

La notion de taxe d'effet équivalent est délimitée par rapport à :

- la redevance pour service rendu (service qui concerne spécifiquement et individuellement l'opérateur économique et constitue pour lui un véritable avantage) ; la redevance est proportionnelle au service rendu ;
- l'imposition intérieure (art. 110 TFUE) : cette catégorie d'impositions est autorisée si les impositions ne sont pas supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires ou si elles ne protègent pas indirectement d'autres productions. Le caractère incomplet de l'harmonisation fiscale est la raison d'être de cette disposition.

➔ L'élimination des restrictions quantitatives entre les États membres

Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, comme d'ailleurs celles à l'exportation, sont interdites entre les États membres (art. 34 et 35 TFUE).

a. Les définitions

« Restrictions quantitatives » : interdiction totale ou partielle (contingent ou quotas) d'importation, d'exportation ou de transit.

« Mesures d'effet équivalent » : toutes les entraves ayant le même effet qu'une prohibition totale ou partielle d'importation, d'exportation ou de transit (définition initiale donnée par la Cour).

b. L'apport de la directive no 70/50/CEE du 22 décembre 1969

- La notion de « mesure » : la directive fait référence aux dispositions législatives, réglementaires et administratives (tout comportement des autorités publiques et tous les actes émanant de l'autorité publique, y compris les incitations).
- La distinction entre mesures spécifiquement applicables aux produits importés (première catégorie) et mesures indistinctement applicables aux produits nationaux et importés (deuxième catégorie).

La première catégorie correspond aux « mesures qui font obstacle aux importations qui pourraient avoir lieu en leur absence, y compris celles qui rendent les importations plus difficiles ou plus onéreuses que l'écoulement de la production nationale ».

La deuxième catégorie correspond aux « mesures qui régissent la commercialisation des produits dont les effets restrictifs dépassent le cadre des effets propres d'une réglementation de commerce ».

c. L'apport de la jurisprudence

Selon l'arrêt Dassonville (CJUE, 11/07/1974, affaire 8/74) : « **Toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire est à considérer comme une mesure d'effet équivalent à un droit de douane.** »

- Exemples de mesures spécifiquement applicables aux produits importés ou exportés :
 - les décisions relatives aux contrôles sanitaires et phytosanitaires effectués sur les produits importés ;
 - l'exigence de garanties bancaires discriminatoires ;

- les dispositions nationales exigeant un titre particulier pour l'importation, même si le titre est délivré automatiquement.
- Exemples de mesures indistinctement applicables aux produits nationaux et importés :
 - les règles relatives à la commercialisation des produits ;
 - les règles destinées à protéger la santé publique, à garantir la loyauté des transactions et à assurer la défense des consommateurs.
- L'arrêt Keck et Mithouard, (CJUE, 24/11/1993, affaire 267-268/91)
 Dans cette affaire était en cause la législation française interdisant la vente à perte (tandis que la législation allemande la permettait). La Cour a jugé que le fait, pour une législation nationale, d'imposer à des produits en provenance d'autres États membres des limites relatives à certaines modalités de vente n'était pas de nature à entraver le commerce intracommunautaire, dès lors que celle-ci s'applique également à la commercialisation des produits nationaux.

➤ Les limites rencontrées par la prohibition des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent

a. L'article 36 TFUE

L'interdiction des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent ne fait pas obstacle « aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres ».

b. La jurisprudence « Cassis de Dijon »

L'arrêt Rewe Zentral (CJCE, 20/02/1979, affaire 120/78)

L'Allemagne avait subordonné la commercialisation de liqueurs de fruits à l'exigence d'une teneur alcoolique minimale de 25°. Elle avait refusé l'importation du cassis de Dijon originaire de France, la teneur en alcool de ce produit se situant entre 15 et 20°.

La Cour a jugé que :

- en l'absence d'harmonisation des législations, tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un État membre, conformément à la réglementation et la tradition nationale, doit être admis sur le marché des autres États membres : il s'agit du principe de reconnaissance mutuelle ;
- les obstacles à la liberté des échanges résultant des disparités des législations nationales doivent être acceptés dans la mesure où ces prescriptions peuvent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant notamment à l'efficacité des contrôles fiscaux, la protection de la santé publique, la loyauté des transactions commerciales et la défense des consommateurs : il s'agit de la notion d'exigences impératives d'intérêt général. La liste des exigences invoquées par la Cour n'est pas limitative. Par la suite, ont été ajoutés la protection de l'environnement, la sécurité publique, la sécurité routière, le maintien du pluralisme de la presse et autres.

➤ La « nouvelle approche »

Il s'agit de la normalisation qui limite le rôle des directives d'harmonisation à l'élaboration des exigences essentielles (sécurité, santé, protection de l'environnement), tandis que les modalités d'application relevant des spécifications techniques sont à la charge des comités d'experts.

Dans le cas de mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de l'UE, il y a une obligation de notification à la Commission (décision 3052/95/CE), si les conséquences découlant des mesures prises par les autorités compétentes des États membres sont :

- une interdiction générale ;
- un refus d'autorisation de mise sur le marché ;
- la modification du modèle ou du type de produit en cause, en vue de sa mise ou de son maintien sur le marché.

Cette décision contribue, d'après les estimations de la Commission, à l'amélioration de l'information relative au fonctionnement du principe de reconnaissance mutuelle dans l'Union européenne et permet de décider de la nécessité d'une nouvelle mesure d'harmonisation.

En effet, comme il est précisé sur le site de l'UE, les secteurs où les risques sont faibles n'ont généralement pas fait l'objet d'une législation au niveau européen. Dans les secteurs non harmonisés, les échanges commerciaux reposent sur le principe de « reconnaissance mutuelle », en vertu duquel les produits fabriqués ou commercialisés légalement dans un État membre peuvent circuler librement dans l'Union. La moitié environ des échanges de biens à l'intérieur de l'Union est couverte par les règlements harmonisés, tandis que l'autre moitié correspond au secteur « non harmonisé », qui est régi par des réglementations techniques nationales ou échappe à tout règlement spécifique.

➤ Le remède aux atteintes graves et soudaines à la libre circulation des marchandises

Un mécanisme a été créé afin que la Commission européenne puisse intervenir rapidement auprès de l'État membre concerné. Ce mécanisme a été mis en place à la suite des perturbations graves causées au fonctionnement du marché intérieur par des immobilisations ou des destructions de marchandises.

La Commission adresse à l'État membre à l'origine de la perturbation une décision lui imposant de prendre les mesures nécessaires et proportionnées pour y mettre fin, dans le délai qu'elle fixe. La décision est publiée au Journal officiel de l'Union européenne.

Si l'État ne se conforme pas, à la suite d'une mise en demeure et d'un avis motivé de la part de la Commission, cette dernière peut saisir la Cour de justice.

➤ L'application

La procédure française d'autorisation préalable relative à la commercialisation d'aliments enrichis en substances nutritives à usage humain, fabriqués et commercialisés dans les États membres, a été jugée par la CJCE comme une entrave à la libre circulation des marchandises. La décision de la Cour est motivée par le fait que cette procédure d'autorisation est difficilement accessible, peu transparente en matière de possibilité de recours juridictionnel et n'est pas soumise à des délais raisonnables. En outre, les demandes d'autorisation ne devraient être rejetées par les autorités françaises compétentes que si ces substances présentent un risque

réel pour la santé publique (CJCE, Commission des CE/République française, affaire C-24/00, communiqué de presse no 12/04).

Une interdiction nationale frappant des médicaments vendus par correspondance ayant une autorisation de mise sur le marché allemand et non soumis à prescription médicale est contraire au droit européen. Une telle interdiction est conforme au droit européen, s'il s'agit de médicaments non autorisés dans un État membre (CJCE, Deutscher Apothekerverband, affaire C-322/01, communiqué de presse no 322/01).

C. La libre circulation des services

Pour des raisons de connexité, nous traiterons dans ce point la libre prestation des services et la liberté d'établissement.

➤ La libre circulation des services

La **libre circulation des services** concerne les prestations fournies normalement contre rémunération à partir d'un établissement situé dans un État membre et à destination d'un bénéficiaire établi dans un autre État membre.

L'article 57 du traité de Lisbonne précise que les services comprennent notamment les activités de caractère industriel, commercial, artisanal et des professions libérales.

Plusieurs activités sont ainsi concernées par les services, comme les transports, le tourisme, les banques, les conseils aux entreprises, les assurances, le commerce, le sport, les médias, l'informatique, les services liés à l'immobilier, comme les agences immobilières, ou à la construction, y compris les services des architectes, la distribution, l'organisation des foires commerciales, la location de voitures et les agences de voyage, etc. Les services sont les moteurs de la croissance économique et représentent 70 % du PIB et des emplois dans la majorité des États membres de l'Union européenne.

➤ Situations envisageables en matière de libre prestation des services

- Le prestataire de service franchit une frontière.

Exemple : un transporteur routier transporte des marchandises dans un autre État membre.

En application de ces règles, la libre prestation de services peut être invoquée non seulement par les ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire des services, mais également par une entreprise à l'égard de l'État où elle est établie dès lors que les services sont fournis à des destinataires établis dans un autre État membre (voir arrêt du 17 mai 1994, *Corsica Ferries Italia*, C-18/93, Rec. p. L-1783, point 30), et, d'une façon plus générale, dans tous les cas où un prestataire de services offre des services sur le territoire d'un État membre autre que celui dans lequel il est établi (voir arrêt du 26 février 1991, *Commission/France*, C-154/89, Rec. p. I-659, point 10, et arrêt *Peralta*, précité, point 41).

Arrêt du 05/10/1994 – Affaire 381/93, *Commission c/ France*

- Le destinataire du service franchit une frontière.

Exemple : un malade consulte un médecin dans un autre État membre.

S'agissant, d'autre part, des services autres que médicaux, tels que les services touristiques et éducatifs spécifiquement visés par la Commission dans son recours, il convient de rappeler, [...], que les personnes établies dans un État membre, qui se rendent dans un autre État membre en qualité de touristes ou dans le cadre d'un voyage d'études, sont à considérer comme des destinataires de services, au sens de l'article 49 CE...

Arrêt du 15/06/2010 – Affaire C-211/08, Commission c/ Espagne

- Le service proprement dit franchit une frontière, le prestataire et le destinataire restant dans leurs pays respectifs.

Exemple : une information est transmise par télécopie à une personne d'un autre État membre.

En l'occurrence, les offres de services sont adressées par un prestataire établi dans un État membre. Il découle des termes mêmes de l'article 59 qu'il s'agit, de ce fait, d'une prestation de services en sens de cette disposition.

Par conséquent, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 59 du traité doit être interprété en ce sens qu'il concerne les services qu'un prestataire offre par téléphone à des destinataires potentiels établis dans d'autres États membres et qu'il fournit sans se déplacer à partir de l'État membre dans lequel il est établi.

Arrêt du 10/05/1995 – Affaire 384/93, Alpine Investments

... il en résulte que l'article 49 CE concerne les services qu'un prestataire tel que Stanley, établi dans un État membre, en l'occurrence le Royaume-Uni, offre par l'Internet – et donc sans se déplacer – à des destinataires établis dans un autre État membre, en l'occurrence la République italienne, de sorte que toute restriction à ces activités constitue une restriction à la libre prestation des services par un tel prestataire.

Arrêt du 06/11/2003 – Affaire C-243/01, Gambelli

Lorsqu'une entreprise établie dans l'Union européenne fournit des services dans un autre État membre et exerce ainsi son droit de libre prestation des services, elle a le droit d'employer ses propres salariés, même s'ils ne sont pas citoyens de l'Union. Ceux-ci doivent cependant posséder au préalable un domicile légal et un permis de travail dans un État membre de l'Union européenne. Un visa pour entrer sur le territoire de l'État membre où l'entreprise assure la prestation de services peut être exigé.

La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (« directive Services ») établit un cadre juridique général qui profite à une large variété de services tout en prenant en compte les particularités de chaque type d'activité ou de profession et de leur système de réglementation. Ce cadre repose sur une approche dynamique et sélective qui consiste à

supprimer en priorité les obstacles qui peuvent l'être rapidement et, pour les autres, à lancer un processus d'évaluation, de consultation et d'harmonisation complémentaire sur des questions spécifiques, qui permettra, progressivement et de manière coordonnée, la modernisation des systèmes nationaux de réglementation des activités de services indispensable pour la réalisation d'un véritable marché intérieur des services.

Afin d'illustrer la problématique de la libre prestation des services, il faudra faire référence à certaines affaires récurrentes. En effet, la Commission et la Cour ont été saisies plusieurs fois dans le passé à l'encontre de différents États membres de l'UE pour les conditions qu'ils imposent aux employeurs communautaires qui, dans le cadre d'une prestation transfrontalière de services, souhaitent détacher des travailleurs ressortissants de pays tiers. Les institutions européennes ont maintes fois souligné que les conditions de détachement du personnel d'une entreprise affectent la capacité de cette dernière à offrir ses services. Or, les entreprises établies dans un État membre rencontrent encore souvent des difficultés lorsqu'elles envisagent d'envoyer temporairement dans un autre État membre pour y offrir des services, des membres non ressortissants communautaires de leur personnel. Ces difficultés résultent notamment de conditions en matière d'entrée (visa), de séjour, d'emploi mais aussi de retour du travailleur détaché dans l'État d'établissement de l'employeur.

Dans la pratique, les conditions imposées par les États ont pour conséquence de rendre difficile, voire illusoire, la liberté d'offrir ou de recevoir des services dans les domaines qui nécessitent le déplacement physique du personnel, souvent pour de courtes périodes et avec un préavis limité, par exemple dans le secteur de la construction ou des technologies de l'information. La Commission estime que ces entraves peuvent avoir des conséquences économiques particulièrement négatives dans des secteurs où le détachement de travailleurs peut offrir une solution aux problèmes de pénuries de main d'œuvre qualifiée.

[Site officiel de l'Union européenne, communiqués de presse](#)

➤ La liberté d'établissement

La **liberté d'établissement** concerne les personnes physiques qui exercent une activité indépendante et les personnes morales (sociétés).

Article 49 TFUE – Le droit d'établissement

[...] les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette restriction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés [...] dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux.

En d'autres termes, la liberté d'établissement comporte le droit pour un individu d'exercer à titre permanent ou temporaire une activité non salariée dans tout État membre de l'Union européenne :

- par le transfert ou la création d'un centre principal personnel d'intérêts privés et professionnels dans ce pays (ouverture d'un cabinet, création d'une société, rachat d'une entreprise) ;
- par la mise en place d'une structure professionnelle liée, à titre secondaire, à son centre principal d'activités (filiales, agences, succursales).

Dans les deux cas, la personne non salariée est tenue de respecter, dans l'exercice de ses activités, les mêmes règles que les ressortissants du pays dans lequel elle exerce ses activités professionnelles.

Par exemple :

Le droit hongrois autorise les sociétés hongroises à se transformer (en l'espèce, la transformation consiste dans le changement du siège social accompagné par le changement du droit national applicable) mais ne permet pas la transformation d'une société relevant du droit d'un autre État membre en société hongroise.

La Cour juge que lorsqu'un État membre reconnaît la faculté à une société de se transformer, celle-ci doit être accordée également à une société constituée dans un autre État membre.

CJUE, Communiqué de presse no 98/12, Luxembourg, le 12/07/2012,

[Presse et Information, Arrêt dans l'affaire C-378/10, VALE Építési Kft](#)

a. Reconnaissance automatique par chaque État membre des sociétés légalement constituées dans un autre État membre

La Cour de justice a décidé (CJCE, *Uberseering*, 5/11/2002) qu'au titre de la liberté d'établissement une société légalement constituée dans un État membre doit être reconnue dans tout autre État membre sans devoir s'y reconstituer, et cela même si la société avait transféré dans ce dernier État membre son siège effectif, pour autant, bien entendu, que son État membre d'origine lui permette, dans ce cas, de conserver sa personnalité juridique.

En conséquence, la loi de tout État membre doit reconnaître à cette société la même capacité juridique, et notamment la possibilité d'ester en justice, qu'aux sociétés nationales.

b. Libre choix de l'État membre dans lequel une société se constitue

Dans une autre affaire (CJCE, *Centros*, 9/03/1999), les époux Bryde, citoyens danois résidant au Danemark, ont constitué en Angleterre une private limited company (à peu près équivalente à une société à responsabilité limitée) dénommée *Centros Ltd*, celle-ci ayant son siège au domicile anglais d'un ami des époux Bryde. Le choix du lieu de constitution a uniquement été guidé par la souplesse de la législation anglaise qui n'exige aucun capital minimum et n'impose aucune condition quant à la libération du capital. C'est ainsi que le capital de la société *Centros*, qui s'élevait seulement à 100 livres sterling, n'a pas été libéré. L'unicité du motif était démontrée surtout par le fait que la société *Centros* n'exerçait aucune activité commerciale au Royaume-Uni, celle-ci étant entièrement dirigée vers le Danemark, dans lequel les associés voulaient établir une succursale. Considérant que le « montage » avait pour but d'éluder les règles danoises relatives au capital des sociétés à responsabilité limitée, la Direction générale de commerce et des sociétés relevant du ministère du Commerce danois a refusé d'immatriculer la succursale.

La CJCE a décidé qu'une société constituée légalement dans un État membre, qui n'y exerce pourtant aucune activité commerciale et qui aurait même été créée pour éviter la règle de libération d'un capital minimum en vigueur dans l'État où les dirigeants de la société veulent exclusivement exercer leur activité commerciale, ne peut se voir refuser, pour ce motif, l'inscription de sa succursale dans le second État. Tout cela sous réserve de la constatation, dans un cas particulier, d'un abus de droit, mais que la Cour n'a pas relevé en l'occurrence.

D. La libre circulation des capitaux

Le Traité (art. 63-66 TFUE) dispose que l'action de l'Union européenne comporte un marché intérieur caractérisé par l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des capitaux. Elle est la plus récente de toutes les libertés prévues par le Traité mais elle est aussi la plus large, puisqu'elle concerne aussi les pays tiers.

➤ Le principe de la libéralisation

Aux termes de l'article 63 TFUE :

1. [...] toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites.
2. [...] toutes les restrictions aux paiements entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites.

La Commission européenne donne des exemples des opérations que les citoyens peuvent effectuer à l'étranger, comme ouvrir un compte bancaire, acheter des parts dans des entreprises d'autres États membres, ou encore investir là où le rendement est le meilleur et acquérir un bien immobilier. « Les entreprises peuvent quant à elles investir dans d'autres entreprises européennes, en devenir propriétaires et participer activement à leur gestion. » Elles peuvent également lever des fonds là où les conditions sont les meilleures afin de créer des emplois qui bénéficieront en retour aux citoyens européens. La libre circulation des capitaux permet enfin aux gouvernements des États membres « de bénéficier de taux d'intérêt plus bas et donc de financer plus facilement les dépenses publiques consacrées aux écoles, aux hôpitaux, ainsi que d'autres types de dépenses » (http://ec.europa.eu/internal_market/capital/index_fr.htm).

La libre circulation des capitaux concerne les domaines des banques, des assurances, des valeurs mobilières et des fonds d'investissement, des infrastructures de marché, des services financiers de détail ou des systèmes de paiement.

Aujourd'hui les mouvements de capitaux sont entièrement libéralisés, exception faite de quelques périodes de transition accordées à certains nouveaux États membres pour des opérations relatives à l'achat de biens immobiliers (résidences secondaires ou terre agricole).

➤ La réserve de compétence nationale

L'article 65 TFUE stipule que les États membres ont le droit :

- d'appliquer les dispositions pertinentes de leur législation fiscale, qui établissent une distinction entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne leur résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis ;
- de prendre toutes les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des établissements financiers, de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique, ou de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique.

Les États membres ont également la possibilité d'appliquer des restrictions en matière de droit d'établissement qui sont compatibles avec le Traité.

Seule limite : les mesures et procédures visées dans les points précédents ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux et des paiements.

➤ Les mesures de sauvegarde

D'une part, des mesures de sauvegarde peuvent être prises par le Conseil de l'Union (art. 66 TFUE). Lorsque les mouvements de capitaux en provenance ou à destination de pays tiers causent, ou menacent de causer des difficultés graves pour le fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil peut prendre :

- des mesures qui ne dépassent pas six mois ;
- des mesures qui sont strictement nécessaires.

D'autre part, des mesures de sauvegarde peuvent être prises par les États (art. 75 TFUE). Un État membre peut prendre des mesures unilatérales contre un pays tiers concernant les mouvements de capitaux et les paiements :

- pour des raisons politiques graves ;
- pour des motifs d'urgence.

➤ L'action législative de la Commission

Entre le 1er janvier 1958 (date d'entrée en vigueur du Traité) et le 1er juillet 1987 (date de mise en application de l'Acte unique), la Communauté n'avait adopté que trois directives qui libéralisaient progressivement la mobilité des investissements directs. La liberté complète n'a pas pu être atteinte.

- Objectif de la directive du 11 mai 1960 et de la directive du 18 décembre 1962 : atteindre le plus haut niveau de libération possible dans le cadre d'une union douanière.
- Objectif de la directive du 17 novembre 1986 : intervention dans le contexte de l'Acte unique.

La directive no 88/361/CEE du 24 juin 1988 a stipulé qu'à partir du 1er juillet 1990, les mouvements de capitaux seraient entièrement libres. Les trois directives précédentes ont été abrogées. La directive 88/361/CEE interdit les entraves directes et indirectes à la libre circulation des capitaux, c'est-à-dire :

- les interdictions et les limitations aux transactions qui aboutissent à des transferts de capitaux ;
- les discriminations de droit interne qui ont comme critère la nationalité, la résidence ou la localisation de l'investissement ;

- les obstacles au droit de tout résident d'un État membre d'avoir accès au marché financier d'un autre État membre.

Voici ci-dessous un exemple de l'action prise par la Commission européenne.

Libre circulation des capitaux : la Commission défère l'Italie devant la Cour de justice pour des restrictions à l'investissement dans les entreprises privatisées

Bruxelles, le 24 novembre 2011 – La Commission européenne a décidé de former un recours contre l'Italie devant la Cour de justice de l'Union européenne, car elle considère que certaines dispositions du droit italien, qui octroient à l'État des pouvoirs spéciaux vis-à-vis d'entreprises privatisées de secteurs stratégiques tels que les télécommunications et l'énergie, constituent des restrictions injustifiées à la libre circulation des capitaux et au droit d'établissement (articles 63 et 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ou TFUE). Un ou plusieurs de ces pouvoirs spéciaux ont été inscrits dans les statuts des entreprises ENEL, ENI, Telecom Italia et Finmeccanica.

La législation italienne prévoit que l'État peut se voir accorder des pouvoirs spéciaux visant à préserver ses intérêts vitaux si ces derniers venaient à être menacés. Premièrement, l'État italien est habilité à s'opposer à la prise de participations et à la conclusion de pactes entre actionnaires représentant une certaine proportion des droits de vote (5 % ou un pourcentage moins élevé s'il en est décidé ainsi). Deuxièmement, l'État peut aussi opposer son veto à certaines décisions prises par les entreprises concernées, comme leur fusion ou leur scission.

La Commission considère que ces pouvoirs diminuent l'attrait des investissements directs et des investissements de portefeuille, risquant ainsi de décourager les investisseurs potentiels dans d'autres États membres d'acquiescer des participations dans l'entreprise concernée.

Les derniers contacts en date de la Commission avec les autorités italiennes semblent montrer que la mise en conformité de la législation peut être envisagée à très court terme. La Commission a donc décidé de reporter d'un mois l'exécution de ce recours.

Commission européenne, communiqué de presse, Référence : IP/11/1443,

Date de l'événement : 24/11/2011

Pour finir, il faut mentionner qu'en 2012, la Commission a présenté des propositions en vue de la création, pour la zone euro ainsi que pour tout autre État membre qui souhaiterait y prendre part, d'une Union bancaire dont l'élément clé serait un mécanisme de surveillance unique bancaire.

2. La politique sociale

La dimension sociale de l'UE a été renforcée au fur et à mesure des différents traités européens.

A. Les grandes étapes

Les questions sociales n'ont été abordées au niveau de l'Union européenne (Communauté économique européenne à l'époque) que dans les années 1970, pour aussitôt être reléguées au second plan avant de revenir à l'ordre du jour après 1985. Cela s'explique par le fait que l'intégration européenne a été avant tout fondée sur des objectifs et des mécanismes économiques.

En effet, le traité de Rome de 1957 est à dominante économique. Peu d'articles concernaient spécifiquement la politique sociale. Les rédacteurs du Traité prônaient la coopération entre les États membres de la Communauté, sans que ces derniers se dessaisissent de leur compétence en la matière.

L'Acte unique européen a doté la Communauté d'une capacité décisionnelle plus efficace : la majorité qualifiée (et non plus l'unanimité) dans l'adoption de directives devient possible.

Par la suite, la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs a été adoptée le 9 décembre 1989 à Strasbourg par le Conseil européen. Elle s'inspire des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe. Elle crée un socle minimum des droits sociaux. Elle n'a aucune valeur contraignante. Toutefois, elle sert de référence et traduit la volonté de la plupart des États membres de prendre en considération la dimension sociale de la Communauté.

Le contenu de la Charte est repris dans le protocole no 14 annexé au traité de Maastricht ou Traité sur l'UE. Ce Traité reconnaît pour la première fois le rôle fondamental des partenaires sociaux européens, ce qui traduit la volonté de l'Union européenne de mettre en place un dialogue social. Le traité de Maastricht permet également aux États membres d'adopter à la majorité qualifiée des décisions portant sur certains domaines de la politique sociale.

Le traité d'Amsterdam crée un nouveau titre sur l'emploi, qui vise à promouvoir une stratégie coordonnée, et fait référence pour la première fois aux droits sociaux fondamentaux, tels qu'énoncés dans les Chartes de 1961 et de 1989.

Le traité de Nice a consacré le Comité de la protection sociale. Ce comité à caractère consultatif a pour but de promouvoir la coopération en matière de protection sociale entre les États membres et avec la Commission.

Le traité de Lisbonne renforce la dimension sociale de l'UE, en modifiant trois articles des traités fondateurs.

... L'article 3 du Traité sur l'UE mentionne désormais le plein emploi, le progrès social, la lutte contre l'exclusion sociale et la protection sociale parmi les objectifs de l'Union.

L'article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'UE précise qu'un niveau d'emploi élevé, une protection sociale adéquate et la lutte contre l'exclusion sociale doivent être pris en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'Union.

L'article 152 du Traité sur le fonctionnement de l'UE consacre le rôle des partenaires sociaux dans l'UE ; de plus, il reconnaît la contribution au dialogue social du sommet tripartite pour la croissance et l'emploi qui réunit les représentants du Conseil, de la Commission et les partenaires sociaux...

Union européenne, 1995-2013, Synthèses de la législation de l'UE

Le traité de Lisbonne modifie également les articles sur la [politique sociale](#) (articles 151, 152 et 153 TFUE). La [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#), dont la valeur juridique a été reconnue par le traité de Lisbonne, garantit par ailleurs des droits sociaux aux personnes résidant sur le territoire de l'UE.

Charte des droits fondamentaux de l'UE – Droits sociaux

- droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise (article 27 de la Charte) ;
- droit de négociation et droit de grève (article 28 de la Charte) ;
- droit d'accès au service de placement (article 29 de la Charte) ;
- protection en cas de licenciement injustifié (article 30 de la Charte) ;
- droit à des conditions de travail justes et équitables (article 31 de la Charte) ;
- interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail (article 32 de la Charte) ;
- conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle (article 33 de la Charte) ;
- sécurité sociale (article 34 de la Charte) ;
- protection de la santé (article 35 de la Charte).

Union européenne, 1995-2013, Synthèses de la législation de l'UE

B. L'application

Dans une première affaire, la Cour suprême en Espagne demande à la CJUE si la directive concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail s'oppose à la réglementation espagnole selon laquelle un travailleur, en incapacité de travail survenue durant la période de congé annuel payé, n'a pas le droit de bénéficier ultérieurement de ce congé annuel lorsqu'il coïncide avec la période d'incapacité de travail. Dans son arrêt, la Cour répond par l'affirmative.

La Cour rappelle que, selon une jurisprudence constante, le droit au congé annuel payé doit être considéré comme un principe du droit social de l'Union revêtant une importance particulière. En sa qualité de principe du droit social de l'Union, le droit au congé est expressément consacré par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce droit au congé annuel payé ne peut être interprété de manière restrictive.

La Cour relève par ailleurs que la finalité du droit au congé annuel payé est de permettre au travailleur de se reposer et de disposer d'une période de détente et de loisirs. Ainsi, cette finalité diffère de celle du droit au congé de maladie, celui-ci permettant au travailleur de se rétablir d'une maladie engendrant une incapacité de travail.

En tenant compte de la finalité du congé annuel payé, la Cour a déjà jugé qu'un travailleur en situation d'incapacité de travail avant le début d'une période de congé payé, a le droit de prendre celui-ci à un autre moment que celui coïncidant avec la période de congé de maladie (CJUE, Communiqué de presse no 87/12, 21/06/2012, Arrêt dans l'affaire C-78/11, Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) c/ Federación de Asociaciones Sindicales (FASGA) e.a).

Une autre affaire implique la directive no 2003/88/CE, qui concerne certains aspects de l'aménagement du temps de travail. La directive instaure une obligation pour les États membres de prendre les mesures

nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines. Cette période minimale de congé annuel payé ne peut être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail.

La Cour juge que, lors de son départ à la retraite, un fonctionnaire a droit à une indemnité financière s'il n'a pas pu exercer, pour cause de maladie, tout ou partie de son droit au congé annuel payé minimum de quatre semaines.

Toutefois, en ce qui concerne des éventuels droits à congé payé supplémentaires, la réglementation nationale peut exclure le paiement d'une indemnité (CJUE, Communiqué de presse no 57/12, 3/05/2012, Arrêt dans l'affaire C-337/10, Georg Neidel c/ Stadt Frankfurt am Main).

Dans une autre affaire, enfin, la Cour doit analyser la directive concernant l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Cette directive établit un cadre général pour lutter notamment contre la discrimination fondée sur le handicap.

Les juges affirment qu'une maladie curable ou incurable entraînant une limitation physique, mentale ou psychique peut être assimilée à un handicap.

La réduction du temps de travail peut être considérée comme une mesure d'aménagement que doit prendre l'employeur pour permettre à une personne handicapée de travailler (CJUE, Communiqué de presse no 42/13, 11/04/2013, Arrêt dans les affaires jointes C-335/11 et C-337/11, Ring et Skouboe Werge).

3. La cohésion économique, sociale et territoriale

Pour promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union européenne, la [politique de cohésion économique, sociale et territoriale \(ou politique régionale\)](#) fixe des objectifs et se donne des moyens pour renforcer la cohésion économique et sociale, notamment en visant à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales (art. 174 TFUE).

Elle encourage également l'établissement et le développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie. L'objectif est de bénéficier pleinement des avantages découlant de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures.

A. Les objectifs

La politique de cohésion économique, sociale et territoriale s'articule autour de trois grands objectifs.

➔ Convergence

- But : rattrapage des régions en retard de développement.
- Régions concernées : celles dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.
- États membres concernés : ceux dont le revenu national brut (RNB) est inférieur à 90 % du RNB communautaire.

➤ **Compétitivité régionale et emploi**

- But : promouvoir la compétitivité et l'attractivité des régions pour les entreprises et les investisseurs, tout en créant des emplois.
- Régions concernées : celles qui ne sont pas couvertes par l'objectif « Convergence ».

Il s'agit d'aider les régions les plus riches à faire encore mieux afin de provoquer une réaction en chaîne dans l'ensemble de l'Union européenne, d'encourager un développement plus équilibré dans ces régions en éliminant les poches de pauvreté qui y existent encore.

➤ **Coopération territoriale européenne**

- But : promouvoir la coopération entre régions situées le long des frontières de l'Union européenne, la coopération transnationale sur certains thèmes stratégiques (recherche, société de l'information, environnement, etc.) et la coopération entre les régions européennes travaillant en réseau.

B. Les dispositions et les instruments (fonds)

➤ **Fonds européen de développement régional (FEDER)**

Il contribue à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans l'UE, en participant au développement structurel des régions en retard et à la reconversion des régions industrielles en déclin (art. 176 TFUE).

➤ **Fonds social européen (FSE)**

Il est destiné à améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché intérieur, à faciliter la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, ainsi que l'adaptation à l'évolution des systèmes de production, notamment par la formation et la reconversion professionnelles (art. 162 TFUE).

➤ **Fonds de cohésion**

Il contribue financièrement à la réalisation de projets dans les domaines de l'environnement, des réseaux transeuropéens et des infrastructures de transport (art. 177 TFUE).

C. Bilan et avenir

En juin 2010, le Conseil européen a approuvé la stratégie Europe 2020, la stratégie de l'Union européenne pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Les autorités régionales et locales peuvent apporter une contribution majeure à cette stratégie au travers des actions qui relèvent de leur responsabilité.

La politique de cohésion constitue un mécanisme clé pour la concrétisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 ; elle contribue depuis longtemps à la conception et à la mise en œuvre de programmes régionaux et urbains intégrés en partenariat avec les autorités régionales et locales, les agents économiques, les partenaires sociaux et la société civile.

L'objectif de croissance intelligente consiste à améliorer l'éducation, à promouvoir la recherche, le développement et l'innovation, et à passer à une société numérique. Grâce à des investissements dans l'éducation, la formation, la recherche et l'innovation, l'économie de l'Union peut devenir plus productive et maintenir ou accroître sa part du marché mondial, ce qui peut alors contribuer à multiplier le nombre d'emplois et à améliorer leur qualité.

L'objectif de croissance durable vise à faire en sorte que les ressources soient utilisées plus efficacement et à aider l'Union européenne à prospérer dans un monde à faibles émissions de carbone, tout en prévenant la dégradation de l'environnement et la diminution de la biodiversité, ainsi qu'à renforcer la compétitivité de l'économie.

La stratégie Europe 2020 met fortement l'accent sur la création d'emplois, les compétences et la réforme du marché du travail, et vise expressément une réduction de la pauvreté et de l'exclusion. Elle vise à augmenter les taux d'emploi et la qualité des emplois, en particulier des femmes, des jeunes et des travailleurs âgés. Elle a également pour objectif de mieux intégrer les migrants dans la population active. En outre, elle aidera les citoyens à anticiper et gérer les changements grâce à des investissements dans les compétences et la formation et à une modernisation des marchés du travail et des systèmes de protection sociale.

Par conséquent, des efforts et des investissements considérables doivent être consentis dans toutes les régions d'Europe pour atteindre les objectifs de croissance intelligente, durable et inclusive (7e Rapport d'étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale de la Commission européenne, 24/11/2011, Com(2011) 776 final).

4. L'agriculture et la pêche

La **politique agricole commune** concerne tous les produits de l'agriculture, c'est-à-dire les produits du sol, de l'élevage et de la pêche (art. 38 TFUE). Nous traiterons d'abord la politique agricole, puis la politique de la pêche.

A. La politique agricole

➤ Les débuts de la politique agricole

Il s'agit de la politique la plus ancienne et la plus intégrée des politiques européennes.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'Europe se trouve dans une situation de pénurie alimentaire. L'agriculture représente un poids économique important et c'est un secteur sensible. Les États doivent intervenir pour soutenir leur secteur agricole. Ils mettent alors en place des politiques productivistes. Par la suite, la politique agricole commune (PAC) prend le relais des politiques nationales. Elle s'inscrit ainsi dans une tradition interventionniste et dirigiste de la part des États.

Dans un premier temps (avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne), elle relève exclusivement de la compétence communautaire.

Avec le traité de Lisbonne, l'agriculture n'est plus de la compétence exclusive de l'Union européenne. En effet, le traité de Lisbonne reconnaît une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres dans ce domaine.

En outre, l'agriculture est désormais soumise à la procédure législative ordinaire (ex-codécision), disposition qui donne le pouvoir au Parlement européen d'arrêter des actes conjointement avec le Conseil de l'Union.

La mise en place de la PAC est l'objet d'une réflexion qui débute dès 1958. Elle représente le poids le plus important du budget de l'Union européenne. C'est un des facteurs qui explique les réformes qui vont avoir lieu et les différents affrontements – toujours d'actualité – entre les États membres. La PAC constitue souvent un enjeu important lors des élargissements (Espagne, Portugal, Pays d'Europe centrale et orientale – PECO). Elle est également un sujet de discordance lors des négociations dans le cadre de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), notamment avec les États-Unis.

➔ Les objectifs

Les objectifs de la PAC fixés par le traité de Rome continuent à être parfaitement valables

- accroître la productivité de l'agriculture ;
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- stabiliser les marchés ;
- garantir la sécurité des approvisionnements.

Toutefois, les réformes successives de la PAC ont permis d'adapter les mécanismes utilisés pour atteindre plus efficacement ces buts. Les réformes engagées avec l'Agenda 2000 et, particulièrement, avec la révision à mi-parcours de 2003, assignent à la PAC quelques nouveaux objectifs :

- amélioration de la compétitivité par une orientation accrue vers le marché ;
- produire des denrées alimentaires sûres et de qualité qui répondent aux attentes et aux exigences de la société ;
- stabiliser les revenus des agriculteurs tout en assurant la maîtrise des coûts budgétaires ;
- préservation d'une agriculture durable, intégrant des objectifs environnementaux, territoriaux et énergétiques
- renforcer le développement rural permettant la création de sources de revenus et d'emplois complémentaires à l'agriculture et en contribuant à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union
- renforcer la position de négociation de l'UE dans le cadre des discussions au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ;
- simplifier les dispositions administratives relatives à la gestion des marchés et aux paiements octroyés aux producteurs ;
- intégrer les agricultures de nouveaux États membres dans le marché unique.

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_4.2.2.pdf

➤ Les principes de la PAC

a. Unicité du marché

Elle implique la libre circulation des produits agricoles et l'unité de prix (qui consiste à déterminer des prix uniformes au niveau européen).

b. Préférence communautaire

Elle implique l'obligation d'acheter en priorité dans un des États membres de l'Union européenne.

c. Solidarité financière

Elle consiste à faire participer tous les États aux charges de la PAC et à dissocier les dépenses des contributions de chaque État.

➤ Le financement de la PAC

La PAC était à l'origine dotée d'un fonds de financement appelé « FEOGA » (Fonds d'orientation et de garantie agricole).

Depuis le 1er janvier 2007, ce fonds est remplacé par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Le premier intervient dans le soutien du marché agricole ; le second finance, quant à lui, les programmes de développement rural.

La PAC est la première dépense d'intervention de l'Union européenne (elle représente moins de 40 % du budget communautaire).

➤ Les réformes de la politique agricole

La PAC a des conséquences économiques positives, mais elle a été victime de son succès, ce qui va compromettre son fonctionnement et conduire à différentes réformes. Ci-dessous, certaines réformes parmi les plus importantes.

a. La réforme de 1992

Elle vise essentiellement à remplacer le système de maintien des prix par un système d'aides directes. Elle répond à deux objectifs : l'arrêt des encouragements à la surproduction et la promotion de la qualité au détriment de la quantité.

b. La réforme découlant des accords de Marrakech (1998/1999)

Elle porte essentiellement sur le mécanisme de prélèvement/restitution. Les prélèvements – représentant la différence entre les prix européens et les prix mondiaux – sont modifiés en droits de douane fixes, qui doivent être réduits plus tard.

Les subventions à l'exportation sont diminuées d'un tiers et le volume des exportations subventionnées d'un cinquième.

c. La réforme de 2003

La réforme vise certains points particuliers.

Le découplage entre aides directes et niveau de production

Cela signifie que les aides directes ne doivent pas dépendre du volume de production. Logiquement, cela devrait permettre aux agriculteurs de moins produire.

Il est également prévu que les agriculteurs ne reçoivent plus qu'une seule aide en lieu et place de toutes les autres qu'ils percevaient auparavant, afin de simplifier le système.

Pour percevoir ces aides, les agriculteurs devront respecter des mesures relatives à l'environnement, à la sécurité alimentaire et au bien-être des animaux.

La modulation

Il s'agit d'un prélèvement effectué sur les aides directes perçues par les agriculteurs (aides importantes uniquement). Il a pour objectif de financer le développement rural dans le cadre de la PAC.

La réduction timide du montant des prix d'intervention

Le mécanisme d'intervention des prix mis en place dans la PAC ne disparaît pas. Il est très légèrement revu à la baisse.

Le budget

La politique agricole est, encore aujourd'hui un sujet polémique qui fait souvent l'objet de négociations houleuses entre les États membres, dans la mesure où certains États la considèrent comme un secteur clé, alors que d'autres la considèrent plutôt dépassée, et surtout beaucoup trop onéreuse.

Les réformes successives de la PAC visent à atténuer la part de l'agriculture dans le budget communautaire (aujourd'hui 40 % du budget de l'UE, mais moins d'1 % du PIB européen).

d. La réforme décidée en juin 2013

Les institutions européennes ont décidé de procéder à une nouvelle réforme de la politique agricole, qui se mettra en place progressivement (à partir de 2014). Le Parlement européen, le Conseil de l'Union et la Commission ont ainsi conclu un accord politique dont les lignes directrices sont : mettre davantage l'accent sur la protection de l'environnement, les paiements supplémentaires obligatoires aux jeunes agriculteurs dans tous les États membres, des organisations d'agriculteurs plus solides et une paperasserie réduite pour les dépenses de fonds européens.

B. La politique de la pêche

La **politique de la pêche** dérive de la PAC, c'est pourquoi les dispositions spécifiques à la pêche sont absentes du Traité. Mais si les deux politiques ont eu des bases juridiques communes, chacune d'entre elles constitue aujourd'hui une politique autonome.

La politique de la pêche, l'« **Europe bleue** » touche un large éventail de citoyens, mais également des organisations de pêcheurs, des organisations de transformateurs, des détaillants, des organismes de tourisme, des ONG environnementales, mais aussi des ONG de défense du bien-être des animaux, des ONG de défense des consommateurs et des ONG actives en matière de développement, ou encore des régions et communes côtières dépendant de la pêche.

Il est évident que la politique de la pêche a un impact sur le marché européen. Cette activité a des répercussions sur le plan économique, tant en ce qui concerne le commerce que l'emploi. D'après les données de la Commission européenne, 8 millions de tonnes de poissons sont produits grâce à la pêche et l'aquaculture, activités qui contribuent pour 1 % au PNB des États membres et qui font de l'Union européenne la 3e puissance mondiale de la pêche (après la Chine et le Pérou), avec une flotte d'une capacité également très importante.

Pour réaliser les objectifs de la politique de la pêche, l'Union européenne a eu à sa disposition l'**Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP)**. Celui-ci a été remplacé par le Fonds européen pour la pêche (FEP) pour la période 2007-2013. Ce dernier devrait être remplacé par le **Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)**.

L'**Agence européenne de contrôle des pêches (AECF)**, créée en 2005, est censée jouer un rôle essentiel dans la coordination opérationnelle des activités d'inspection et de contrôle de la pêche menées par les États membres.

Étude de cas : la stratégie pour la mer Baltique

La stratégie pour la mer Baltique constitue une véritable réussite de l'approche régionale : en mettant en relation des acteurs d'une douzaine de pays et d'innombrables secteurs, elle a produit quelque 80 projets, allant des transports à l'éducation. Deux exemples sont présentés ci-dessous.

Des établissements d'enseignement, des entreprises du secteur maritime et des autorités maritimes de 10 pays ont établi un réseau de centres d'excellence pour la formation maritime. Ce projet contribuera à assouplir les carrières dans le secteur maritime et à proposer aux jeunes des débouchés professionnels adaptés.

En Europe du Nord, de nombreux navires pour passagers empruntent des routes maritimes fixes. Des États membres ont dû faire face à des situations dans lesquelles plusieurs centaines de personnes devaient être secourues et emmenées en lieu sûr en différents endroits à des fins médicales ou d'identification. Pour promouvoir ce mode de transport durable, les services de recherche et de sauvetage doivent être optimisés. Dix pays bordant la mer Baltique et la mer du Nord ont ainsi amélioré leurs activités de surveillance, de coordination des recherches et d'évacuation médicale dans le cadre d'une coopération internationale.

En 2009, la Commission européenne a lancé la réforme de la politique européenne de la pêche, avec l'objectif de restaurer la viabilité des stocks halieutiques. L'Union européenne a constaté que les prélèvements ne peuvent plus être compensés par la reproduction, car les navires capturent des quantités de poisson très importantes. Une autre conséquence est que l'écosystème marin est menacé.

Comprendre les politiques de l'Union européenne – Pêche et affaires maritimes,
Commission européenne, Direction générale de la communication,
Office des publications de l'Union européenne, 2013

La dernière réforme, lancée en 2009, comme précisé, vise à :

- garantir sur le long terme aux citoyens de l'UE un approvisionnement stable et sûr en denrées alimentaires saines ;
- aider le secteur de la pêche à :

- renouer avec la prospérité,
- mettre fin à sa dépendance à l'égard des subventions,
- créer de nouveaux emplois,
- stimuler la croissance dans les zones côtières,
- gérer les océans de manière responsable.

Les grands principes de la réforme sont les suivants :

- la pratique consistant à rejeter des poissons à la mer sera progressivement supprimée. Afin d'éviter un gaspillage de ressources précieuses, toutes les captures seront débarquées ;
- les stocks halieutiques seront pêchés à des niveaux durables d'ici à 2015, afin de ne pas compromettre les capacités naturelles de reproduction ;
- les pêcheurs décideront eux-mêmes d'adapter la taille de la flotte aux possibilités de pêche durable, en fonction des perspectives économiques et sans aide publique ;
- la réforme vise à améliorer l'efficacité de la petite pêche artisanale, à diversifier les sources de revenus et à renforcer le tissu socio-économique des communautés côtières ;
- les organisations de pêcheurs aideront ceux-ci à asseoir leur position sur le marché et à accroître les revenus tirés du produit de la pêche ;
- lorsqu'ils achètent du poisson, les consommateurs seront mieux informés sur la qualité et la durabilité des produits ;
- les aides européennes soutiendront les initiatives durables et ne seront octroyées qu'aux opérateurs qui respectent les règles ;
- pour simplifier la politique et l'adapter aux spécificités régionales, les États membres seront libres de prendre les mesures de conservation de leur choix, dans le cadre de la réglementation européenne.

Outre la réforme de la politique commune de la pêche, la Commission européenne a proposé un nouveau [Fonds pour les politiques de l'UE en matière d'affaires maritimes et de pêche](#) pour la période 2014-2020 : le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

La politique réformée de la pêche entre en vigueur à l'issue du processus de validation, le 1er janvier 2014. Les nouvelles règles seront mises en œuvre progressivement.

5. L'environnement

L'article 3 du Traité sur l'Union européenne, qui cite les objectifs de l'UE, stipule que l'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe et que celui-ci est fondé, entre autres, sur un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement.

A. Les principes de l'action de l'Union européenne

Les objectifs de la politique de l'environnement sont définis de manière très générale. Il s'agit de (Article 191, TFUE) :

- protéger, préserver, améliorer la qualité de l'environnement ;
- protéger la santé des personnes ;

- utiliser prudemment et rationnellement les ressources naturelles ;
- promouvoir sur le plan international les mesures répondant aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique.

Trois principes sont déterminés pour permettre la mise en œuvre des objectifs précédemment exposés :

- le principe de précaution et d'action préventive : il faut privilégier des mesures préventives ;
- le principe de proximité ou de correction : il faut corriger les pollutions à la source ;
- le principe du pollueur-payeur : il faut faire payer les pollueurs pour les décourager de polluer.

B. Les défis

Depuis le début des années 1970, l'Europe s'est fermement engagée en faveur de l'environnement : la protection de la qualité de l'air et de l'eau, la préservation des ressources et de la biodiversité, la gestion des déchets et des activités ayant un impact néfaste sont quelques-uns des domaines de l'action européenne, tant au niveau des États membres qu'au niveau international.

La Commission européenne tire la sonnette d'alarme avec le texte suivant.

Une forte pression due à une demande croissante

Nos modes de vie exercent d'immenses pressions sur la planète. Au cours du XXe siècle, la consommation mondiale de combustibles fossiles a été multipliée par 12, et l'extraction de ressources par 34. La demande de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux et de fibres pourrait augmenter de 70 % d'ici à 2050. Si nous continuons à exploiter les ressources au rythme actuel, il nous faudra plus de deux planètes pour survivre.

Comprendre les politiques de l'Union européenne – Environnement,
Commission européenne, Direction générale de la communication, Publications, Luxembourg,
Office des publications de l'Union européenne, 2013

Ce qui est important, c'est qu'aujourd'hui l'approche de la politique de l'environnement est « systémique », c'est-à-dire que d'autres domaines doivent tenir compte des incidences sur l'environnement. On pourrait citer l'agriculture, l'énergie, les transports, la pêche, le développement régional, la recherche, l'innovation et l'aide extérieure.

C. Les moyens

➤ L'Agence européenne pour l'environnement (AEE)

Située au Danemark (Copenhague), elle a pour mission de coordonner l'activité du réseau européen d'informations et d'observations pour l'environnement et d'assurer la collecte, la coordination et la cohérence des informations relatives à l'environnement.

➤ Le système REACH et l'Agence européenne des produits chimiques

L'Union européenne a mis en place le système REACH, un système intégré d'enregistrement, d'évaluation, d'autorisation et de restrictions des substances chimiques, et institue une agence européenne des produits chimiques (son siège est à Helsinki, en Finlande). REACH oblige les entreprises qui fabriquent et importent des substances chimiques à évaluer les risques résultant de leur utilisation et à prendre les mesures nécessaires pour gérer tout risque identifié. La charge de la preuve de la sécurité des substances chimiques fabriquées ou commercialisées appartient à l'industrie.

➤ Les programmes financiers

Le [programme LIFE+](#) permet le financement d'actions innovantes alliant développement et protection de l'environnement. Les actions financées concernent de nombreux aspects de la protection de l'environnement, comme la gestion de l'eau, l'aménagement du territoire dont l'environnement urbain, la gestion des déchets, le management environnemental, les technologies propres ou la politique intégrée des produits.

D. Les réalisations

➤ Élaboration de programmes d'action et réglementations sectorielles

Plusieurs programmes d'action généraux ont été adoptés depuis les années 1970.

Le sixième programme est intitulé « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix ». Il expose les priorités et objectifs de la politique environnementale européenne jusqu'en 2010 et au-delà.

De très nombreuses mesures législatives ont été prises dans le cadre de la politique de l'environnement.

Elles ont des objets très différents : créations de procédures, d'organes et interventions dans de multiples secteurs (les déchets, la pollution de l'eau et de l'air, etc.).

Utilisation rationnelle des ressources

Les ressources naturelles telles que les métaux, les minerais et les denrées alimentaires, sont en train de s'épuiser. La Commission européenne incite les États européens à produire davantage de valeur avec moins de ressources, utiliser celles-ci de façon durable et mieux les gérer tout au long de leur cycle de vie. À titre d'exemple, les États membres de l'UE ont adopté, fin 2011, une « feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », qui préconise une transformation radicale des comportements économiques, politiques et individuels.

Biodiversité

La biodiversité se réfère à la richesse des espèces et à la diversité génétique. Début 2011, un accord mondial sur la biodiversité a été signé à Nagoya (Japon). L'UE vise à stopper, à l'horizon 2020, la perte de biodiversité et la dégradation des services rendus par les écosystèmes, de les restaurer autant que possible et de renforcer les efforts déployés par l'Europe pour prévenir la perte de biodiversité dans le monde.

Informier l'opinion publique

Afin de sensibiliser les citoyens à la protection de l'environnement, plusieurs événements sont organisés en Europe, comme la « semaine verte », le prix de la Capitale verte de l'Europe ou encore le label écologique de l'UE (cf. ci-dessous les exemples).

Aspects environnementaux plus spécifiques

L'UE traite certains aspects spécifiques, comme la qualité de l'air et de l'eau, la réutilisation, le recyclage ou la récupération des déchets, la sûreté des produits chimiques, la pollution sonore, la gestion des forêts, ou encore les menaces concernant les sols, comme celles dues aux pratiques agricoles et aux processus industriels.

Coopération avec les États extérieurs à l'Union européenne

Les problèmes environnementaux ne connaissent pas de frontière. C'est pourquoi l'UE coopère avec les futurs États membres, avec les pays voisins et sur la scène internationale.

➔ Les exemples d'actions

a. Les préoccupations de l'Agence européenne pour l'environnement

L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) nous donne quelques exemples de préoccupations et d'actions prises dans plusieurs domaines concernant l'environnement : « ces dernières années, des événements climatiques extrêmes tels que vagues de chaleur, inondations et sécheresses ont entraîné des dommages de plus en plus coûteux en Europe ». Comme Mme Jacqueline McGlade, directrice exécutive de l'AEE, l'a déclaré, le changement climatique est une réalité à l'échelle mondiale, son étendue et sa rapidité deviennent sans cesse plus évidents. Ceci signifie que tous les acteurs de l'économie, y compris les ménages, doivent s'adapter ainsi que réduire leurs émissions.

Le rapport de l'AEE démontre plusieurs constats.

- La dernière décennie (2002-2011) a été la plus chaude jamais enregistrée en Europe, avec des températures du sol supérieures de 1,3 °C à la moyenne de l'ère préindustrielle.
- Les vagues de chaleur sont plus fréquentes et plus longues, et ont causé des dizaines de milliers de décès au cours de la dernière décennie.
- Le changement climatique devrait augmenter la fréquence des débordements des cours d'eau et rivières.
- L'assèchement des cours d'eau et rivières semble être devenu plus sévère et fréquent en Europe méridionale.
- L'Arctique se réchauffe plus vite que les autres régions.
- Le niveau des mers s'élève, ce qui augmente le risque d'inondations côtières lors de tempêtes.
- Outre les impacts résultant de la chaleur, d'autres effets sur la santé humaine sont également importants.

- De nombreuses études ont constaté d'importants changements dans les caractéristiques des végétaux et des animaux.

b. Le réseau paneuropéen Natura 2000

Le réseau paneuropéen **Natura 2000** est constitué de zones destinées à protéger des espèces des habitats dans leur environnement naturel. Comprenant plus de 26 000 sites, Natura 2000 représente le plus grand réseau du monde. Il est aujourd'hui pratiquement complet et couvre 18 % du territoire de l'UE.

c. La « semaine verte »

La « **semaine verte** » rassemble chaque année des milliers des participants à Bruxelles afin de débattre des questions concernant l'environnement. Par exemple, l'édition 2013 de la « semaine verte » a été consacrée à l'air (pollution atmosphérique).

d. Le prix de la Capitale verte de l'Europe

Le prix de la **Capitale verte de l'Europe** a été lancé en mai 2006 et depuis 2010, chaque année, une ville européenne est désignée par la Commission européenne, capitale verte de l'Europe. Ce programme encourage les villes à prendre en compte l'environnement dans leurs aménagements urbains.

➔ L'implication de la Cour de justice de l'UE

Plusieurs actes législatifs ont été adoptés par l'UE afin de protéger l'environnement, et plusieurs acteurs sont impliqués, comme les ONG, les particuliers, les juridictions nationales ou les médiateurs (en tant qu'organes indépendants pour traiter les plaintes des citoyens liées à l'environnement). La Commission européenne estime que la pleine application de la législation de l'UE sur les déchets pourrait générer 400 000 emplois et réduire les coûts annuels nets de 72 milliards d'euros. Cette institution peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne contre les États membres qui manquent à leur obligation de mettre en œuvre la législation européenne sur l'environnement. Si l'État membre qui enfreint la législation européenne ne se conforme pas à la décision de la CJUE, cette dernière peut lui imposer des amendes.

6. La protection des consommateurs

Dans une enquête Eurobaromètre, presque tous les répondants, interrogés sur l'impact du marché intérieur sur leur vie, ont affirmé que le marché intérieur les affecte en tant que consommateurs et que cela a des conséquences sur leur niveau de vie (Les obstacles au marché intérieur du point de vue des citoyens, Commission européenne, Eurobaromètre, rapport complet, septembre 2011).

A. Les règles européennes

La **politique des consommateurs** n'a pas été inscrite dans le traité de Rome, la libre circulation des facteurs de production étant l'objectif primordial. Les États membres avaient des réglementations différentes pour la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs. Cependant, dans la perspective du marché intérieur, les 340 millions de consommateurs devaient être protégés contre les pratiques déloyales et les inégalités. Le traité de Maastricht a donc instauré une véritable politique européenne.

À la suite de la maladie de la « vache folle » (ESB), la santé du consommateur et la sécurité alimentaire ont constitué des préoccupations majeures de la Commission européenne. Ses services ont alors été réorganisés : la Direction générale (DG) XXIV est aujourd'hui chargée de la politique des consommateurs et de la protection de leur santé.

En effet, l'Union européenne veille aux intérêts des consommateurs et assure un niveau élevé dans leur protection. La Commission européenne donne beaucoup d'informations concernant les droits des consommateurs. Elle estime que, dans le marché intérieur, pour pouvoir profiter pleinement de ses avantages, il faut que les consommateurs disposent partout de droits et de protection identiques. Plusieurs secteurs sont concernés, comme les produits de base, les produits électroniques, les vacances, les transports, les banques, autant de domaines dans lesquels les citoyens-consommateurs doivent être bien informés.

Une pléiade de règles européennes concerne la publicité trompeuse, les pratiques abusives (les fausses offres gratuites) et la vente agressive. Il s'agit de pratiques commerciales déloyales. Harmoniser le marché du crédit à la consommation (pour acheter, par exemple, une machine à laver ou une voiture) et l'ouvrir à la concurrence européenne est un des objectifs de l'action européenne.

B. Les outils et les actions

➤ L'Agenda Europa

L'**Agenda Europa** est un important outil pédagogique de l'UE. Les citoyens peuvent découvrir de manière ludique et simplifiée plusieurs paramètres de la politique européenne des consommateurs. Différentes rubriques expliquent ce qu'est l'UE, les perspectives de vie une fois l'école terminée, quels sont nos droits fondamentaux, comment faire pour respecter l'environnement tout en utilisant les ressources disponibles, des recommandations pour une alimentation et une vie saine, ou encore des informations sur les échanges commerciaux avec les pays tiers.

➤ L'agenda du consommateur européen

L'**agenda du consommateur européen** présente les mesures destinées à réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020, la stratégie de croissance de l'UE. Pour accroître la confiance des consommateurs, l'agenda du consommateur européen s'articule autour de quatre objectifs principaux : renforcer la sécurité des consommateurs, mieux les informer, améliorer l'application de la législation et garantir des voies de recours, et adapter les politiques et les droits relatifs aux consommateurs à l'évolution économique et sociale. Il expose également une série de mesures clés à concrétiser.

➤ Le site Internet Dolceta.eu

Le [site Internet Dolceta.eu](http://www.dolceta.eu) fournit également des informations dans le domaine de la politique européenne des consommateurs. « Consumer Classroom » est un site communautaire destiné aux enseignants. Il contient une vaste bibliothèque de ressources pédagogiques sur l'éducation à la consommation provenant de toute l'Union européenne, ainsi que des outils interactifs et collaboratifs pour préparer et partager des leçons avec des élèves et d'autres professeurs (www.dolceta.eu).

➤ Les réseaux des Centres européens des consommateurs

Les [réseaux des Centres européens des consommateurs \(CEC\)](#) sont des réseaux européens soutenus par la Commission européenne, les États membres, la Norvège et l'Islande. Les réseaux des Centres européens des consommateurs existent dans chaque État membre.

Ils visent à :

- fournir des informations aux consommateurs pour leur permettre d'acheter des biens et services dans le marché intérieur en étant pleinement conscients de leurs droits et devoirs ;
- répondre directement aux demandes d'information des consommateurs ou autres parties ;
- en cas de réclamation, aider et soutenir les consommateurs dans leurs échanges/contacts avec le professionnel basé dans un autre État membre que le leur ;
- si nécessaire, aider les consommateurs à trouver un organisme de médiation.

Chaque Centre européen des consommateurs travaille en étroite collaboration avec les autres réseaux européens :

- le réseau de coopération administrative (CPC-Net) : son objectif est d'assurer le respect des lois et le bon fonctionnement du marché intérieur pour améliorer la protection des intérêts économiques des consommateurs ;
- le réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, qui essaie de répondre aux questions d'ordre civil et commercial des citoyens européens ;
- le FIN-NET : lancé par la Commission européenne en 2001, FIN-NET est un réseau de résolution des litiges financiers ;
- le réseau Entreprise Europe (EEN) aide et conseille les entreprises et organisations de R&D et plus particulièrement les PME souhaitant se développer sur le marché européen dans leurs démarches ;
- le réseau SOLVIT, qui a pour vocation d'intervenir pour aider les citoyens et les entreprises à résoudre les problèmes résultant de la mauvaise application du droit communautaire par des autorités nationales ;
- Europe Direct : en appelant gratuitement depuis un poste fixe et depuis n'importe quel pays de l'Union européenne le 0 800 6 7 8 9 10 11, on peut obtenir tout type d'information sur l'Europe.
- RAPEX, qui est un système européen d'alerte rapide pour les produits non alimentaires. Il concerne tous les produits de consommation dangereux, à l'exception des denrées alimentaires, des produits pharmaceutiques et des appareils médicaux. Il vise à empêcher les produits défectueux d'atteindre les rayons des magasins.

➤ Le règlement des litiges

Il existe également des recours efficaces quand on effectue des achats en dehors de l'UE. Les propositions en matière de règlement extrajudiciaire et en ligne des litiges actuellement à l'examen permettront aux

consommateurs de résoudre leurs problèmes rapidement, facilement et à moindre coût. Citons également la procédure européenne de règlement des petits litiges, qui permet de résoudre plus simplement, plus vite et moyennant des frais de justice réduits les litiges transfrontières portant sur des créances ne dépassant pas 2000 euros. À partir de 2013, les consommateurs peuvent trouver les formulaires correspondant à leur litige sur le portail e-Justice (formulaires d'injonction de payer européenne, formulaire portant sur les petits litiges, formulaires relatifs à l'indemnisation des victimes de la criminalité, formulaires d'aide judiciaire, formulaires relatifs à la signification et à la notification d'actes, formulaires relatifs aux éléments de preuves en matière civile ou commerciale). Ils pourront ainsi les remplir en ligne dans toutes les langues officielles de l'UE, ce qui constituera un gain de temps et d'énergie.

Par le biais de toutes ces actions, il est vrai que les instances européennes donnent aux consommateurs un rôle central. Il ne faut cependant pas oublier que les mesures européennes arrêtées ne peuvent pas empêcher un État membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes. Ces mesures doivent être compatibles avec le Traité et sont notifiées à la Commission (art. 169 TFUE).

C. Exemples jurisprudentiels

Selon la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil (11 mai 2005), relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur, le droit de l'Union vise à protéger les intérêts économiques des consommateurs en interdisant les pratiques commerciales déloyales des entreprises à leur égard.

La Cour juge une affaire qui oppose cinq entreprises britanniques spécialisées dans le publipostage et plusieurs personnes ayant travaillé pour ces entreprises à l'Office of Fair Trading (OFT), chargé de veiller à l'application, au Royaume-Uni, de la réglementation sur la protection des consommateurs, en particulier en ce qui concerne les pratiques utilisées par les professionnels.

La Cour utilise l'exemple de certaines publicités qui proposent des croisières en Méditerranée. Pour recevoir ce prix, le consommateur devait payer notamment l'assurance, un supplément pour obtenir une cabine d'un ou deux lits et s'acquitter, pendant le voyage, des frais de nourriture et de boisson, ainsi que des taxes portuaires. De ce fait, deux couples de deux personnes auraient dû dépenser 399 GBP par personne pour participer à cette croisière.

La Cour a l'occasion de souligner que les pratiques agressives des professionnels donnant une fausse impression au consommateur qu'il a déjà gagné un prix, alors qu'il doit supporter un certain coût pour le recevoir, sont interdites. Ces pratiques sont interdites même si le coût imposé au consommateur est négligeable par rapport à la valeur du prix ou même s'il ne procure aucun bénéfice au professionnel.

CJUE, communiqué de presse no 133/12, affaire C-428/11, *Purely Creative e.a./Office of Fair Trading*

Dans une autre affaire, la CJUE analyse les dispositions de la directive 93/131. Celle-ci prévoit que les clauses abusives d'un contrat conclu entre un consommateur et un professionnel dictées par ce dernier ne lient pas le consommateur. À cet égard, une clause doit être considérée comme abusive lorsque, en dépit de l'exigence de bonne foi, elle crée au détriment du consommateur un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties découlant du contrat. Toutefois, le contrat contenant une telle clause reste contraignant pour les parties, s'il peut subsister sans celle-ci.

La Cour constate que la directive n'a procédé qu'à une harmonisation partielle et minimale des législations nationales relatives aux clauses abusives, tout en reconnaissant aux États membres la possibilité d'assurer au consommateur un niveau de protection plus élevé que celui qu'elle prévoit. Par conséquent, la directive ne s'oppose pas à ce qu'un État membre prévoie, dans le respect du droit de l'Union, une réglementation nationale permettant de déclarer nul, dans son ensemble, un contrat conclu entre un professionnel et un consommateur et contenant une ou plusieurs clauses abusives lorsqu'il s'avère que cela assure une meilleure protection du consommateur.

CJUE, Communiqué de presse no 27/12, 15 mars 2012, Arrêt dans l'affaire C-453/ 10 Jana Perenicová et Vladislav Perenic/SOS financ spol. s r. o.

7. Les transports

Les dispositions des articles 90 à 100 TFUE concernent la politique européenne des transports.

A. Les principes

Les transports et les réseaux transeuropéens présentent un intérêt capital dans l'Union européenne. Cette politique européenne a été initialement axée sur la libéralisation de la prestation de services et du marché intérieur. Par la suite, elle a intégré d'autres objectifs, comme les conditions de travail plus équitables, la sécurité ou encore une meilleure protection de l'environnement.

L'Union européenne met l'accent sur les défis du secteur des transports de la manière suivante.

Les grands défis du secteur des transports de l'UE

Nos sociétés devenant de plus en plus mobiles, l'Union européenne tente de contribuer par son action à relever les grands défis des systèmes de transports.

Densité du trafic: ce problème, qui touche la circulation routière et le trafic aérien, coûte chaque année à l'Europe environ 1 % de son PIB, et tant le transport de marchandises que celui des passagers devraient s'intensifier à l'avenir.

Dépendance vis-à-vis du pétrole : même si l'efficacité énergétique des transports s'est améliorée, le secteur recourt encore à ce combustible pour assurer 96 % de ses besoins en énergie. Le pétrole se fera plus rare dans les prochaines décennies et proviendra de plus en plus de régions à la stabilité incertaine. En 2050, le prix du pétrole devrait avoir doublé par rapport à son niveau de 2005.

Émissions de gaz à effet de serre : d'ici à 2050, l'UE doit réduire les émissions de son secteur des transports de 60 % (et de 80-95 % au total) par rapport aux niveaux de 1990, en vue de limiter le réchauffement planétaire à 2 °C.

Infrastructures : le développement des infrastructures montre d'importantes disparités dans l'UE. Ainsi, les pays de l'Est de l'Europe ne disposent pas toujours de lignes ferroviaires à grande vitesse, et leur réseau de chemin de fer classique est souvent en mauvais état. Concurrence : l'UE doit faire face à une concurrence croissante sur les marchés mondiaux des transports, qui connaissent un développement rapide.

Site officiel de l'Union européenne

http://europa.eu/pol/trans/index_fr.htm

B. Les grands axes : transport terrestre, maritime et aérien

➤ Transport terrestre

Un transporteur établi dans un État de l'UE peut librement transporter des marchandises vers un autre État membre. Il faut que les entreprises de transport respectent les conditions qualitatives et être en possession d'une licence communautaire de transport.

➤ Transport maritime

Le cabotage maritime (transport dans un État membre effectué par une entreprise d'un autre État membre) concerne la politique de la concurrence, la lutte contre les pratiques tarifaires déloyales, la normalisation des navires chargés du transport de produits dangereux, les conditions sociales de travail, les conditions d'accès à la profession et la sécurité maritime.

➤ Transport aérien

Les domaines prioritaires sont l'accès au marché, le contrôle des capacités, les tarifs et la délivrance des licences d'exploitation des compagnies. La législation de l'Union concerne le domaine des normes techniques et des procédures administratives, le domaine de l'acceptation mutuelle de licences du personnel et les modalités d'application des règles de concurrence aux entreprises de transport aérien.

C. L'intermodalité et les réseaux transeuropéens

La capacité à combiner les différents modes de transports de façon flexible est l'une des clés du concept de « mobilité durable », qui est sous-jacente à la politique européenne des transports.

L'**intermodalité des transports**, qui permet l'intégration des réseaux nationaux, est encouragée et mise en œuvre au moyen de programmes tels que Marco Polo. Les réseaux transeuropéens prenant la forme de projets d'infrastructures d'intérêt commun ont également pour objectif de renforcer l'intermodalité des transports. Ils visent en particulier à stimuler l'investissement pour favoriser l'émergence d'un réseau de transport intégré couvrant toute l'UE et s'appuyant sur l'ensemble des modes de transport

(http://europa.eu/legislation_summaries/transport/intermodality_transeuropean_networks/index_en.htm).

D. Transports intelligents et navigation par satellite

La politique spatiale de l'Union européenne procède à l'introduction de la navigation par satellite, avec les programmes Galileo et Egnos, afin d'optimiser la gestion du trafic, qu'il soit routier, maritime ou aérien.

Un trafic mieux géré permet non seulement une meilleure sécurité, mais aussi une moindre pollution, les parcours étant optimisés et le trafic fluidifié. La navigation par satellite permet également de faciliter l'intervention des secours dans de nombreuses situations d'urgence : incendies, accidents de la route, secours en montagne, etc.

(http://europa.eu/legislation_summaries/transport/intelligent_transport_navigation_by_satellite/index_fr.htm).

E. L'application

On pourrait donner un exemple caractéristique concernant l'application des règles de l'UE. Il s'agit de plusieurs affaires qui s'inscrivent dans une série de recours en manquement, introduits par la Commission à l'encontre de plusieurs États membres pour le non-respect de leurs obligations découlant des directives régissant le fonctionnement du secteur ferroviaire.

En raison de la libéralisation du secteur ferroviaire dans l'Union européenne, les États membres sont tenus d'assurer aux entreprises de ce secteur un accès équitable et non discriminatoire au réseau ferroviaire. Dans ce contexte, l'exercice de fonctions considérées comme essentielles ne peut plus être assuré par les entreprises ferroviaires historiques des États membres, mais doit être confié à des gestionnaires indépendants. Ces fonctions comprennent, en substance, la délivrance de licences aux entreprises ferroviaires leur donnant accès au réseau ferroviaire, l'allocation des sillons et la détermination de la redevance devant être acquittée par les entreprises de transport pour l'utilisation du réseau.

Dans une des affaires, la Cour relève que la Hongrie a manqué à ses obligations découlant de la directive 2001/14 (concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire), dans la mesure où elle n'a pas défini les conditions garantissant l'équilibre financier des gestionnaires de l'infrastructure, ni adopté les mesures d'incitation visant à réduire les coûts et les redevances liés à l'exploitation et à l'utilisation de l'infrastructure. De même, la Cour conclut que la Hongrie a violé ladite directive, en n'ayant pas garanti que les redevances perçues par les gestionnaires de l'infrastructure soient égales aux coûts se rattachant directement à l'exploitation du service ferroviaire (CJUE, Communiqué de presse no 20/13, 28/02/2013, Arrêts dans les affaires C-473/10, C-483/10, C-555/10 et C-556/10, Commission c/ Hongrie, Espagne, Autriche et Allemagne).

8. Les réseaux transeuropéens

Les **réseaux transeuropéens** (« RTE » dans le jargon de l'UE) concernent les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie. Ils visent à contribuer à deux objectifs primordiaux : d'une part, la réalisation du marché unique et, d'autre part, le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE.

Les RTE doivent permettre aux citoyens de l'Union, aux opérateurs économiques, ainsi qu'aux collectivités régionales et locales, de bénéficier pleinement des avantages découlant de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures (art. 170 TFUE).

L'action de l'Union vise à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux, de même que l'accès à ces réseaux.

A. Le marché de l'énergie

Plus particulièrement, le **marché de l'énergie** (RTE-E) concerne les réseaux d'électricité et les réseaux gaziers (transport de gaz naturel ou de gaz d'oléfinés). Les infrastructures du secteur énergétique devraient être construites et entretenues de façon à permettre un fonctionnement efficace du marché intérieur de l'énergie.

Plusieurs objectifs en matière de réseaux transeuropéens d'énergie sont poursuivis par l'Union européenne : favoriser le bon fonctionnement ainsi que le développement du marché intérieur en général et du marché intérieur de l'énergie en particulier, réduire le coût de l'énergie pour les consommateurs, contribuer à la diversification des sources d'énergie, faciliter le développement et réduire l'isolement des régions moins favorisées et insulaires de l'UE, renforcer la sécurité de l'approvisionnement en énergie, favoriser le développement durable et la protection de l'environnement.

Le choix des priorités en matière de réseaux transeuropéens d'énergie résulte, entre autres, de leur importance croissante pour la sécurité et la diversification des approvisionnements de l'UE en énergie. Il résulte également de leur importance pour l'intégration des réseaux d'énergie des nouveaux États membres, des pays en voie d'adhésion et des pays candidats, et pour le fonctionnement coordonné des réseaux d'énergie dans l'UE et dans les pays voisins.

B. Le marché des télécommunications

Le programme eTen (connu sous le nom de TEN Telecom ou « **réseaux transeuropéens de télécommunications** ») a été mis en place initialement afin de soutenir l'interconnexion des réseaux dans le domaine des infrastructures de télécommunications, et par la suite dans le domaine de l'établissement, du développement et de l'accessibilité de services et d'applications interopérables.

Ce programme a été une réussite et a concerné des projets en six domaines thématiques : les pouvoirs publics et administration en ligne (« e-government »), la santé en ligne (« e-health »), l'encouragement à la participation des personnes handicapées et des personnes âgées à la société de l'information (« e-inclusion »),

l'apprentissage en ligne (« e-learning »), renforcer la confiance des utilisateurs et la sécurité des services disponibles, faciliter la participation des petites et moyennes entreprises (PME) à l'économie numérique.

Par la suite, l'UE inscrit les réseaux transeuropéens de télécommunications dans le cadre de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, qui donne aux infrastructures numériques une place centrale, affirmée dans l'initiative phare « Une stratégie numérique pour l'Europe ». En effet, pour favoriser une croissance économique intelligente, mais aussi durable et inclusive dans l'Union, les institutions européennes jugent qu'il est impératif d'investir dans les télécommunications, et notamment dans les réseaux à haut débit et les infrastructures de services numériques.

Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe vise à utiliser des instruments financiers novateurs pour encourager les investissements dans les infrastructures en réduisant les risques liés aux investissements et en octroyant des financements à long terme aux investisseurs en place comme aux nouveaux venus.

En ce qui concerne le déploiement du haut débit, on apprend que de nombreuses consultations avec les États membres, les entreprises du secteur et les partenaires sociaux ont déjà été organisées. Parmi ces manifestations, on peut notamment citer une table ronde à laquelle ont participé Mme Kroes, vice-présidente de la Commission, et les présidents de géants mondiaux de la fourniture de contenu, de la fabrication d'équipements, de l'investissement et des télécommunications tels que Nokia, Alcatel Lucent, Google, Ericsson, News Corp etc., et la première Assemblée « stratégie numérique » qui s'est tenue les 16 et 17 juin 2011 à Bruxelles et a réuni plus de 1 000 parties intéressées issues des secteurs privé et public ainsi que de la société civile.

Grâce à la réalisation de différentes propositions, les citoyens et les entreprises auront davantage confiance dans les transactions en ligne : des mesures seront prises afin de mieux exploiter la source d'information la plus vaste d'Europe (les informations du secteur public) et le marché sera encouragé à favoriser l'Internet à haut débit et les services numériques partout dans l'UE.

C. La réalisation des projets

Afin de réaliser ses objectifs, l'Union établit un ensemble d'orientations, qui identifient, tout d'abord, des projets d'intérêt commun. Le Comité des régions et le Comité économique et social sont consultés. Les orientations couvrent les objectifs, les priorités, ainsi que les grandes lignes des actions envisagées dans le domaine des réseaux transeuropéens. Pour assurer l'interopérabilité des réseaux, elle peut procéder, bien évidemment, à l'harmonisation des normes techniques.

Une fois les orientations établies, l'Union peut financer des projets spécifiques par le biais du Fonds de cohésion, des fonds structurels, ou encore par le biais de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Par ailleurs, le « Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) », présenté par la Commission européenne en 2011, financera des projets qui créeront les maillons manquants des réseaux européens dans le domaine des transports, de l'énergie et de l'infrastructure numérique.

Pour ne citer que quelques exemples seulement d'investissement au service de la compétitivité et de la croissance, on pourrait se référer à la réalisation des lignes à grande vitesse sur lesquelles circulent Thalys ou le pont-tunnel de l'Øresund entre la Suède et le Danemark, ou encore la construction de la nouvelle liaison ferroviaire fret et voyageurs Lyon (France)-Turin (Italie).

9. L'énergie

L'Europe a des règles communes en matière d'énergie, afin que les pays européens avancent dans la même direction pour avoir accès à suffisamment d'énergie, à un prix abordable, tout en polluant le moins possible.

A. L'énergie et l'activité économique de l'Europe

L'énergie constitue un paramètre important de l'activité économique de l'Europe. Les prix de l'énergie peuvent augmenter rapidement, avec pour conséquence l'affectation du coût de la production industrielle et du coût de la vie des citoyens. Les coûts de l'énergie influencent indéniablement les coûts des transports et du chauffage. Par ailleurs, l'Europe est de plus en plus dépendante des importations, ce qui nuit à la fiabilité de notre approvisionnement et constitue une menace pour l'économie tout entière.

En effet, l'Union européenne est le plus grand importateur mondial d'énergie. Deuxième économie mondiale, elle consomme 1/5e de l'énergie produite dans le monde, mais possède très peu de réserves. Le pétrole est acheté aux pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et à la Russie, et le gaz à la Russie, la Norvège et l'Algérie.

Les services indispensables au quotidien des entreprises et des citoyens, comme la lumière, la chaleur, le transport ou encore la production industrielle, ont besoin de l'énergie. En même temps, cela peut avoir un impact sur l'environnement, d'où l'intérêt de concilier les besoins énergétiques et les contraintes climatiques (réduire les émissions de gaz à effet de serre).

L'article 194 TFUE reflète bien ces préoccupations, puisqu'il cite les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'énergie de la manière qui suit.

- a. assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ;
- b. assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union ;
- c. promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie, ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ;
- d. promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

La politique de l'UE repose sur les objectifs « 20 20 20 », qui doivent être réalisés d'ici à 2020 :

- a. réduire d'au moins 20 % les émissions de gaz à effet de serre de l'UE par rapport au niveau de 1990 ;
- b. porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique de l'UE ;
- c. améliorer l'efficacité énergétique de l'UE de 20 %.

B. La stratégie européenne pour l'énergie

Les axes essentiels de la stratégie européenne pour l'énergie sont développés par la Commission européenne dans son document « Comprendre les politiques de l'Union européenne – Énergie », ci-après.

Économiser l'énergie

L'efficacité énergétique fait partie des objectifs essentiels de l'UE pour 2020. Les dirigeants européens ont décidé qu'il fallait économiser 1/5e de l'énergie qu'on prévoit de consommer d'ici à 2020.

Un véritable marché européen pour l'énergie

Il est possible, en théorie, d'acheter et de vendre de l'électricité et du gaz où on le souhaite. Il faut toutefois améliorer les conditions de concurrence et mettre en place des règles communes pour une utilisation équitable des réseaux (car certains acteurs ont injustement des accès privilégiés aux réseaux). Le rôle de l'Union européenne est primordial, car elle a aussi des pouvoirs étendus en matière de surveillance des marchés pour empêcher certains acteurs de profiter injustement d'un quasi-monopole.

Des réseaux énergétiques adaptés

La Commission souligne qu'au cours des dix prochaines années, d'énormes investissements sont nécessaires dans les réseaux énergétiques : de l'ordre de 1 000 milliards d'euros. Dans ce domaine, le soutien de l'Europe est concret pour tous les États membres, puisqu'ils ont tous intérêt à développer des lignes à haute tension et des gazoducs pour se connecter entre eux, ainsi que le stockage d'énergie. Le rôle de l'UE est très important afin d'accélérer la construction des « chaînons manquants » et de moderniser les réseaux, surtout à l'Est de l'Europe.

Les consommateurs au centre des préoccupations

Une plus grande implication du consommateur (individu ou entreprise) dans ce domaine paraît indispensable puisqu'il doit pouvoir changer facilement de fournisseur, recevoir des factures claires et des offres comparables, pouvoir connaître l'origine de son électricité, ou même connaître sa consommation instantanée.

C'est pourquoi, l'informatique et les télécommunications vont prendre une place de plus en plus importante dans le secteur de l'énergie.

La sécurité, un enjeu pour les citoyens

La Commission cite l'accident de Fukushima, au Japon, ainsi que la marée noire dans le golfe du Mexique en 2010, afin de démontrer l'intérêt pour les États membres de coordonner, voire d'harmoniser les normes de sécurité d'installations énergétiques critiques au niveau européen.

À la pointe de la technologie sans carbone

L'Union européenne a approuvé, en mars 2008, un plan stratégique pour les technologies énergétiques sobres (produire son énergie sans émettre de CO₂), qui a un coût élevé : 50 milliards d'euros jusqu'en 2020.

L'objectif est de rendre les nouvelles technologies abordables (les biocarburants, l'éolien, le solaire, le nucléaire, ainsi que les piles à combustible et l'utilisation de l'hydrogène) et rentables pour pouvoir remplacer, à terme, les technologies actuelles et diminuer les émissions de CO2 du secteur énergétique européen.

Une diplomatie énergétique

L'UE doit faire bloc pour peser de tout son poids sur les grands pays producteurs d'énergie, mais aussi sur les grands pays consommateurs, tandis qu'elle a toujours eu du mal à parler d'une seule voix. On retrouve l'énergie dans les politiques extérieures européennes, comme l'aide au développement, le commerce et les accords de coopération bilatéraux.

Un processus de décision démocratique

Plusieurs acteurs sont impliqués dans l'élaboration des textes européens concernant l'énergie. Tout d'abord, les institutions européennes qui adoptent la législation européenne sur l'énergie (Parlement européen et Conseil de l'UE ensemble, Conseil de l'UE seul pour la législation qui concerne le nucléaire et la fiscalité énergétique). Ensuite, les États membres, par le biais des comités d'experts nationaux. Enfin, les organisations professionnelles et la société civile, qui donnent leur avis pendant la phase de la consultation.

Comprendre les politiques de l'Union européenne – Énergie,
Commission européenne, Direction générale de la communication, Publications, Luxembourg,
Office des publications de l'Union européenne, 2012

C. L'application

Le cas suivant illustre l'ampleur de l'action de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie.

Les leçons de la « crise du gaz » de janvier 2009

L'Union européenne et l'industrie ont dû agir ensemble pour faire face à une pénurie inopinée de gaz russe en plein hiver. Certains pays comme la Bulgarie et la Roumanie, très dépendants du gaz russe, étaient complètement isolés du reste de l'Europe par manque de connexions gazières. L'Europe a pris brutalement conscience de sa fragilité face aux crises d'approvisionnement. Son programme de relance a, entre autres, permis de financer, à raison de plus de 1,3 milliard d'euros, la construction d'infrastructures gazières entre 2009 et 2012. Quelque 78 millions d'euros ont été consacrés à des installations de « flux inversé », permettant de faire venir, si besoin est, du gaz de l'ouest de l'Europe vers les pays de l'est de l'Europe.

Comprendre les politiques de l'Union européenne – Énergie,
Commission européenne, Direction générale de la communication, Publications, Luxembourg,
Office des publications de l'Union européenne, 2012

L'Europe abaisse par ailleurs les normes de consommation d'énergie de toute une série d'appareils, de leur conception à leur fin de vie : télévisions, réfrigérateurs, lave-vaisselle, lave-linge, ventilateurs, congélateurs, luminaires, etc. Les ampoules classiques sont remplacées par des ampoules à basse consommation, qui peuvent utiliser jusqu'à cinq fois moins d'énergie. Au total, ce seront entre 5 et 10 milliards d'euros qui seront économisés et réinjectés dans l'économie.

Un autre exemple consiste en l'utilisation du petit logo « **Energy Star** » sur l'équipement de bureau. Le premier accord ENERGY STAR a été signé avec les États-Unis en 2001 et a été renouvelé. Ce logo permet aux utilisateurs de récupérer les matériels (ordinateurs, écrans d'ordinateur, photocopieuses, imprimantes, duplicateurs numériques, télécopieurs, machines à affranchir, appareils multifonctions et scanners) ayant un excellent rendement énergétique. Grâce à ce logo, le consommateur repère plus facilement ces appareils économes en énergie et oriente les achats groupés des autorités publiques.

Des projets sont également en cours pour développer l'éolien à grande ampleur dans la mer du Nord, ainsi que l'électricité solaire produite dans le désert nord-africain et acheminée vers le sud de l'Europe. Le stockage technologique est un autre défi et l'Europe est consciente qu'il y a d'autres pays dans la course, comme les États-Unis, la Chine, le Japon et la Corée.

10. L'espace de liberté, de sécurité et de justice

L'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) vise à assurer la libre circulation des personnes et à offrir un niveau élevé de protection aux citoyens. L'article 3 TUE, qui énonce les grands objectifs poursuivis par l'UE, le mentionne dans son 2e paragraphe :

« L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ».

A. Les objectifs

Les articles 67 à 89 TFUE sont consacrés à l'ELSJ. L'article 67 précise les objectifs de cette politique.

1. L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres.
2. Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la

solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent titre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers.

3. L'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales.

4. L'Union facilite l'accès à la justice, notamment par le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile.

Le traité de Lisbonne traite des politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration, la coopération judiciaire en matière civile, la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière.

La fiche technique sur l'UE, « Un espace de liberté, de sécurité et de justice : aspects généraux », fait référence à d'autres articles qui sont « indissociables de l'établissement d'un ELSJ ». « C'est le cas notamment des articles 6 TUE, relatif à la Charte des droits fondamentaux et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, 8 TFUE, relatif à la lutte contre les inégalités, de l'article 15, paragraphe 3, TFUE, concernant le droit d'accès aux documents des institutions, de l'article 16 TFUE, relatif à la protection des données à caractère personnel, et des articles 18 à 25 TFUE concernant la non-discrimination et la citoyenneté de l'Union. »

B. Les domaines d'action

➤ L'asile et l'immigration

Article 77 TFUE

1. L'Union développe une politique visant :

- a) à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures ;
- b) à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures
- c) à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures [...].

Article 78 TFUE

1. L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement [...].

Concernant l'asile, un [Bureau européen d'appui en matière d'asile](#) a été créé et établi à Malte. Sa fonction est de renforcer la coopération pratique des pays de l'Union européenne en matière d'asile, de soutenir les pays de l'UE dont les régimes d'asile sont soumis à des pressions particulières, et d'améliorer la mise en œuvre du régime d'asile européen commun.

En outre, l'Union européenne a mis en place un plan d'action destiné à réaliser la mise sur pied d'un [régime d'asile européen commun \(RAEC\)](#). Ce plan repose sur une stratégie à trois volets permettant d'atteindre les objectifs du RAEC.

Concernant l'immigration, la Commission présente des initiatives visant à mettre en place une politique migratoire européenne globale, plus à même de répondre aux défis présentés par la migration. Cette politique doit respecter la tradition européenne d'asile et de protection tout en empêchant le franchissement irrégulier des frontières.

Plusieurs aspects de la migration sont ainsi abordés :

- le franchissement des frontières ;
- la mobilité dans l'espace Schengen ;
- le régime d'asile européen commun ;
- les relations avec les pays tiers.

➤ **Le renforcement des frontières extérieures de l'UE**

On peut citer :

- les [équipes d'intervention rapide aux frontières \(RABIT\)](#)

Ces équipes interviennent à la demande d'un État membre confronté à des situations urgentes et exceptionnelles résultant d'un afflux massif d'immigrants clandestins.

- l'[Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures \(Frontex\)](#)

Elle répond à l'exigence d'améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures de l'UE. Même si les États membres sont responsables du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures, l'Agence facilite l'application des mesures de l'UE, existantes et futures, relatives à la gestion de ces frontières.

- le [Système européen de surveillance des frontières extérieures \(Eurosur\)](#)

Il s'agit de renforcer le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen par la mise en place d'un mécanisme devant permettre aux autorités des États membres chargées de la surveillance des frontières terrestres et maritimes (gardes-frontières, garde-côtes, services de police, autorités douanières, marines), ainsi qu'à l'agence Frontex, d'échanger des informations opérationnelles et d'améliorer leur coopération. Une proposition de règlement a été faite par le Parlement européen et le Conseil de l'UE afin qu'Eurosur soit opérationnel à partir de 2013.

➤ La coopération judiciaire en matière civile

Article 81 TFUE

L'Union développe une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires. Cette coopération peut inclure l'adoption de mesures de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

La **coopération judiciaire en matière civile** vise à établir une collaboration étroite entre les autorités des États membres, afin d'éliminer tout obstacle lié aux incompatibilités existantes entre les différents systèmes judiciaires et administratifs et, par conséquent, de faciliter l'accès à la justice. Cette coopération s'appuie sur le principe de reconnaissance mutuelle et l'application des décisions extrajudiciaires.

➤ La coopération judiciaire transfrontalière en matière pénale

Article 82 TFUE

La coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires et inclut le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres. [...]

La **coopération judiciaire transfrontalière en matière pénale** est la coopération entre les autorités judiciaires des États membres de l'Union européenne afin de lutter contre la criminalité. Ses organes spécifiques sont Eurojust et le réseau judiciaire européen. Elle s'appuie sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires par les États membres. Elle implique le rapprochement des législations nationales en la matière et l'application de règles minimales communes, qui concernent principalement l'admissibilité des preuves et les droits des victimes de la criminalité et des personnes impliquées dans des procédures pénales.

➤ La coopération policière

Article 87 TFUE

L'Union développe une coopération policière qui associe toutes les autorités compétentes des États membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière [...].

En effet, l'UE est consciente que la protection des citoyens requiert une meilleure entraide et l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres. Par ailleurs, le renforcement de la coopération entre la police nationale et les autorités douanières est particulièrement essentiel pour une lutte efficace contre la criminalité aux niveaux local et européen.

Europol est un organe sur lequel repose l'entraide entre les services de police. Le traité de Lisbonne décrit ici le rôle d'Europol :

Article 88 TFUE

La mission d'Europol est d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci [...].

11. Les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique

Le traité de Lisbonne a prévu l'extension des compétences de l'Union dans des domaines sensibles liés à des risques nouveaux, tels que la **santé publique**, afin de faire face aux enjeux communs touchant à la sécurité des citoyens (SRAS – syndrome respiratoire aigu sévère, bioterrorisme).

A. Les objectifs et les règles générales

Article 168 TFUE

Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union.

L'action de l'Union, qui complète les politiques nationales, porte sur l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies et des affections humaines et des causes de danger pour la santé physique et mentale. Cette action comprend également la lutte contre les grands fléaux, en favorisant la recherche sur leurs causes, leur transmission et leur prévention ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé, ainsi que la surveillance de menaces transfrontières graves sur la santé, l'alerte en cas de telles menaces et la lutte contre celles-ci.

L'Union complète l'action menée par les États membres en vue de réduire les effets nocifs de la drogue sur la santé, y compris par l'information et la prévention. [...]

L'UE fonde son action sur sa stratégie en matière de santé, qui définit trois objectifs ambitieux pour aider les Européens à vivre plus longtemps et en meilleure santé :

- favoriser un bon état de santé dans une Europe vieillissante ;
- protéger les citoyens des menaces sanitaires ;
- encourager les systèmes de santé dynamiques et les nouvelles technologies.

Le programme Santé de l'UE contribue à réaliser les objectifs de la stratégie, afin de compléter et de soutenir les actions des pays de l'UE et de leur apporter une valeur ajoutée, notamment :

- en protégeant et promouvant la santé et en réduisant les inégalités dans ce domaine ;
- en diffusant plus d'informations et de connaissances sur la santé ;
- en renforçant la coopération avec les parties concernées.

Le programme est géré par l'Agence exécutive pour la santé et les consommateurs, établie à Luxembourg.

Il faut également rappeler l'existence du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, établi à Stockholm. Ce centre évalue les nouvelles menaces sanitaires, afin que l'UE réagisse rapidement en cas d'urgence pour la santé publique.

Toutefois, nous devons nous attendre à voir apparaître des infections nouvelles ou émergentes, telles que le VIH/SIDA dans les années 1980, les variantes de la maladie de Creutzfeldt-Jakob dans les années 1990, le SRAS en 2003 ou la pandémie de grippe H1N1 (« grippe porcine ») en 2009. D'autres défis doivent aussi être relevés, comme la résistance des micro-organismes aux antibiotiques.

Face à la menace des maladies transmissibles, la politique menée par l'UE s'est concentrée sur des mécanismes de :

- surveillance ;
- détection rapide ;
- réponse rapide.

http://ec.europa.eu/health/communicable_diseases/policy/index_fr.htm

B. La mise en œuvre et le contrôle

➤ Un réseau européen

Un réseau européen de surveillance épidémiologique et de contrôle des maladies transmissibles a été mis en place en 1999. Son action porte sur :

- la surveillance des maladies transmissibles ;
- la coordination du système d'alerte précoce et de réaction.

➤ Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (CEPCM)

Le CEPCM a été créé en 2005 afin d'aider l'UE en recensant et en évaluant les menaces actuelles et émergentes que les maladies infectieuses font peser sur la santé humaine.

➤ Les contrôles vétérinaires et l'alimentation animale

La stratégie alimentaire de l'Union européenne repose sur trois grands piliers :

- une vaste législation relative à la sécurité des aliments et des aliments pour animaux, et à l'hygiène des denrées alimentaires ;
- des avis scientifiques sérieux servant de fondement aux décisions ;

- une politique de mise en œuvre et de contrôle.

➤ L'étiquetage et l'emballage des produits

L'étiquetage des produits alimentaires vise à garantir que les consommateurs disposent d'une information complète sur le contenu et la composition de ces produits, afin de protéger leur santé et leurs intérêts. D'autres informations peuvent renseigner sur une qualité particulière du produit, comme l'origine ou la méthode de production. Certaines denrées alimentaires font aussi l'objet d'une réglementation spécifique, tels les organismes génétiquement modifiés, les aliments allergènes, les aliments destinés aux nourrissons ou encore diverses boissons.

L'étiquetage de certains produits non alimentaires doit également contenir des informations particulières, afin de garantir la sécurité de leur utilisation et de permettre au consommateur d'opérer un véritable choix. Par ailleurs, l'emballage des produits alimentaires doit respecter des critères de fabrication afin d'éviter qu'il ne contamine ces produits.

http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/product_labelling_and_packaging/index_fr.htm

➤ La contamination et les facteurs environnementaux

La réglementation européenne interdit la mise sur le marché des denrées alimentaires contenant une quantité inacceptable de substances résiduelles. Ces substances, dites contaminants, proviennent des traitements subis par les aliments depuis leur production ou bien de leur contamination par l'environnement. Elles sont susceptibles de constituer un risque pour la santé publique. Pour cette raison, l'Union européenne réglemente les teneurs en contaminants acceptées et les maintient aux niveaux les plus faibles possibles sur le plan toxicologique.

En outre, des mesures sont prises pour limiter la contamination du fait de la pollution de l'eau ou de l'air, ou par exposition à la radioactivité. Les risques de contamination par des organismes génétiquement modifiés et par les emballages alimentaires sont également contrôlés.

12. La recherche, le développement technologique et l'espace

Cette politique occupe une place prépondérante dans l'action de l'Union européenne car le savoir et la technologie sont les atouts majeurs de l'Europe et représentent la base de la croissance et de l'emploi.

A. La recherche et le développement technologique (RTD)

Selon l'article 179 TFUE, l'Union a pour objectif, d'une part, de renforcer ses bases scientifiques et technologiques, par la réalisation d'un espace européen de la recherche, dans lequel les chercheurs, les connaissances scientifiques et les technologies circulent librement et, d'autre part, elle vise à favoriser le développement de sa compétitivité, y compris celle de son industrie, ainsi qu'à promouvoir les actions de recherche jugées nécessaires au titre d'autres chapitres des traités.

À ces fins, elle encourage dans l'ensemble de l'Union les entreprises, y compris les petites et moyennes entreprises, les centres de recherche et les universités dans leurs efforts de recherche et de développement technologique de haute qualité ; elle soutient leurs efforts de coopération, en visant tout particulièrement à permettre aux chercheurs de coopérer librement au-delà des frontières et aux entreprises d'exploiter pleinement les potentialités du marché intérieur à la faveur, notamment, de l'ouverture des marchés publics nationaux, de la définition de normes communes et de l'élimination des obstacles juridiques et fiscaux à cette coopération.

L'instrument principal de la politique de RTD de l'Union est le programme-cadre pluriannuel, qui définit les objectifs, les priorités et le cadre financier de l'aide à la recherche pour une période pluriannuelle.

Horizon 2020 est le nouveau programme de l'UE pour la période 2014-2020, qui regroupera tous les types de financement existant actuellement en faveur de la recherche et de l'innovation.

Ce programme vise à :

- renforcer la position de l'UE dans le domaine scientifique (24,5 milliards d'euros) en augmentant les ressources (+ 77 %) du Conseil européen de la recherche (CER) ;
- renforcer le leadership industriel de l'UE en matière d'innovation (17,9 milliards d'euros), notamment en investissant dans des technologies clés, en améliorant l'accès aux capitaux et en soutenant les PME ;
- relever de grands défis tels que le changement climatique, le transport durable, les sources d'énergie renouvelables, la sécurité alimentaire et le vieillissement de la population (31,7 milliards d'euros).

La nouvelle stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive appelée « Europe 2020 » inclut une initiative phare, « l'Union de l'innovation ». Cette dernière engage l'UE à encourager les investissements dans la recherche et à transformer l'Europe en un pôle attractif pour développer de nouveaux produits. « Maintenant l'objectif de dépenser 3 % du PIB de l'Union pour la RTD et l'innovation à l'horizon 2020, "L'Union de l'innovation" a l'intention de créer 3,7 millions d'emplois et d'augmenter le PIB annuel de près de 800 milliards d'euros d'ici à 2025 » (La politique de la recherche et du développement technologique, Parlement européen, Fiches techniques sur l'UE, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_4.2.2.pdf).

B. L'espace

Les activités et applications spatiales ont souvent un impact direct sur la vie quotidienne des citoyens.

La communication de la Commission européenne intitulée « Vers une stratégie spatiale de l'Union européenne au service du citoyen » (2011) révèle trois types d'impératifs qui sont pris en compte dans ce domaine :

- les impératifs sociétaux : le bien-être des citoyens en dépend dans des domaines tels que l'environnement, la lutte contre le changement climatique, la sécurité publique et civile, l'aide humanitaire et au développement, le transport ou la société de l'information ;
- les impératifs économiques : l'espace est générateur de connaissances, de nouveaux produits et de nouvelles formes de coopération industrielle. Il est donc un moteur d'innovation, contribue à la compétitivité, à la croissance et à la création d'emplois ;

- les impératifs stratégiques : l'espace sert à conforter l'Union en tant qu'acteur majeur sur la scène mondiale et contribue à son indépendance économique et politique.

L'article 189 TFUE dote l'UE d'une compétence spatiale partagée qu'elle exerce parallèlement à celle des États membres.

Afin de favoriser le progrès scientifique et technique, la compétitivité industrielle et la mise en œuvre de ses politiques, l'Union élabore une politique spatiale européenne. À cette fin, elle peut promouvoir des initiatives communes, soutenir la recherche et le développement technologique et coordonner les efforts nécessaires pour l'exploration et l'utilisation de l'espace.

Le traité de Lisbonne renforce le rôle de l'Agence spatiale européenne (ASE) en tant qu'agence spatiale de recherche et de développement. L'objectif de l'ASE est d'assurer et de développer, à des fins exclusivement pacifiques, la coopération entre États européens dans les domaines de la recherche et de la technologie spatiales et de leurs applications spatiales.

Les programmes de radionavigation par satellite (d'une part, EGNOS, qui améliore la précision et l'augmentation de GPS et, d'autre part, Galileo) et GMES (Global Monitoring for Environment et Security – surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité) ont concrétisé l'intérêt de l'Union pour l'espace. D'autres activités et programmes spatiaux se sont ajoutés, comme :

- ceux concernant la science et l'exploration robotique (en 2005, la sonde Huygens de l'ESA a atteint Titan, la plus grande lune de Saturne ; deux missions ExoMars, en 2016 et 2018, vont étudier l'environnement martien) ;
- les vols spatiaux habités (partenariat ISS - station spatiale internationale, qui réunit les États-Unis, la Russie, le Japon, le Canada et l'Europe) ;
- la conduite des missions ;
- la surveillance de l'espace (initiative SSA) ;
- l'observation de la terre (MetOp – série de trois satellites, afin de suivre le climat et d'améliorer les prévisions météorologiques) ;
- les télécommunications (Système européen de relais de données – EDRS) ;
- les lanceurs (Ariane, Vega et Soyouz) ;
- la technologie spatiale (satellites Proba).

13. La coopération au développement et l'aide humanitaire

L'Union européenne est le principal pourvoyeur d'aide au monde. Les articles suivants du traité de Lisbonne nous donnent les axes principaux de la politique européenne concernant [la coopération au développement](#), d'une part, et l'aide humanitaire, d'autre part.

Article 208 TFUE

1. La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. La politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement.

L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.

2. L'Union et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes.

Article 214 TFUE

1. Les actions de l'Union dans le domaine de l'aide humanitaire sont menées dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. Ces actions visent, de manière ponctuelle, à porter assistance et secours aux populations des pays tiers, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et à les protéger, pour faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations. Les actions de l'Union et des États membres se complètent et se renforcent mutuellement.

2. Les actions d'aide humanitaire sont menées conformément aux principes du droit international et aux principes d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination. [...]

5. Afin d'établir un cadre pour des contributions communes des jeunes Européens aux actions d'aide humanitaire de l'Union, un Corps volontaire européen d'aide humanitaire est créé. [...]

A. La coopération au développement

La politique de développement de l'UE concerne autant des mesures comme fournir de l'eau potable ou améliorer le réseau routier que des mesures ayant un impact sur le commerce pour favoriser le développement en ouvrant ses marchés aux exportations des pays pauvres et en les encourageant à intensifier leurs échanges.

Le site officiel de l'UE nous informe que le « programme pour le changement » est le nouveau projet de politique de développement de l'UE, qui a été avalisé par les ministres européens en 2012. Il définit une nouvelle approche qui reflète l'évolution du monde, l'émergence de nouveaux donateurs et l'apparition de nouveaux défis pour les pays en développement.

La nouvelle politique vise à fournir une aide plus stratégique, plus ciblée et davantage axée sur les résultats. Elle comporte deux grands volets :

- la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance ;
- une croissance durable et inclusive, permettant aux personnes de sortir de la pauvreté.

Le programme pour le changement concentre l'aide au développement dans trois domaines :

- la protection sociale, la santé, l'éducation et l'emploi ;
- l'environnement des entreprises, le commerce et les marchés mondiaux ;
- l'agriculture et les énergies durables.

Il vise enfin à améliorer l'efficacité de l'aide et à recourir à des financements novateurs (association de prêts et de dons), tout en veillant à ce que toutes les politiques de l'UE – changement climatique, agriculture ou commerce – soient cohérentes avec ses objectifs de développement.

L'étude de cas suivante est présentée dans le cadre de cette politique.

Gestion des ressources d'eau

Pour une meilleure gestion des ressources en eau au Mali

Projet « Fleuve Niger ».

Contexte : Amélioration de la gestion et de la gouvernance de l'eau.

L'Initiative européenne pour l'eau lancée lors du sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002 préconise la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Pour atteindre l'Objectif du Millénaire pour le Développement 7 (l'OMD 7 : accès à l'eau et à l'assainissement) et sauvegarder le fleuve, le projet Niger Loire contribue à l'amélioration de la gouvernance de l'eau dans les collectivités territoriales riveraines du fleuve Niger au Mali en appuyant la gestion concertée et participative des ressources en eau.

Objectifs : Amélioration des compétences techniques et institutionnelles des collectivités

- Renforcer la connaissance des ressources en eau, des usages et des usagers du fleuve, pour améliorer la gestion de l'eau.
- Renforcer les mécanismes de gouvernance locale en matière d'eau.
- Amélioration de l'offre de formation et favoriser l'accès des collectivités territoriales à la formation.
- Actions pilotes pour la préservation et la mise en valeur des ressources naturelles, économiques, culturelles et paysagères.

Résultats

- Restauration du port fluvial de Mopti dont 400 mètres de quai.
- Création d'une décharge de transit à la sortie de la ville de Djenné d'une superficie de 1 380 m².
- Création d'un site de teinturières à Bamako.
- Création d'un centre de transfert des déchets à Bamako.

Témoignage de Mariko Awa Bamba, bénéficiaire du projet

« Le centre de teinture nous permet d'améliorer nos revenus et de réduire nos dépenses de santé. Il offre aux teinturières de travailler dans de meilleures conditions et favorise ainsi le développement de nos activités. Nous avons aussi accès à des formations pour nous permettre d'augmenter notre production et d'avoir de meilleures conditions d'hygiène. Cela nous permet d'augmenter petit à petit nos revenus. L'amélioration de nos conditions de travail fait également qu'il y a moins de maladies liées à la pratique de notre métier. Moi et les autres femmes, nous sommes mieux protégées contre les produits chimiques que nous manipulons tous les jours. Outre notre bien-être qui a augmenté, nos dépenses de santé ont aussi diminué ! »

B. L'aide humanitaire

La Communication de la Commission au Parlement européen et le Conseil de l'Union « Comment exprimer la solidarité des citoyens européens par le volontariat : premières réflexions sur un Corps volontaire européen d'aide humanitaire » (23/11/2010) commence par le constat que grâce au traité de Lisbonne, l'aide humanitaire devient, pour la première fois, une politique à part entière de l'UE dans le domaine des relations extérieures.

Il est vrai que l'UE et ses États membres se situent au premier rang mondial des bailleurs de fonds humanitaires, et fournissent environ la moitié des fonds destinés aux secours d'urgence en faveur des victimes de catastrophes d'origine naturelle ou humaine. De même, l'UE encourage le respect du droit humanitaire international et l'adhésion à celui-ci.

Dans leur déclaration commune intitulée « Le consensus européen sur l'aide humanitaire – Le défi humanitaire », le Conseil de l'UE, le Parlement européen et la Commission européenne soulignent bien les conséquences des crises humanitaires, les facteurs liées à celles-ci, ainsi que le profil des victimes : « les crises humanitaires résultent tant de catastrophes d'origine humaine que de phénomènes naturels. Leurs conséquences, de plus en plus graves, sont liées à un certain nombre de facteurs, tels que la nature changeante des conflits, le changement climatique, la concurrence de plus en plus forte pour accéder aux ressources énergétiques et naturelles, l'extrême pauvreté, la mauvaise gestion des affaires publiques et les situations de fragilité. Les principales victimes sont civiles – souvent les plus démunies et les plus vulnérables d'entre elles – et vivent principalement dans les pays en développement. Les crises humanitaires ont entraîné le déplacement d'un grand nombre de personnes, que ce soit comme réfugiés ou comme personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ».

L'action de l'Union européenne jusqu'à nos jours est résumée dans le rapport annuel de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil de l'UE sur les politiques de l'Union en matière d'aide humanitaire et de protection civile et sur leur mise en œuvre en 2011.

L'**Office humanitaire de la Communauté européenne** (DG ECHO) a été créé en 1992, en tant qu'expression de la solidarité européenne envers les populations dans le besoin à travers le monde. En 2004, cet organe est devenu la direction générale de la Commission chargée de l'aide humanitaire, avant d'intégrer la protection civile en 2010, de façon à assurer une meilleure coordination et à renforcer la capacité de réaction de l'UE en cas de catastrophe, à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières. Depuis la création de la DG ECHO, la Commission a déboursé par son entremise environ 14 milliards d'euros prélevés sur le budget de l'UE pour venir en aide aux victimes de conflits et de catastrophes dans plus de 140 pays. Ces cinq dernières années, une moyenne annuelle d'un milliard d'euros a été débloqué pour aider près de 150 millions de personnes parmi les plus vulnérables au monde, victimes de catastrophes naturelles ou de crises d'origine humaine. [...]

Le budget initialement alloué à l'aide humanitaire, soit 853 000 000 euros, a été revu plusieurs fois à la hausse pour répondre aux nouvelles crises et catastrophes naturelles survenues durant l'année, comme le conflit interne en Libye, la crise postélectorale en Côte d'Ivoire, la famine provoquée par la sécheresse et aggravée par les conflits dans la Corne de l'Afrique, les affrontements au Soudan à propos de l'indépendance du Soudan du Sud et les inondations au Pakistan. Pour être en mesure de satisfaire à ces besoins supplémentaires, de nouveaux fonds ont été dégagés via des transferts de crédits depuis la réserve d'aide d'urgence, le 10e Fonds européen de développement destiné à l'aide humanitaire dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique,

des contributions des pays de l'AELE ainsi que des transferts de crédits d'autres lignes budgétaires relevant du chapitre « Aide extérieure » du budget de l'Union.

Les actions de l'Union européenne pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres



Dans les domaines suivants, qui concernent les compétences réservées aux États membres, l'Union européenne ne dispose pas de pouvoir législatif.

- La protection et l'amélioration de la santé humaine.
- L'industrie.
- La culture.
- Le tourisme.
- L'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport.
- La protection civile.

L'Union ne peut donc pas interférer dans l'exercice de ces **compétences réservées aux États membres**. Elle ne peut intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres.

1. La protection et l'amélioration de la santé humaine

Comme souligné dans la proposition de règlement établissant le 3e programme d'action pluriannuel de l'Union dans le domaine de la santé pour la période 2014-2020, la santé n'est pas seulement une valeur en soi, c'est aussi un facteur de croissance. Seule une population en bonne santé peut réaliser tout son potentiel économique. Le secteur de la santé est porté par l'innovation et par une main-d'œuvre hautement qualifiée. La recherche et le développement en rapport avec la **santé** pourraient représenter 0,3 % du produit intérieur brut (PIB). Le secteur des soins de santé est l'un des plus importants dans l'Union européenne : il représente environ 10 % du PIB de l'Union et emploie 10 % de la main-d'œuvre, dont une proportion de diplômés de l'enseignement supérieur plus élevée que la moyenne.

A. La stratégie européenne en matière de santé

L'action de l'Union européenne en matière de santé vise à améliorer la santé publique, à prévenir les maladies et les affections humaines, et à déterminer les causes de danger pour la santé humaine (voir article 168 TFUE). Les [objectifs de la stratégie de l'Union européenne en matière de santé](#) consistent principalement à renforcer la coopération et la coordination, à encourager l'échange de connaissances et d'informations fiables, et à aider à la prise de décision au niveau national.

Par ailleurs, l'UE souhaite améliorer les capacités de réaction rapide aux menaces pour la santé. C'est pourquoi elle renforce la surveillance épidémiologique et le contrôle des maladies infectieuses.

Enfin, l'UE veille à la sécurité des patients et à la qualité des soins de santé et entend faciliter les prestations transfrontalières de soins, ainsi que la mobilité des professionnels de la santé et des patients.

L'UE cite les principes essentiels sur lesquels repose sa stratégie en matière de santé. Il s'agit des principes suivants :

- des valeurs partagées ;
- la santé est le plus précieux des biens ;
- la santé dans toutes les politiques ;
- faire davantage entendre la voix de l'UE en matière de santé au niveau mondial.

L'article 168 TFUE fait référence, entre autres, à l'influence et l'interdépendance entre la santé et plusieurs politiques ou domaines d'action de l'UE. On pourrait citer la politique sociale et régionale, la fiscalité, l'environnement, les transports, les technologies de l'information et de la communication (TIC), l'énergie, l'agriculture, l'éducation et la recherche.

Un peu plus tôt, en 2006, la déclaration des ministres de la Santé de l'Union européenne portait sur les valeurs et principes communs qui fondent les systèmes de santé européens, comme l'universalité, l'accès à des soins de qualité, l'équité et la solidarité.

Le [programme Europe pour la santé](#) est destiné à financer des projets et d'autres mesures visant à renforcer la solidarité et la prospérité dans l'Union européenne par la protection et la promotion de la santé des personnes et l'amélioration de la santé publique.

La participation au programme Santé est ouverte à un large éventail d'organisations, parmi lesquelles :

- les instituts de recherche et les universités ;
- les administrations publiques ;
- les organisations non gouvernementales ;
- les sociétés commerciales.

Les règles régissant la participation diffèrent en fonction du mécanisme de financement de l'initiative en question. Les mécanismes de financement sont spécifiés dans le plan de travail annuel et dans l'appel à propositions publiés chaque année.

Le [programme Santé en faveur de la croissance](#) (proposition de règlement établissant le 3e programme d'action pluriannuel de l'Union dans le domaine de la santé pour la période 2014-2020) a pour objectifs généraux d'aider les États membres à encourager l'innovation dans les soins de santé et à accroître la viabilité des systèmes de santé, ainsi qu'à améliorer la santé des citoyens de l'Union et à les protéger des menaces sanitaires transfrontalières.

Il s'articule autour de quatre objectifs spécifiques, dont la concrétisation recèle un fort potentiel de croissance économique par l'amélioration de la santé.

1) Élaborer des outils et des mécanismes communs au niveau de l'Union pour faire face à la pénurie de ressources humaines et financières et faciliter l'intégration de l'innovation dans les soins de santé, de manière à contribuer à des systèmes de santé innovants et viables.

Les enjeux sont grands car, comme l'indique la proposition de règlement, depuis de nombreuses années, les États membres font face à des contraintes budgétaires qui menacent la viabilité de leurs budgets de santé, lesquels représentent jusqu'à 15 % des dépenses publiques dans certains États membres. Cette situation est aggravée par le vieillissement de la population et par l'émergence de nouvelles technologies, plus efficaces mais aussi plus coûteuses.

Du fait du vieillissement de la population et de l'évolution des structures familiales, la demande de soins formels par des professionnels augmente, tandis que l'offre de soins informels dans le cadre familial décline. En outre, les soins de santé devenant plus spécialisés, les métiers du secteur requièrent un travail plus intensif et des formations plus longues. D'ici à 2020, il manquera dans l'Union un million de professionnels de la santé et, si l'on ne fait rien, 15 % des soins nécessaires ne seront pas assurés. Les mesures appropriées permettraient au contraire de créer de nombreux emplois et d'importantes perspectives de croissance.

2) Améliorer l'accès, par-delà les frontières nationales également, aux connaissances et aux informations médicales sur certains états pathologiques et mettre au point des solutions et des orientations communes pour améliorer la qualité des soins de santé et la sécurité des patients, de manière à améliorer l'accès à des soins de santé de meilleure qualité et plus sûrs pour les citoyens de l'Union.

En effet, les institutions indiquent que les personnes à faibles revenus, les personnes socialement exclues et celles qui vivent dans des régions défavorisées ou dans des microrégions peuvent rencontrer des difficultés particulières dans l'accès aux soins de santé.

3) Recenser et diffuser des pratiques exemplaires validées pour une prévention économiquement efficace axée sur les principaux facteurs de risque que sont le tabagisme, l'abus d'alcool et l'obésité, ainsi que sur le VIH/sida, et favoriser leur application, en accordant une attention particulière à la dimension transfrontalière, de manière à prévenir les maladies et à favoriser la bonne santé.

La proposition de règlement stipule que ces dernières décennies, l'espérance de vie a connu une hausse sans précédent pour atteindre dans l'Union, en 2008, 76,4 ans pour les hommes et 82,4 ans pour les femmes. L'espérance de vie en bonne santé, en revanche, a augmenté à un rythme bien plus lent : 60,9 ans pour les hommes et 62 ans pour les femmes. En d'autres termes, le nombre des années de vie marquées par la maladie augmente à mesure que l'on vit plus longtemps, ce qui est l'une des causes de l'explosion des dépenses de santé et une entrave à la participation au marché du travail. La mauvaise santé nuit au développement du capital humain, essentiel à la mise en place d'une économie de la connaissance.

4) Élaborer des méthodes communes et en démontrer les mérites s'agissant d'améliorer la préparation et la coordination en situation d'urgence sanitaire, de manière à protéger les citoyens des menaces sanitaires transfrontalières.

Récemment, l'Union a été confrontée à plusieurs menaces sanitaires transfrontalières graves, telles que la grippe pandémique et le SRAS. La compétence de l'Union en matière de coordination de la préparation et de l'intervention en cas de menaces sanitaires transfrontalières graves est consacrée par le traité de Lisbonne. Par leur nature même, les menaces sanitaires de ce type ne sont pas confinées aux frontières nationales et ne peuvent être combattues efficacement par un État membre ou par l'Union seuls. L'Union doit être bien préparée

à ces menaces, qui peuvent avoir de lourdes conséquences, non seulement sur la santé et la vie des citoyens, mais aussi sur l'économie.

Dans ce but, le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, basé à Stockholm (Suède), a pour mission de déceler, d'évaluer et de communiquer les menaces que des maladies transmissibles peuvent représenter pour la santé.

B. Les déterminants de la santé

Dans tous les pays, le taux de maladie et l'âge moyen de décès dépendent fortement de facteurs tels que l'emploi, le revenu, le niveau d'éducation et l'origine ethnique. L'Union européenne classe ces facteurs (les « **déterminants de la santé** ») en deux catégories :

- le mode de vie (tabac, alcool, alimentation et activité physique, santé mentale) ;
- les facteurs extérieurs (déterminants socio-économiques, environnement, etc.).

Parmi les objectifs essentiels de l'UE, on trouve la promotion d'une alimentation équilibrée et de l'activité physique, afin de lutter contre l'obésité, l'action contre le tabagisme et l'alcool, ou encore la lutte contre la discrimination liée aux maladies mentales, la prévention des maladies et des troubles mentaux, ainsi que la protection contre le stress et la dépression.

Quant à l'action concrète de l'UE, c'est dans cette logique que la directive no 2003/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 concerne le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac. Elle vise à interdire, au niveau de l'Union européenne, la publicité en faveur du tabac dans les médias imprimés, les émissions radiodiffusées et les services de la société de l'information. L'objectif est également de prohiber le parrainage de manifestations ayant un effet transfrontalier et visant à promouvoir les produits du tabac.

Dans la même logique, la communication de la Commission du 24 octobre 2006 intitulée « Une stratégie de l'Union européenne pour aider les États membres à réduire les dommages liés à l'alcool » [COM(2006) 625 final] porte sur les effets dommageables d'une consommation nocive et dangereuse d'alcool sur la santé, ainsi que sur les conséquences sociales et économiques connexes.

Concernant le problème de l'obésité, la Commission européenne a publié son Livre blanc (30 mai 2007), intitulé « Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité » [COM(2007) 279 final]. La Commission dessine une stratégie européenne afin de réduire les problèmes de santé dus à la mauvaise nutrition. Cette stratégie, axée sur des partenariats efficaces, tente d'avancer des mesures concrètes susceptibles d'être prises au niveau communautaire, afin que la mauvaise alimentation et le manque d'activité physique ne soient plus les premières causes de maladies évitables et de décès prématurés en Europe.

Voilà comment l'UE envisage l'implication des acteurs privés :

Implication des acteurs privés

Les acteurs privés peuvent aider à promouvoir des habitudes alimentaires saines auprès des consommateurs, c'est-à-dire :

- favoriser le choix d'une alimentation saine en la rendant plus accessible et abordable : l'industrie alimentaire a par ailleurs un rôle à jouer dans la reformulation des aliments (teneur en sel, graisses, sucres)
- informer les consommateurs, les détaillants et les entreprises et contribuer aux initiatives volontaires en cours au niveau national ;
- encourager les activités physiques, les organisations sportives pourraient coopérer avec les représentants du secteur de la santé publique pour mettre en place des campagnes de publicité et de marketing pour la pratique de l'activité physique ;
- cibler les groupes prioritaires, un partenariat non commercial approprié entre les écoles et les acteurs privés pourrait être mis en place. De plus, il serait bon que les entreprises puissent contribuer à la promotion de modes de vie sains auprès de leurs salariés sur les lieux de travail ;
- s'inspirer des bonnes pratiques notamment celles des organisations issues de la société civile travaillant dans la santé, la jeunesse et les sports dont les méthodes ont prouvé leur efficacité.

http://europa.eu/legislation_summaries/public_health/health_determinants_lifestyle/c11542c_fr.htm

L'UE a engagé des initiatives spécifiques dans le domaine de la santé mentale. Plusieurs politiques européennes sont impliquées, comme la politique sociale, la politique de l'emploi, la politique de la société de l'information, la politique régionale ou encore la politique de l'éducation.

Par ailleurs, une série de menaces pour la santé est apparue au fil des ans :

- VIH ;
- maladies infectieuses, maladies transmissibles et pandémies ;
- dangers liés à certains traitements médicaux ;
- menaces contre la qualité et la sécurité de l'utilisation thérapeutique du sang et des composants sanguins, ainsi que des cellules, tissus et organes humains.

On peut remarquer que ces menaces sont transfrontalières. Par conséquent, il faudra renforcer la capacité de réaction rapide et coordonnée à celles-ci, comme souligné par Tonio Borg, commissaire européen à la santé, pour donner suite à la décision du Parlement européen relative aux menaces transfrontières graves pour la santé.

[...] Nous sommes nombreux – citoyens, professionnels de la santé et responsables politiques – à avoir l’œil sur les menaces sanitaires émergentes, qu’il s’agisse de la nouvelle souche de la grippe aviaire de type A (H7N9), du nouveau coronavirus du syndrome respiratoire du Moyen-Orient (MERS-CoV) ou d’une maladie d’origine alimentaire telle que l’infection à E. coli. Toutefois, les menaces « rampantes » telles que la résistance aux antimicrobiens ou les infections associées aux soins font également courir un risque sanitaire aux citoyens de l’UE. Ceux-ci doivent avoir l’assurance qu’ils sont protégés par un système fiable et coordonné de réaction contre les risques et les situations de crise. C’est précisément l’objectif de la décision adoptée aujourd’hui. La population européenne sera mieux protégée contre un grand nombre de menaces sanitaires grâce au renforcement, à l’échelle de l’Union, de la planification et de la coordination de la préparation aux menaces transfrontières graves provoquées par des maladies transmissibles, des agents biologiques ou chimiques et des événements environnementaux. L’un des principaux mérites de la décision réside dans le fait qu’elle servira de base juridique à l’établissement d’une procédure conjointe et facultative de passation de marché relative à des contre- mesures médicales (vaccins et médicaments) à l’échelon de l’UE. Les vaccins antipandémiques seront les premiers à faire l’objet d’achats groupés : les États membres qui participeront à la procédure conjointe seront en mesure de procurer des vaccins à leurs citoyens dans de meilleures conditions que par le passé...

« Santé : un grand pas en avant dans la lutte contre les menaces transfrontières graves pour la santé »,
Déclaration de Tonio Borg, commissaire européen à la santé, 03/07/2013

Il faut aussi mentionner la coopération entre l’UE et l’Organisation mondiale de la santé.

En réponse aux enjeux de ces domaines, le programme Santé en faveur de la croissance favorisera l’application de pratiques exemplaires en matière de sensibilisation et de prévention économiquement efficace axées sur les principaux déterminants de la santé que sont le tabagisme, l’abus d’alcool et l’obésité, ainsi que sur le VIH/sida, en accordant une attention particulière aux aspects à caractère transfrontalier. Il favorisera la coopération et la mise en réseau à l’échelle européenne sur la prévention des maladies chroniques, notamment aux fins de l’élaboration d’orientations sur un dépistage de qualité du cancer. Les actions au titre de cet objectif soutiendront également des mesures ayant pour objectif premier la protection de la santé publique concernant les produits du tabac et la publicité y afférente requises par la législation de l’Union applicable ou contribuant aux objectifs de celle-ci.

2. L’industrie

Les institutions européennes ont maintes fois souligné le rôle clé de l’industrie pour l’économie européenne et la nécessité de continuer à réagir sans retard à la récession économique actuelle en lançant une série d’initiatives cohérentes et coordonnées à court, moyen et long terme, qui garantissent de manière durable la compétitivité de l’économie européenne dans son ensemble (« Une approche cohérente pour doter l’Union européenne d’une politique industrielle compétitive et inscrite dans la durée », Conclusions du Conseil de l’UE, Conseil compétitivité [marché intérieur, industrie et recherche], Bruxelles, le 28 mai 2009).

A. Les objectifs

La politique industrielle présentée par la Commission tend à créer un cadre plus favorable au développement de l'industrie européenne. Elle complète les efforts déjà entrepris par les États membres pour soutenir une base industrielle solide et dynamique dans les domaines où ceux-ci ne peuvent agir efficacement de façon individuelle.

L'Union européenne donne les chiffres suivants : les 23 millions de petites et moyennes entreprises (PME) européennes représentent 99 % des entreprises, 67 % des emplois et 85 % de tous les nouveaux emplois créés. La politique de l'UE vise à leur faciliter l'accès au financement et aux marchés, car les PME constituent l'épine dorsale de l'économie européenne. En même temps, l'Europe occupe une position dominante au niveau mondial dans de nombreux secteurs stratégiques, tels que l'industrie automobile, l'aéronautique, l'ingénierie, l'espace, les produits chimiques et les produits pharmaceutiques. L'industrie continue à représenter les 4/5 des exportations européennes et 80 % des investissements du secteur privé dans la recherche et le développement (R&D) proviennent de l'industrie manufacturière.

Le titre XV introduit par l'Acte unique européen a conféré à la politique de la recherche et du développement technologique une base juridique nouvelle et explicite, fondée sur le système (déjà défini) des programmes-cadres quinquennaux successifs. En effet, l'article 130 F du Traité CEE arrête comme objectif le « renforcement des bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et le développement de sa compétitivité internationale ». L'article 130 N du traité de Maastricht prévoit que « la Communauté peut créer des entreprises communes ou tout autre structure nécessaire à la bonne exécution des programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaire ». Le Traité assigne comme mission à la Commission européenne « le renforcement de la compétitivité de l'industrie de la Communauté ».

La compétitivité est déterminée par la croissance de la productivité. Ainsi, une économie compétitive est une économie enregistrant une croissance élevée et soutenue de la productivité.

De nombreux facteurs présentent un impact immédiat sur la compétitivité. À titre d'exemple, la capacité à promouvoir la recherche, l'innovation et l'esprit d'entreprise, mais aussi à encourager l'investissement, le niveau de concurrence ou encore l'optimisation des avantages du marché intérieur élargi, ont une incidence directe sur l'évolution de la compétitivité européenne.

Une industrie européenne compétitive est indispensable pour atteindre les objectifs de l'UE, tant sociaux qu'environnementaux, et ainsi garantir une amélioration de la qualité de vie des citoyens européens.

Toutefois, la persistance de la crise économique a mis l'industrie européenne sous pression : la production a reculé de 10 % par rapport à son niveau d'avant la crise et l'industrie a perdu plus de trois millions d'emplois. La confiance des consommateurs et des entreprises est en berne. Les difficultés qui frappent le secteur bancaire compliquent l'accès au financement.

Les investissements sont freinés et des usines sont menacées de fermeture. La Commission propose de travailler de concert pour se concentrer sur les investissements et l'innovation selon six lignes d'action prioritaires : les technologies de fabrication avancées, les technologies clés génériques, les bioproduits, une politique industrielle, une construction et des matières premières durables, les véhicules propres et les réseaux intelligents (« Une industrie européenne plus forte au service de la croissance et de la relance économique », Communication de la Commission européenne, Mise à jour de la communication sur la politique industrielle, Bruxelles, 10/10/2012).

Aujourd'hui, les institutions de l'UE jugent que la politique industrielle européenne devrait avoir pour principe directeur de parvenir à une économie fondée sur la connaissance, sûre et viable, faiblement carbonée et utilisant rationnellement les ressources.

B. Les instruments

Un **marché intérieur** totalement ouvert et opérationnel est un préalable à la relance et à la croissance future de l'industrie européenne.

Le marché intérieur et la politique industrielle européenne

[...] un marché intérieur qui fonctionne pleinement est un élément fondamental de l'UE. Il doit constituer pour l'industrie européenne un marché domestique solide qui apporte également des avantages aux consommateurs. Un marché intérieur ouvert qui fonctionne pleinement et sans entraves joue un rôle essentiel pour amortir les effets de la crise économique sur l'économie réelle et affermir cette dernière, dans l'immédiat et à long terme. Par conséquent, il convient de lever dès que possible les obstacles auxquels se heurtent les entreprises. Les États membres et la Commission devraient veiller à assurer la mise en œuvre et l'application effectives des règles existantes relatives au marché intérieur et à garantir la non-discrimination en appliquant aux marchandises et aux services provenant d'autres États membres un traitement conforme aux règles et principes de l'UE. Les principes du marché intérieur et les règles en matière de concurrence devraient être considérés comme faisant partie intégrante d'une politique industrielle efficace et porteuse d'avenir [...]

« Une approche cohérente pour doter l'Union européenne d'une politique industrielle compétitive et inscrite dans la durée »,

Conclusions du Conseil de l'UE, Conseil compétitivité [Marché intérieur, industrie et recherche],
Bruxelles, 28 mai 2009

Le Conseil de l'Union souligne dans ses conclusions que, pour maintenir une infrastructure industrielle compétitive et solide en Europe, il faut créer des conditions-cadres propices, stables et fiables, favorisant l'excellence, l'innovation et la pérennité, et permettant aux entreprises d'exercer leurs activités et d'investir. Ces conditions devraient être mises en place en étroite concertation avec les parties prenantes, en particulier avec les secteurs industriels concernés. Toutes les mesures prises aux niveaux national et européen doivent respecter les principes du marché intérieur et d'amélioration de la réglementation, et devraient viser à éviter les licenciements et susciter des synergies.

Le Conseil encourage dans le même document les autres institutions et les États membres à accélérer les travaux qu'ils mènent pour simplifier la législation et réduire les charges administratives qui pèsent sur l'industrie et les entreprises. Pour toute nouvelle proposition législative et pour les propositions non législatives importantes ayant une forte incidence sur les entreprises, ainsi que pour les modifications importantes qui sont

envisagées, il faudrait si possible réaliser des analyses d'impact et des analyses du rapport coût-efficacité approfondies, chiffrées et synthétiques, et étudier ce que serait l'incidence d'une absence de réglementation. Eu égard au principe « penser d'abord aux petits », il conviendrait d'accorder une attention particulière à l'incidence de la législation sur les PME.

Enfin les liens entre la politique industrielle européenne et la recherche et le développement sont mis en exergue dans l'extrait suivant.

La recherche et le développement et la politique industrielle européenne

[...] les États membres devraient maintenir ou augmenter le volume, l'efficacité et le rendement des investissements publics dans la recherche et le développement (R&D) et dans l'innovation. L'industrie européenne devrait être également encouragée à maintenir ou augmenter ses investissements dans la R&D afin d'améliorer sa compétitivité à long terme. Elle ne devrait pas user de la réduction de ses dépenses dans ce domaine pour diminuer les coûts en cette période de crise économique. Les politiques communautaires et des États membres devraient soutenir toutes les formes possibles d'innovation, renforcer l'application effective des droits de propriété intellectuelle et faciliter les transferts de technologies et de connaissances au profit des entreprises, en particulier des PME ; à cet égard, le Conseil ACCUEILLE FAVORABLEMENT les recommandations éminemment pratiques formulées par le groupe d'experts sur les meilleurs pratiques pour le renforcement de l'application des droits de propriété intellectuelle de l'industrie et des PME de l'UE en ce qui concerne la nécessité de mieux soutenir les PME en matière de propriété intellectuelle, recommandations qui ont été présentées lors de la conférence du 24 avril 2009. [...]

« Une approche cohérente pour doter l'Union européenne d'une politique industrielle compétitive et inscrite dans la durée »,

Conclusions du Conseil de l'UE, Conseil compétitivité [Marché intérieur, industrie et recherche],

Bruxelles, 28 mai 2009

Déjà en 2005, des initiatives politiques transsectorielles et sectorielles sont annoncées en vue de relever les défis communs rencontrés par les différents groupes d'industries et d'améliorer ainsi leur compétitivité.

Parallèlement à l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur et de la croissance de la recherche et du développement, l'UE encourage les nouveaux investissements, la mobilisation des fonds publics, les investissements dans le capital humain et les compétences.

Dans sa communication sur la politique industrielle « Une industrie européenne plus forte au service de la croissance et de la relance économique » (Bruxelles, 10/10/2012), la Commission européenne définit les lignes d'action prioritaires suivantes.

➤ Les marchés des technologies de fabrication avancées pour une production propre

Par exemple : l'impression 3D permet une production en quantités bien moindres que ce qui est aujourd'hui économiquement faisable, ce qui permet de fabriquer de nouveaux produits de niche à faible coût et de manière personnalisée et d'offrir de nouveaux débouchés commerciaux aux PME innovantes.

➤ Les marchés des technologies clés génériques

Par exemple : la microélectronique et la nanoélectronique, les matériaux avancés, la biotechnologie industrielle, la photonique, les nanotechnologies et les systèmes de fabrication avancés.

➤ Les marchés de bioproduits

Par exemple : les bioplastiques, les biolubrifiants, les biosolvants, les biosurfactants et les matières premières chimiques.

Les **bioindustries** utilisent des ressources renouvelables ou appliquent des bioprocédés dans leurs processus de production.

➤ Une politique industrielle, une construction et des matières premières durables

La réduction des coûts, une plus grande efficacité énergétique et une utilisation plus rationnelle des ressources ainsi que la réduction des déchets stimuleront la compétitivité du secteur de la construction. Dans ce sens, l'UE a adopté le 21 octobre 2009 la directive 2009/125/CE relative à l'écoconception. **L'écoconception** vise à réduire l'impact environnemental des produits, notamment leur consommation d'énergie, tout au long de leur cycle de vie.

➤ Des véhicules et des navires propres

À titre d'exemple, l'UE estime que la part de marché des véhicules électriques rechargeables et des véhicules hybrides devrait atteindre environ 7 % d'ici à 2020.

➤ Les réseaux intelligents

Des infrastructures adéquates (offrant des solutions en matière de **réseaux intelligents**, de stockage et de capacité d'équilibrage) sont nécessaires pour intégrer les énergies renouvelables dans le système électrique, contribuer à l'efficacité énergétique et faciliter les nouvelles demandes, par exemple en ce qui concerne les véhicules électriques.

3. La culture

« Même si elle puise ses racines dans une région ou un pays particuliers, la culture constitue un patrimoine commun que l'UE entend préserver et rendre accessible aux autres » (portail de l'UE).

A. Les objectifs

Les objectifs de l'UE en matière de **culture** sont exprimés dans l'article 167 TFUE.

Article 167 TFUE

1. L'Union contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun.
2. L'action de l'Union vise à encourager la coopération entre États membres et, si nécessaire, à appuyer et compléter leur action dans les domaines suivants :
 - l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens,
 - la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne,
 - les échanges culturels non commerciaux,
 - la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel. l'EEES
3. L'Union et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes dans le domaine de la culture, et en particulier avec le Conseil de l'Europe.
4. L'Union tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions des traités, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures.

Dans sa Communication « Promouvoir les secteurs de la culture et de la création pour favoriser la croissance et l'emploi dans l'Union européenne » (26/09/2012), la Commission européenne reconnaît que la culture est au cœur de notre tissu social. Elle façonne nos identités, nos aspirations, nos relations aux autres et au monde, les lieux et les paysages dans lesquels nous vivons, nos modes de vie. Si le patrimoine, les arts visuels et ceux du spectacle, le cinéma, la musique, l'édition, la mode et le design influencent considérablement notre quotidien, la contribution que les secteurs de la culture et de la création peuvent apporter au développement économique et social de l'Union n'est toujours pas pleinement reconnue. En outre, la mondialisation et le passage au numérique s'accompagnent de défis majeurs, alors que les ajustements nécessaires doivent encore être encouragés pour permettre, d'une part, à ces secteurs de mettre en œuvre tout leur potentiel et, d'autre part, à la tradition d'excellence de longue date de l'Europe d'être mieux valorisée en tant qu'avantage compétitif sur la scène internationale.

B. Les actions, projets et programmes pour la construction d'un espace culturel européen

Les actions culturelles de l'Union européenne visent d'une part à sauvegarder, diffuser et développer la culture en Europe, et d'autre part à favoriser la coopération entre les opérateurs culturels des différents États membres ou à compléter leurs initiatives, afin de contribuer à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale ou régionale, pour une mise en évidence de l'héritage culturel commun.

➤ Le programme Culture

Le [programme Culture](#) vise à soutenir des actions de coopération culturelle, des organismes européens actifs dans le domaine culturel, ainsi que la collecte et la diffusion d'informations dans le domaine culturel.

À titre d'exemple, l'UE finance le Prix annuel européen de musique populaire contemporaine (les European Border Breakers Awards). Ou encore, la Commission européenne organise et attribue le prix annuel de littérature de l'Union européenne.

➤ **L'Agenda européen de la culture**

Depuis 2007, dans le cadre de cette initiative, la Commission encourage les autorités nationales, le secteur culturel et les institutions de l'UE à promouvoir ensemble :

- la diversité culturelle et le dialogue interculturel ;
- la culture en tant que catalyseur de la créativité et de l'innovation ;
- la culture dans le cadre des relations internationales de l'Union.

➤ **Capitale européenne de la culture**

La manifestation « [Capitale européenne de la culture](#) » donne aux villes européennes l'opportunité de présenter un programme culturel d'un an qui met en valeur la richesse, la diversité et les caractères communs aux cultures européennes.

Tous les ans, deux villes sont désignées « capitales européennes de la culture », une occasion de rapprocher les citoyens de l'Union européenne.

➤ **Label du patrimoine européen**

L'Union européenne met en place un [label du patrimoine européen](#) attribué à des sites, situés dans l'Union et revêtant un rôle majeur dans l'histoire, la culture et la construction européenne.

➤ **Programme L'Europe et les citoyens**

Dans le but d'associer activement les citoyens au processus d'intégration européenne, le programme L'Europe et les citoyens vise à encourager la coopération entre les citoyens et les organisations citoyennes de différents pays dans l'esprit de se rencontrer et d'agir ensemble dans un environnement européen qui respecte leur diversité.

➤ **Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture »**

L'Union européenne a institué l'[Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture »](#), qui gère des programmes européens dans ces domaines. Elle se situe à Bruxelles. Le mandat de l'Agence couvre une large palette d'opportunités européennes et internationales destinées à des organisations, des professionnels, mais aussi à des citoyens de tout âge et à tout stade de la vie.

En 2012, plus de 13 000 demandes de subvention ont été soumises à l'Agence exécutive au titre des programmes qu'elle gère, parmi lesquelles environ 3 600 ont été sélectionnées pour l'octroi d'un financement.

➤ **Année européenne du dialogue interculturel**

Dans le cadre de l'[Année européenne du dialogue interculturel](#), nous pourrions citer en exemple le projet « European Music Office, Diversité – Promotion du dialogue et des échanges à travers la culture urbaine européenne », qui vise à promouvoir et encourager le dialogue interculturel à long terme à travers l'organisation de manifestations artistiques et de discussions sur fond de culture urbaine et de hip-hop.

➤ Programme Europe créative

Europe créative est le nouveau programme dédié aux secteurs de la culture et de la création que la Commission européenne a proposé le 23 novembre 2011 pour la période 2014-2020.

Europe créative : ce qui fera la différence

Une aide financière accrue pour que les artistes et les professionnels de la culture développent leurs compétences et travaillent en dehors de leurs frontières nationales ; Davantage de financements pour des activités culturelles transnationales organisées entre États membres et avec des pays tiers ;

Des programmes de soutien adaptés aux besoins spécifiques des secteurs de l'audiovisuel et de la culture dans l'Union européenne ;

Des facilités d'accès aux capitaux privés, grâce à des garanties susceptibles de générer plus d'un milliard d'euros sous forme de prêts ;

Un renforcement de l'expertise bancaire dans les secteurs de la culture et de la création ;

Un soutien à la compétitivité de l'Europe dans les domaines culturel et cinématographique, conjugué à la préservation de la diversité linguistique et culturelle.

[Site officiel de l'UE](#)

➤ Autres

D'autres programmes de l'UE soutiennent des projets culturels : le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, le programme Jeunesse en action et, pour le secteur audiovisuel, le programme MEDIA. Le financement des projets culturels est également possible au titre des fonds structurels, qui sont gérés à l'échelle nationale.

4. Le tourisme

Le **tourisme** représente la troisième plus grande activité socio-économique de l'UE. Par ailleurs, on estime qu'il génère plus de 10 % du PIB de l'UE et qu'il fournit environ 12 % de l'emploi total. Il s'agit dès lors d'un secteur important non seulement pour les citoyens de l'Union, mais aussi pour le secteur, puisqu'il a un impact positif sur la croissance économique et sur l'emploi au sein de l'UE.

A. Les défis dans le secteur du tourisme européen

Article 195 TFUE

1. L'Union complète l'action des États membres dans le secteur du tourisme, notamment en promouvant la compétitivité des entreprises de l'Union dans ce secteur.

À cette fin, l'action de l'Union vise :

- a) à encourager la création d'un environnement favorable au développement des entreprises dans ce secteur ;
- b) à favoriser la coopération entre États membres, notamment par l'échange des bonnes pratiques. [...]

Le tourisme comprend de nombreux produits et destinations et implique de nombreux acteurs, publics et privés, concentrant souvent leurs activités sur de très petits territoires, le plus souvent aux niveaux régional et local. Le tourisme est un marché très prometteur et peut contribuer à la réalisation de plusieurs objectifs majeurs de l'UE, comme le développement durable, la croissance économique, l'emploi et la cohésion sociale et économique.

En effet, l'Europe est la première destination touristique au monde. L'extrait suivant résume parfaitement son importance pour l'action déployée au niveau de l'Europe et son impact aussi bien sur les citoyens que sur les entreprises et, de manière générale, sur les autres politiques européennes.

Le tourisme est une activité économique majeure dont l'impact sur la croissance économique et l'emploi en Europe est largement positif. Il constitue également un aspect de plus en plus important de la vie des citoyens européens, toujours plus nombreux à voyager, que ce soit à titre privé ou professionnel. Activité qui touche au patrimoine culturel et naturel, ainsi qu'aux traditions et cultures contemporaines de l'Union européenne, le tourisme illustre de façon exemplaire la nécessité de concilier croissance économique et développement durable, y inclus la dimension éthique. Le tourisme est aussi un important instrument pour renforcer l'image de l'Europe dans le monde, pour projeter nos valeurs et promouvoir l'attractivité du modèle européen, qui est le résultat de siècles d'échanges culturels, de diversité linguistique et de créativité. [...]

[...] Par ailleurs, l'Union européenne demeure la première destination touristique au monde, avec 370 millions d'arrivées de touristes internationaux pour l'année 2008, soit 40 % des arrivées à travers le monde, parmi lesquels 7,6 millions en provenance des pays BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine), en nette croissance par rapport à 4,2 millions en 2004. Ces arrivées ont généré des revenus de l'ordre de 266 milliards d'euros, dont 75 milliards d'euros par des touristes venant d'en dehors de l'Union. Quant aux voyages effectués par les ressortissants européens eux-mêmes, ils sont estimés à environ 1,4 milliard, dont environ 90 % ont lieu au sein de l'UE. D'après les estimations de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), les arrivées de touristes internationaux en Europe devraient augmenter de façon significative dans les années à venir. Enfin, les Européens figurent également parmi les premiers touristes à se rendre dans des pays tiers, ce qui constitue une source de revenus extrêmement importante dans de nombreux pays. [...]

L'Europe, première destination touristique au monde – un nouveau cadre politique pour le tourisme européen

Communication de la Commission européenne, Bruxelles,

30/06/2010

B. Les priorités de l'action pour le tourisme à l'échelle de l'UE

Conformément à la [stratégie économique « Europe 2020 »](#), le cadre d'action pour le tourisme à l'échelle de l'UE s'articule autour de quatre grandes priorités.

➔ Stimuler la compétitivité du secteur touristique en Europe

Par exemple, les entreprises du secteur peuvent être plus innovantes en s'adaptant aux évolutions du marché dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Ou encore, elles peuvent utiliser le programme Erasmus pour les jeunes entrepreneurs. Ce programme, financé par la Commission européenne, permet aux nouveaux entrepreneurs, qu'il s'agisse d'entrepreneurs « en herbe » dotés d'un plan d'action cohérent ou d'entrepreneurs ayant fondé leur société au cours des trois années précédentes, d'acquérir des compétences et une expérience précieuses au sein d'une entreprise d'un pays participant au programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité.

➔ Promouvoir le développement d'un tourisme durable, responsable et de qualité

Par exemple, l'UE préconise l'organisation des campagnes de sensibilisation qui informent mieux les touristes européens sur les destinations, notamment en matière de transports et en ce qui concerne les populations locales.

De même, dans le but d'encourager les modèles de développement d'un tourisme durable à travers l'UE, la Commission européenne organise le concours EDEN (« European Destinations of Excellence »), qui s'organise au niveau national chaque année et débouche sur la sélection d'une « destination d'excellence » touristique dans chaque pays participant.

Enfin, la Commission pourrait éventuellement proposer [un label européen pour des systèmes de qualité dans le secteur du tourisme](#), afin d'apporter davantage de transparence et de cohérence dans l'évaluation de la qualité à l'échelle européenne. C'est pourquoi elle a lancé une consultation publique afin de recueillir l'avis d'un large éventail de parties intéressées des secteurs public et privé, ainsi que de citoyens, sur une éventuelle action de l'UE dans le domaine du tourisme. Le label européen distinguerait les systèmes de qualité des services touristiques, actuels ou à venir, qui respectent les critères communs européens.

➔ Consolider l'image et la visibilité de l'Europe comme un ensemble de destinations durables et de qualité

Par exemple, des efforts considérables sont déployés afin promouvoir l'Europe en tant que destination touristique durable et de qualité par l'intermédiaire du portail Internet « [visiteurope.com](#) » et lors de grands événements internationaux ou dans les foires et salons touristiques de grande ampleur.

Plus spécifiquement, le portail Internet « [visiteurope.com](#) » offre un large éventail d'informations dans plusieurs langues et dans divers domaines qui concernent l'Europe, comme le climat, la douane, la santé, les jours fériés, les numéros d'urgence, l'assurance, les passeports et les visas, les voyageurs d'affaires, les familles et les enfants, etc.

➤ Maximiser le potentiel des politiques et instruments financiers de l'UE pour le développement du tourisme

Par exemple, des instruments et des programmes de soutien de l'UE peuvent être mobilisés au profit du tourisme, comme le Fonds européen de développement régional (FEDER) ou le Fonds européen pour la pêche. Des politiques influent aussi sur le tourisme, comme les transports, la concurrence, le marché intérieur, la fiscalité, la protection du consommateur, l'environnement, l'emploi, la formation et le développement rural et régional.

Par conséquent, conformément aux priorités énoncées précédemment et pour maintenir la position dominante de l'Europe en tant que première destination touristique, la Commission propose un nouveau cadre en faveur d'actions coordonnées à l'échelle de l'Union pour renforcer la compétitivité du secteur du tourisme et sa capacité de croissance durable.

5. L'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport

A. Les objectifs

Le traité de Lisbonne présente les objectifs de la [politique de l'UE dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle, de la jeunesse et du sport](#), tout en soulignant la coopération privilégiée avec le Conseil de l'Europe.

Article 168 TFUE

1. L'Union contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique.

L'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative.

2. L'action de l'Union vise :

- à développer la dimension européenne dans l'éducation, notamment par l'apprentissage et la diffusion des langues des États membres ;
- à favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants, y compris en encourageant la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études ;
- à promouvoir la coopération entre les établissements d'enseignement ;
- à développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes d'éducation des États membres ;
- à favoriser le développement des échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs et à encourager la participation des jeunes à la vie démocratique de l'Europe ;
- à encourager le développement de l'éducation à distance ;

- à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives et la coopération entre les organismes responsables du sport, ainsi qu'en protégeant l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des plus jeunes d'entre eux.
3. L'Union et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière d'éducation et de sport, et en particulier avec le Conseil de l'Europe. [...]

Le nouveau cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation « **Éducation et formation 2020** » s'inspire de son prédécesseur, le programme de travail Éducation et formation 2010. Il fixe des objectifs stratégiques communs aux États membres, notamment un ensemble de principes qui régissent leur concrétisation, ainsi que des méthodes de travail communes dans les domaines prioritaires pour chaque cycle de travail périodique.

Quatre objectifs stratégiques sont énoncés :

- améliorer la qualité et l'efficacité de l'éducation et de la formation ;
- faire en sorte que l'éducation et la formation tout au long de la vie et la mobilité deviennent une réalité ;
- favoriser l'équité, la cohésion sociale et la citoyenneté active ;
- encourager la créativité et l'innovation, y compris l'esprit d'entreprise, à tous les niveaux de l'éducation et de la formation.

Le Conseil de l'UE a par ailleurs fixé les priorités du **processus de Copenhague** pour la période 2011-2020. Le processus de Copenhague vise à améliorer la qualité et l'attrait de l'enseignement et de la formation professionnels (EFP) par un renforcement de la coopération à l'échelle européenne.

Concernant la formation professionnelle, voici ce que le traité de Lisbonne stipule dans l'article suivant.

Article 166 TFUE

1. L'Union met en œuvre une politique de formation professionnelle, qui appuie et complète les actions des États membres, tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu et l'organisation de la formation professionnelle.

2. L'action de l'Union vise :

- à faciliter l'adaptation aux mutations industrielles, notamment par la formation et la reconversion professionnelle ;
- à améliorer la formation professionnelle initiale et la formation continue afin de faciliter l'insertion et la réinsertion professionnelle sur le marché du travail ;
- à faciliter l'accès à la formation professionnelle et à favoriser la mobilité des formateurs et des personnes en formation, et notamment des jeunes ;
- à stimuler la coopération en matière de formation entre établissements d'enseignement ou de formation professionnelle et entreprises ;
- à développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes de formation des États membres.

3. L'Union et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière de formation professionnelle.

Concernant le sport, la Commission affirme que sa pratique, et plus généralement l'activité physique, peuvent jouer un rôle important pour aider les gens souffrant de problèmes de poids qui sont en partie dus au manque d'activité physique. Le surpoids et l'obésité, ainsi que divers autres états chroniques en résultant (maladies cardio-vasculaires, diabète, etc.) sont devenus des problèmes majeurs dans les pays européens. Ils réduisent la qualité de vie, mettent en danger la vie des citoyens et constituent un fardeau pour les budgets de la santé et l'économie.

Une enquête Eurobaromètre (29/03/2010) sur le sport et l'activité physique révèle des écarts importants d'un pays à l'autre. Dans l'Union européenne, 40 % des citoyens font du sport au moins une fois par semaine et 65% pratiquent une activité physique quelconque, mais 25 % sont presque totalement inactifs. Les pays les plus physiquement actifs sont généralement situés dans la partie nord de l'UE, tandis que les moins actifs se trouvent principalement dans les pays du sud et parmi les nouveaux États membres. D'après l'Eurobaromètre, l'organisation de la société, notamment en ce qui concerne la planification des heures de travail et de détente, mais également des raisons économiques jouent un rôle important dans la participation des citoyens à des sports et activités physiques. Cela peut également être le reflet des différences d'organisations des activités physiques et sportives dans les différents États membres, en particulier les aspects financiers et les dépenses prioritaires dans le domaine du sport.

Le Livre blanc sur le sport de la Commission européenne présente de manière claire les différents rôles que le sport peut jouer dans la société européenne.

[...] le sport peut jouer différents rôles au sein de la société européenne :

- Un rôle de promotion de la santé : le sport est souvent associé à l'amélioration de la santé publique des citoyens européens. Il peut jouer un rôle dans le traitement de l'obésité et d'autres pathologies. Dans une société vieillissante, l'activité physique peut exercer un impact positif sur la santé des personnes âgées.
- Un rôle éducatif : le sport peut faciliter de diverses manières l'éducation et la formation des enfants, de jeunes personnes et d'adultes. Outre les aspects purement physiques, les valeurs éducatives et sociales du sport jouent également un rôle essentiel, notamment apprendre à faire partie intégrante d'une équipe et accepter le principe du fair-play...
- Un rôle social : le vaste réseau de clubs, d'associations et de fédérations en Europe contribue à faire du sport le domaine d'activité bénévole le plus important en Europe et fournit un terrain fertile à l'inclusion sociale.
- Un rôle récréatif : (des sondages Eurobaromètre avaient montré que 38 % des citoyens européens pratiquent régulièrement des activités sportives à raison d'au moins une fois par semaine).
- Un rôle culturel : [...] (le sport joue un rôle) en vue de forger l'identité et de rassembler les gens.

Livre blanc sur le sport, Commission européenne, Bruxelles, le 11.7.2007 COM(2007) 391 final

B. Les outils

Plusieurs outils sont mis en place afin de soutenir l'action des États membres dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle, de la jeunesse et du sport.

➤ Principaux programmes d'échanges pour les étudiants et les enseignants

a. Leonardo da Vinci

Le [programme Leonardo da Vinci](#) soutient des actions de formation professionnelle. Il finance de nombreux types d'activités de différentes ampleurs, comme les « initiatives de mobilité » permettant aux personnes de se former dans un autre pays, les projets de coopération visant à transférer ou à développer des pratiques novatrices et les réseaux axés sur les thèmes d'actualité de ce secteur. De 2007 à 2011, le programme a permis de financer 16 700 projets de mobilité et 375 000 séjours de formation. Cela correspond à une moyenne annuelle de 75 000 personnes allant à l'étranger pour une formation ou une expérience professionnelle, ou un échange d'enseignants. La bourse moyenne par participant était de 2 007 euros.

Les avantages de la mobilité dans le cadre du programme Leonardo sont exposés dans l'extrait suivant.

Séjourner à l'étranger dans le cadre d'une formation ou d'une expérience professionnelle contribue non seulement à améliorer les compétences professionnelles du participant dans son secteur, mais peut également stimuler sa capacité d'apprentissage des langues, ses compétences interculturelles, contribuer à son développement personnel et améliorer sa confiance en lui. Les enseignants affirment que les étudiants sont plus motivés lorsqu'ils reviennent d'un séjour de mobilité ; cette expérience contribue à façonner leur développement professionnel et bâtir leur carrière. En même temps, elle renforce le sentiment d'identité et de citoyenneté européennes chez les participants, et elle les prépare à exploiter au mieux le vaste marché européen de l'emploi.

Les enseignants et les formateurs reviennent souvent d'un séjour de formation à l'étranger avec de nouvelles idées et de nouvelles méthodes d'apprentissage. Grâce au programme, de nombreuses institutions scolaires ont développé leur stratégie d'internationalisation propre afin d'augmenter la mobilité de leurs étudiants et de leur personnel, y compris dans des pays à l'extérieur de l'Union européenne. Elles ont également poursuivi leurs efforts de promotion de la reconnaissance internationale des acquis d'apprentissage, en favorisant une meilleure communication entre les institutions et une plus grande mobilité du personnel et des étudiants. Le programme a également permis aux institutions plus modestes situées dans des régions éloignées d'améliorer leur compétitivité et leur capacité d'innovation grâce à la coopération internationale.

Leonardo da Vinci, Faits et chiffres, Soutien de l'Union européenne en faveur de l'enseignement et de la formation professionnels pour la période 2007-2011,
Union européenne, 2012

b. Erasmus

Le [programme Erasmus](#) encourage la mobilité des étudiants et la coopération interuniversitaire. Il permet chaque année à 200 000 étudiants d'étudier et de faire un stage à l'étranger. Il finance en outre la coopération entre établissements d'enseignement supérieur dans toute l'Europe. Le programme s'adresse non seulement aux étudiants, mais aussi aux professeurs et employés d'entreprise qui souhaitent enseigner à l'étranger, ainsi qu'au personnel universitaire désireux de bénéficier d'une formation à l'étranger.

Les dernières statistiques sur Erasmus publiées le 10 juillet 2014 par la Commission montrent que près de 270.000 étudiants (un nouveau record) ont bénéficié de bourses de l'Union européenne pour étudier ou suivre une formation à l'étranger en 2012-2013. Si les études dans une autre université continuent d'être le choix le plus populaire, un étudiant sur cinq (55.000) a opté pour des stages Erasmus en entreprise.

c. Grundtvig

Le [programme Grundtvig](#) finance des programmes d'éducation pour adultes. Il vise à offrir aux adultes des moyens d'améliorer leurs connaissances et compétences, facilitant leur développement personnel et renforçant leurs perspectives d'emploi. Le programme contribue également à faire face au problème du vieillissement de la population en Europe. Il couvre non seulement les enseignants, les formateurs, le personnel éducatif et les organisations proposant ces services, mais aussi les apprenants de l'éducation et de la formation des adultes. Parmi ceux-ci figurent les associations, les services d'orientation et d'information, les organes d'élaboration des politiques, ainsi que d'autres organismes, tels que les ONG, les entreprises, les groupes de volontaires et les centres de recherche.

Exemple : « Practice makes perfect », projet de promotion de la citoyenneté européenne par les langues

Dans le cadre de ce projet, des technologies modernes ont été mises à la disposition des collectivités locales, des personnes vivant dans des zones isolées ou difficilement accessibles, et des personnes âgées. Les TIC étaient nécessaires, mais leur utilisation a posé des problèmes, car de nombreux participants étaient incapables de s'en servir. Le projet a abouti à la création d'un portail de communication virtuelle et a permis la mise en œuvre d'un programme de communication virtuelle en anglais et en espagnol intitulé « Virtual Meeting without Borders » (rencontre virtuelle sans frontières) et la création d'un cours pratique à l'intention des formateurs d'adultes sur la manière d'utiliser un programme de communication virtuelle en classe. Grâce au programme, les apprenants ont pu voyager virtuellement dans toute l'Europe, visiter des lieux intéressants, réserver des chambres d'hôtel ou acheter des souvenirs. Leurs homologues dans les autres pays européens leur ont servi de guides ou d'hôtes. Les apprenants avaient la possibilité d'exprimer leur propre identité culturelle et d'en apprendre davantage sur d'autres cultures et traditions. Grundtvig – Projets réussis – L'Europe ouvre des possibilités, Commission européenne, Luxembourg,

Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007

d. Comenius

Le [programme Comenius](#) soutient la coopération entre les écoles et les enseignants. Il vise à aider les jeunes et le personnel éducatif à mieux comprendre la diversité des cultures, des langues et des valeurs européennes. Il aide également les jeunes à acquérir les qualifications et les compétences de base nécessaires à leur développement personnel, à leur activité professionnelle future et à une citoyenneté active.

Exemple d'action faisant partie du programme européen Comenius : eTwinning

eTwinning est une action européenne qui offre aux enseignants des 33 pays participant la possibilité d'entrer en contact afin de mener des projets d'échange à distance avec leurs élèves à l'aide des TICE. Plus de 190000 enseignants sont inscrits dans la communauté eTwinning en ligne.

En plus de ce réseau étendu d'enseignants, eTwinning met à disposition des outils de communication et d'échange pour les projets, tous gratuits et sécurisés. Chaque pays qui participe à cette action est doté d'un bureau d'assistance national qui fournit un soutien pédagogique et technique aux enseignants inscrits. En effet, les projets à distance intègrent de façon naturelle les outils TICE (échange par messagerie et visioconférence, prise de photos et vidéos, recherche d'information, etc.). www.etwinning.fr/etwinning.html

Le réseau « eTwinning » de la Commission européenne [...] s'étend aujourd'hui à des écoles situées en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, en Moldavie et en Ukraine. Le lancement d'« eTwinning Plus » leur permettra de rejoindre une énorme classe virtuelle dans laquelle élèves et enseignants peuvent en apprendre davantage sur leurs homologues et participer à des projets interactifs axés sur l'apprentissage des langues ou des mathématiques, par exemple. Il offrira également aux jeunes la possibilité de découvrir différentes cultures et traditions et de se rendre compte de leurs points communs.

« eTwinning Plus », lancement du réseau de classes virtuelles pour les écoles,
Communiqué de presse, 04/03/2013

e. Marie Curie

Le [programme Marie Curie](#) soutient la formation professionnelle et la mobilité internationale des chercheurs, à partir du niveau postuniversitaire. Les actions dans le cadre de ce programme sont des subventions de recherche européennes mises à la disposition des chercheurs, quel que soit leur âge, leur sexe ou leur nationalité. En plus de bourses généreuses, les chercheurs ont la possibilité d'acquérir de l'expérience à l'étranger et dans le secteur privé, ainsi que de compléter leur formation avec d'autres compétences et disciplines qui peuvent s'avérer utiles pour leur carrière.

➔ Les réseaux et les agences

- [Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture »](#)
Située à Bruxelles, l'agence est responsable de la gestion de certaines parties des programmes de l'UE dans les domaines de l'éducation, de la culture et de l'audiovisuel.
- [Fondation européenne pour la formation](#)

Établie à Turin (Italie), la fondation aide les pays en voie de développement et en transition à exploiter le potentiel de leurs ressources humaines par la réforme de leurs systèmes d'éducation et de formation et du marché du travail.

- **Comité consultatif pour la formation professionnelle**

Destiné à assister la Commission dans la mise en œuvre d'une politique européenne de la formation professionnelle, le comité consultatif pour la formation professionnelle se compose de trois membres par État membre, représentant respectivement les intérêts des gouvernements centraux, les organisations syndicales et les organisations patronales.

- **Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop)**

Installé à Thessalonique (Grèce), il a pour mission d'apporter son concours à la Commission, en vue de favoriser, au niveau européen, la promotion et le développement de la formation professionnelle et de la formation continue.

➔ Les documents Europass

Les **documents Europass** aident les Européens à présenter, sous une forme standard, leurs compétences et qualifications en faisant ressortir ce qu'ils ont appris et ce qu'ils sont capables de faire. Ils aident ainsi les employeurs à comprendre les qualifications acquises dans d'autres pays et les travailleurs à rechercher un emploi à l'étranger.

Ils comprennent :

- le CV Europass ;
- le passeport des langues Europass ;
- l'Europass Mobilité (qui certifie la durée des séjours de formation à l'étranger) ;
- le supplément descriptif du certificat Europass (les compétences liées à un certificat de formation professionnelle) ;
- le supplément au diplôme Europass (qui retrace le circuit des étudiants de l'enseignement supérieur).

➔ Le processus de Bologne

Le **processus de Bologne** a servi de base pour la création de l'Espace européen de l'enseignement supérieur (EEES). Le processus de Bologne constitue en effet la plus vaste et la plus importante réforme de l'enseignement supérieur en Europe depuis 1968. L'objectif du processus était d'instaurer l'EEES pour 2010, dans lequel le personnel et les étudiants pourront se déplacer aisément.

Cet objectif général se reflète dans les six grands axes définis dans la déclaration de Bologne :

- un système de grades facilement « lisibles » et comparables, dont la mise en œuvre est facilitée par le supplément au diplôme ;
- un système essentiellement fondé sur deux grands cycles : un premier cycle utile pour le marché du travail et un deuxième cycle exigeant l'achèvement du premier cycle ;
- un système d'accumulation et de transfert des crédits ;
- la mobilité des étudiants, des enseignants, des chercheurs, etc. ;
- la coopération en matière d'évaluation de la qualité ;
- la promotion de la dimension européenne dans l'enseignement supérieur.

➤ **Système européen de crédits d'apprentissage pour l'enseignement et la formation professionnels (ECVET)**

Il s'agit d'un cadre méthodologique servant à décrire les certifications en termes d'unités d'acquis d'apprentissage avec des points de crédit associés.

L'**ECVET** est un système d'accumulation et de transfert d'unités conçu pour l'enseignement et la formation professionnels en Europe. Il permet d'attester et d'enregistrer les acquis des apprentissages effectués par une personne dans différents contextes, que ce soit à l'étranger ou à travers un parcours d'apprentissage formel, informel ou non formel. Les acquis d'apprentissage peuvent être transférés vers le contexte d'origine de la personne concernée en vue de leur accumulation et de l'obtention d'une certification.

➤ **Jeunesse en action**

Le programme Jeunesse en action, pour la période 2007-2013, vise à poursuivre et à renforcer l'action et la coopération de l'Union européenne mises en œuvre dans le cadre du programme d'action en faveur de la jeunesse pour la période 2000-2006 et du programme pour la promotion des organisations non gouvernementales actives dans le domaine de la jeunesse (2004-2006).

➤ **Plan de travail en faveur du sport**

Le traité de Lisbonne a fait du sport un domaine de compétence de l'Union européenne (UE) dans lequel elle peut appuyer, coordonner et compléter les actions de ses États membres. En favorisant une croissance durable, intelligente et inclusive, ainsi que la création d'emplois, le sport contribue également aux objectifs de la stratégie Europe 2020. Il a, par ailleurs, des effets positifs sur l'inclusion sociale, l'éducation et la formation, la santé publique et le vieillissement actif.

Le Livre blanc de la Commission européenne sur le sport rappelle que le sport est un secteur dynamique qui connaît une rapide croissance, dont l'incidence macroéconomique est sous-estimée, et qui est susceptible de contribuer aux objectifs de Lisbonne en matière de croissance et de création d'emplois. Il peut être l'instrument du développement local et régional, de la régénération urbaine ou du développement rural. Le sport présente des synergies avec le tourisme et peut favoriser la modernisation d'infrastructures et l'émergence de nouveaux partenariats pour le financement d'installations sportives et de loisir.

En dépit du manque de données concrètes et comparables sur le poids économique du sport, son importance est confirmée par des études et des analyses des comptes nationaux, les aspects économiques des grandes manifestations sportives et le coût du manque d'activité physique, y compris du point de vue de la population âgée. Cette contribution du sport devrait être mise en valeur et accentuée dans les politiques de l'Union.

Une part croissante de la valeur économique du sport est liée aux droits de propriété intellectuelle. Ces droits concernent le droit d'auteur, les communications commerciales, les marques, les droits d'image et les droits médiatiques. Dans un secteur de plus en plus mondial et dynamique, faire respecter effectivement les droits de propriété intellectuelle dans le monde devient essentiel à la santé de l'économie sportive. Il importe également que les bénéficiaires se voient garantir la possibilité d'avoir accès à distance aux manifestations sportives transfrontalières dans l'Union européenne. Par ailleurs, outre le poids économique global du sport, la vaste majorité des activités sportives s'inscrit dans le cadre de structures à but non lucratif, dont beaucoup dépendent d'aides publiques pour assurer à tous les citoyens un accès au sport.

Afin de développer la dimension européenne du sport, le Conseil approuve un plan de travail sur trois ans détaillant les actions qui devront être mises en œuvre par les États membres et la Commission.

Le sport et la libre circulation des personnes

Les règles imposant aux équipes un quota de joueurs formés au niveau local pourront être jugées compatibles avec les dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes si elles n'entraînent aucune discrimination directe fondée sur la nationalité et si les éventuels effets discriminatoires indirects qui en résultent peuvent être considérés comme proportionnés à l'objectif légitime poursuivi, qui peut être, par exemple, d'encourager et de protéger la formation et l'épanouissement de jeunes joueurs talentueux.

Livre blanc sur le sport, Commission européenne, Bruxelles, le 11.7.2007 COM(2007) 391 final

6. La protection civile

Les sociétés modernes sont de plus en plus exposées à des risques de toute sorte, tant naturels que technologiques, avec des implications environnementales importantes. Afin de contribuer à la prévention de ces risques et se préparer à gérer les situations d'urgences qui en dérivent, l'Union européenne a en particulier mis en place un mécanisme de coopération pour les interventions de secours et s'est dotée de programmes pour le financement d'actions en faveur de la [protection civile](#).

A. Définition et missions

Article 196 TFUE

1. L'Union encourage la coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de protection contre celles-ci.

L'action de l'Union vise :

- a) à soutenir et à compléter l'action des États membres aux niveaux national, régional et local portant sur la prévention des risques, sur la préparation des acteurs de la protection civile dans les États membres et sur l'intervention en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine à l'intérieur de l'Union ;
- b) à promouvoir une coopération opérationnelle rapide et efficace à l'intérieur de l'Union entre les services de protection civile nationaux ;
- c) à favoriser la cohérence des actions entreprises au niveau international en matière de protection civile. [...]

La législation de l'Union européenne aborde plusieurs points, à savoir comment renforcer la capacité de réaction aux catastrophes, la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine dans l'Union

européenne, la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement, la réponse aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine, les accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, les effets transfrontières des accidents industriels ou encore l'évaluation et la gestion des inondations.

La protection civile européenne couvre trois phases du cycle de gestion des catastrophes : la prévention, la préparation et la réaction.

- Concernant la prévention, il est possible de contribuer à celle-ci, par exemple en mettant au point des politiques de formation et des campagnes de sensibilisation ou encore en renforçant les outils d'alerte rapide.
- Concernant la préparation, dans l'objectif de permettre une mobilisation rapide des secours d'urgence, des programmes de formation sont proposés, à l'exemple de la Commission, afin d'améliorer la coordination de l'assistance en matière de protection civile. Ou encore, des exercices sont organisés au niveau de l'UE afin de permettre à des équipes disposant d'équipements fournis par différents États participants de s'exercer à l'occasion de situations d'urgence simulées.
- Concernant la dernière phase, celle de la réaction, l'assistance peut notamment inclure des équipes de recherche et de sauvetage, du personnel médical, des abris, des unités de purification d'eau et d'autres équipements de secours, selon les demandes.

La Commission européenne fournit un exemple qui illustre ici la mise en application de la politique de la protection civile européenne.

En mai 2010, des inondations de grande ampleur se sont produites dans une zone située à cheval sur la frontière entre l'Allemagne et la Pologne. Il est apparu d'emblée qu'une bonne coopération serait essentielle pour minimiser les conséquences de cette catastrophe. Les autorités chargées de la protection civile dans les deux régions touchées ont pu réagir conjointement et efficacement en mettant notamment à profit l'expérience et les connaissances acquises grâce à un projet de coopération concernant la gestion des inondations financé par l'UE. Des évaluations, des ateliers, des exercices et l'élaboration d'un plan commun de protection civile ont permis à chaque partenaire de bien connaître et de mieux comprendre les procédures de travail de l'autre. Ces connaissances ont été mises à l'épreuve pour la première fois au moment des inondations de mai 2010, lorsque le renforcement des liens entre les deux partenaires a eu un effet très positif sur leur communication d'urgence et leur réaction face aux inondations.

Union européenne – La protection civile en un coup d'œil – Aide humanitaire et protection civile,
Commission européenne, Office des publications, 2013

B. Les programmes et les mécanismes mis en place

La nouvelle stratégie repose sur le regroupement des services d'aide humanitaire et de protection civile. Dans ce contexte, un nouveau centre de réaction aux situations d'urgence doit être constitué au sein de la direction générale ÉCHO de la Commission. Il doit fonctionner en liaison avec les autorités de protection civile et d'aide

humanitaire des pays de l'UE, ainsi qu'en coordination avec le Service européen d'action extérieure (SEAE) et les délégations de l'UE en cas d'intervention dans les pays tiers.

Il est vrai que, dans le contexte des conflits ou des catastrophes naturelles, l'UE déploie des efforts considérables afin d'aider le plus rapidement possible les populations qui en ont besoin. La Commission européenne fournit une aide d'urgence directement aux personnes en détresse, quels que soient leur nationalité, leur religion, leur sexe ou leur origine ethnique.

La Commission européenne a lancé, le 15 mai 2013, son [centre de réaction d'urgence](#), qui permettra à l'Europe de réagir de manière plus coordonnée, plus rapide et plus efficiente aux catastrophes naturelles sur son territoire et dans le reste du monde.

« Les catastrophes sont malheureusement de plus en plus fréquentes et complexes, ce qui nécessite une coopération encore plus étroite entre les États membres de l'UE. Le nouveau centre européen de réaction d'urgence est une plateforme ultramoderne qui permet à ces derniers de coordonner leur action dans les circonstances les plus extrêmes et de s'attaquer aux problèmes de manière encore plus efficace, contribuant ainsi à protéger les citoyens », a déclaré M. José Manuel Barroso, président de la Commission européenne. « L'expérience prouve qu'aucun pays au monde, aussi bien préparé soit-il, n'est complètement à l'abri des catastrophes », a fait remarquer Mme Kristalina Georgieva, commissaire européenne chargée de la coopération internationale, de l'aide humanitaire et de la réaction aux crises. « Les catastrophes étant de plus en plus nombreuses et complexes, il est essentiel de réagir de manière immédiate et coordonnée pour sauver des vies. Nous avons créé le centre de réaction d'urgence pour permettre à l'UE et à ses États membres de réagir plus rapidement et de manière plus efficiente aux grandes catastrophes, qu'elles soient d'origine naturelle ou humaine ».

« [Centre de réaction d'urgence : pour une réaction plus rapide et plus efficiente de l'Europe en cas de catastrophe](#) », Commission européenne, communiqué de presse, IP/13/422, 15/05/2013

Le centre de réaction d'urgence sera opérationnel 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 et pourra traiter jusqu'à trois urgences simultanées dans différents fuseaux horaires. Il recevra et analysera les appels à l'aide des pays touchés et servira de plateforme de coordination à divers niveaux : Commission, États membres, pays touché, partenaires humanitaires et équipes de protection civile dépêchées sur le terrain.

La Commission soutient également une meilleure coordination avec l'Organisation des Nations Unies (ONU), en particulier grâce à des échanges d'information. La qualité de ces échanges d'information doit être assurée grâce à l'établissement de plusieurs niveaux de points de contact jusqu'au niveau local, à des instruments de communication en ligne, tel que le système CECIS, et à la fourniture d'informations en temps réel.

L'avenir de la construction européenne

Les questions sur l'avenir de la construction européenne ne sont pas nouvelles.

Il faudra d'abord s'interroger sur la nature même de l'Union européenne : une organisation supranationale, possédant à la fois les caractéristiques d'une fédération et celles d'une simple organisation internationale entre États membres conservant une grande partie de leur souveraineté. L'opinion publique dans les États membres peut parfois exprimer un sentiment d'euro-scepticisme, mettant en question le lien entre les citoyens et la prise des décisions par les institutions européennes et soulignant le besoin de rassembler les citoyens européens autour d'un projet commun.

Les perspectives d'élargissements et d'approfondissements soulèvent par ailleurs des interrogations sur la modernisation des institutions ou encore la poursuite de l'harmonisation.

Enfin, outre la crise économique actuelle, l'UE est confrontée à plusieurs problèmes structurels majeurs, comme le vieillissement de la population, le chômage de masse, la disparité de développement des États membres ou encore leurs dettes. Toutefois, il ne faut pas oublier que l'UE possède des atouts considérables dans le contexte d'une économie mondialisée, qui peuvent aider les Européens à surmonter cette période difficile.



Partie VI

L'avenir de la construction européenne

1. La construction européenne en débat

A. Qu'est-ce que l'Union européenne ?

➔ L'Union européenne, une « fédération d'États-nations »

L'Union européenne (UE) n'est pas un **État fédéral**, ce qui signifie qu'elle ne fonctionne pas sur un principe de gouvernement dans lequel un État central (ou fédéral) aurait la prérogative des décisions concernant les affaires étrangères, la défense, les traités internationaux, la politique commerciale ou encore la monnaie, et partagerait les autres compétences avec les autres niveaux, régionaux ou locaux. Cela supposerait par exemple un effacement des États membres sur le plan international, ce qui est loin d'être le cas. Mais l'UE ne peut être réduite à une simple zone de libre-échange – ce qu'elle est également et où 500 millions de consommateurs sont regroupés –, c'est-à-dire un espace dans lesquels les biens et les services peuvent circuler librement, mais qui ne serait pas doté d'une gouvernance globale.

L'Union européenne est en fait une création originale : une organisation supranationale possédant à la fois des caractéristiques d'une fédération et celles d'une simple organisation internationale entre États membres conservant une grande partie de leur souveraineté. Ainsi l'Union européenne possède ses institutions (Conseil européen, Parlement, Conseil de l'Union européenne, Commission, Cour de justice, Cour des comptes) et ses organes et agences spécialisés (Comité économique et social, Comité des régions, etc.), mais les États membres qui la composent demeurent « indépendants et souverains ». L'Europe, pour reprendre l'expression de Jacques Delors, est une fédération d'États-nations. Toute la question est donc celle de la répartition des compétences entre l'UE et les États qui la composent.

➤ Le traité de Lisbonne (TFUE)

Le traité de Lisbonne ou TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), entré en vigueur le 1er décembre 2009, explicite clairement le partage des compétences entre l'Union et les États membres.

- Les **compétences exclusives** de l'Union (art. 3 TFUE) : il s'agit de domaines dans lesquels l'Union légifère seule. Les États membres doivent appliquer ses décisions, comme nous l'avons vu précédemment.
- Les **compétences partagées** entre l'Union et les États membres (art. 4 TFUE) : le Traité précise qu'elles concernent des domaines dans lesquels les États membres exercent leurs compétences dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne, selon le principe de subsidiarité (principe selon lequel, pour les compétences partagées, l'UE n'intervient que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les États membres).
- Les compétences exclusives des États membres : elles sont également appelées « **compétences d'appui** », dans la mesure où l'Union peut intervenir pour soutenir ou compléter l'action des États, si ces derniers le demandent (art. 6 TFUE).

➤ Des possibilités d'évolution

Toutefois, l'actuelle répartition des compétences entre l'UE et les États membres n'est pas figée. Le Traité prévoit la possibilité d'élargissement des compétences exclusives de l'Union (« clause de flexibilité ») et, inversement, les États membres peuvent demander à la Commission l'abrogation d'un acte législatif dans le domaine des compétences partagées s'il s'agit de garantir les principes de subsidiarité et de proportionnalité (qui limite les actions de l'Union à ce qui est nécessaire à la concrétisation des objectifs des traités). En outre, les États membres disposent d'un droit de retrait leur permettant, le cas échéant, de sortir de l'Union.

Ce partage des compétences et le système politique et économique qui en découle sont le fruit d'une longue maturation, d'avancées et de compromis successifs. Le résultat est loin de faire l'unanimité parmi les Européens, moins encore lorsqu'il s'agit de l'avenir de la construction européenne.

B. Europe fédérale, coopération ou « fédération d'États-nations » ?

Toute l'histoire de la construction européenne oppose deux pôles antagonistes, fédéralistes et souverainistes (ces derniers sont aussi appelés « unionistes » ou « confédéralistes »), sur fond de relative indifférence de la majorité des citoyens européens.

➤ Le modèle fédéraliste

Le **fédéralisme** est une forme d'organisation politique dans laquelle un État central est organisé en fédération et partage avec les États fédérés les différentes compétences.

➤ Le modèle souverainiste

Les souverainistes prônent une simple coopération entre États souverains. Selon eux, l'autonomie politique des nations doit être impérativement respectée. Historiquement, le souverainisme s'inscrit dans la vision gaulliste d'une « Europe des patries », mais il transcende les clivages traditionnels entre la droite et la gauche.

➤ La voie médiane

En attendant que la question soit tranchée – mais on peut légitimement douter qu'elle le soit –, l'intégration européenne progresse et les élargissements se poursuivent, empruntant une voie médiane sans que le projet européen ne soit clairement défini. Pour certains d'ailleurs, le débat entre les partisans d'une Europe fédérale et ceux d'une fédération d'États-nations est à la fois stérile et dépassé.

Dès lors l'enjeu serait d'assurer un équilibre entre deux échelons également pertinents : l'État-nation, qui demeure l'espace privilégié dans la représentation des citoyens, et l'Union européenne, dans le cadre des pouvoirs qui lui ont été transférés par les États membres. Cela suppose que l'Union européenne relève au moins trois défis : sortir par le haut de la crise économique actuelle (cf. Troisième partie), moderniser ses institutions pour répondre aux nouveaux élargissements (cf. Deuxième partie), et exister sur la scène internationale dans le contexte d'un monde multipolaire.

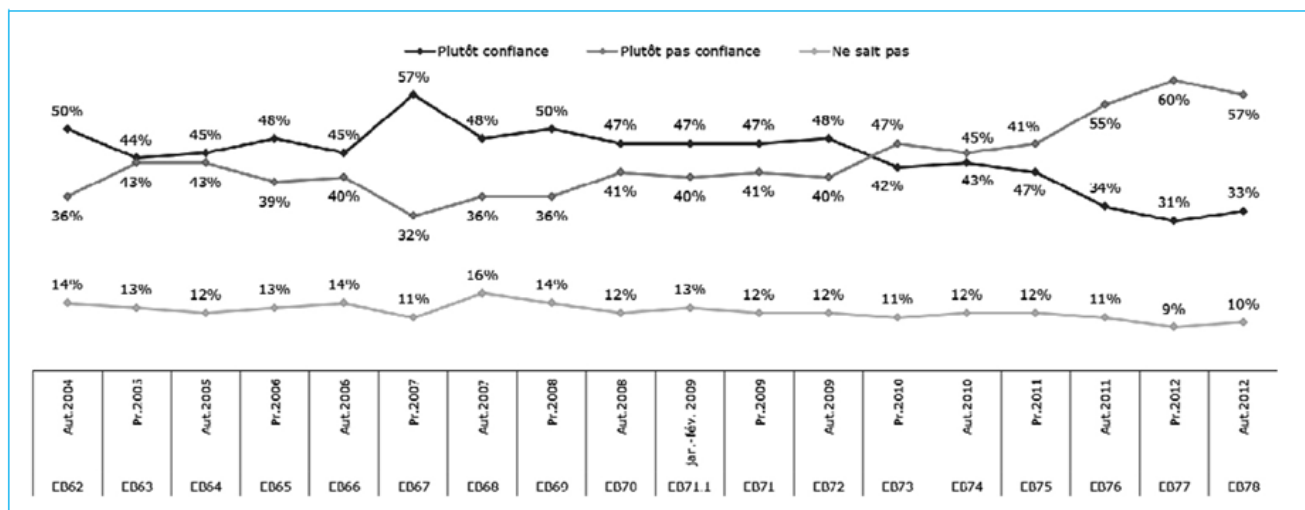
C. Les citoyens européens et l'Union : analyse de l'eurosepticisme

➤ La montée de l'eurosepticisme

Depuis 1973, la Commission européenne effectue un suivi régulier de l'opinion publique dans les États membres, grâce à des sondages et des études portant sur de nombreux thèmes. Ce suivi est également appelé « Eurobaromètre ». En février 2011, l'Eurobaromètre 74 (« L'information sur les questions politiques européennes ») est publié : il apparaît que 73 % des Européens considèrent que les citoyens de leur pays sont mal informés sur les questions européennes, et qu'eux-mêmes s'estiment mal informés à 66 %. Ce sentiment est majoritaire dans toutes les catégories de la population. À l'inverse, une majorité d'Européens estiment que la quantité et la qualité des informations transmises dans les médias sur les questions européennes sont satisfaisantes. En somme, une large majorité des citoyens européens avoue qu'elle connaît mal les enjeux liés à l'Union européenne sans pour autant ressentir le besoin de s'y intéresser davantage.

Ce désintérêt des citoyens pour la construction européenne est corroboré par l'analyse des taux de participations aux élections européennes, en érosion constante depuis 1979 (63 % lors de la première élection du Parlement européen au suffrage universel, 43 % aux élections de 2009). La défiance vis-à-vis de l'Union européenne est plus importante dans certains pays membres, comme le Royaume-Uni où, selon un sondage récent, 48 % des citoyens choisiraient de sortir de l'UE dans l'éventualité d'un référendum (enquête Angus Reid, 2010). En 2009, un sondage publié par la Fondation pour l'innovation politique (Fondapol) vient nuancer le constat précédent : 56 % des Européens interrogés considèrent que le fait d'appartenir à l'Union constitue une chance dans le contexte de la mondialisation, et 17 % seulement pensent que l'appartenance à l'Union représente au contraire une menace (Dominique Reynié, « L'émergence d'un nouveau sentiment européen », Fondapol, 18 mai 2009). Mais au final, les citoyens de l'Union semblent peu impliqués dans le projet européen.

➤ La confiance dans l'Union européenne



Commission européenne, Eurobaromètre Automne 2012

➤ Les causes de l'eurosepticisme

Les causes de l'eurosepticisme sont diverses.

e Une large partie des Européens a l'impression de ne pas être réellement associée aux décisions prises par des institutions européennes qu'ils connaissent mal et dont le fonctionnement leur semble complexe, voire opaque – lorsqu'ils s'y intéressent. L'eurosepticisme est sensible aux discours critiquant les « eurocrates de Bruxelles » (le terme est bien entendu péjoratif) légiférant à l'écart des populations, lorsque ce n'est pas contre celles-ci.

- Une partie de l'opinion publique craint que les orientations libérales des politiques européennes remettent en cause la protection sociale dont ils bénéficient. Il est flagrant que le débat précédant le référendum sur le projet de Traité constitutionnel en 2005 se soit focalisé en France sur la « directive Bolkestein », libéralisant les services, et sur le fameux « plombier polonais », symbolisant la menace pesant sur les droits sociaux. Une frange de l'eurosepticisme rejoint donc le discours altermondialiste dénonçant « l'Europe des marchés » contre « l'Europe des peuples ».
- L'éloignement dans le temps des deux conflits mondiaux et de la guerre froide a affaibli ce qui constituait l'un des moteurs de la construction européenne, c'est-à-dire la volonté de créer un espace démocratique et pacifié. Pour de nombreux citoyens européens, la démocratie et la paix sont des acquis et les nouveaux dangers planétaires (terrorisme international, prolifération des armes de destruction massive, etc) peuvent paraître lointains.
- La crise économique, enfin, a largement ébranlé l'idée selon laquelle la construction européenne serait génératrice de prospérité. Elle a également entraîné un repli nationaliste se traduisant par la montée en puissance de partis ou de mouvements eurosceptiques, comme les « Vrais Finlandais » (19 % des suffrages aux élections d'avril 2011 en Finlande), remettant en cause l'euro et les plans de sauvetage financier des États en difficulté.

➤ Rassembler les citoyens européens autour d'un projet commun

Les représentants de l'UE sont depuis bien longtemps conscients que l'avenir de la construction européenne dépend largement de l'assentiment, si ce n'est du soutien, des Européens. Ce constat est à l'origine d'initiatives récentes, comme le « sommet des citoyens européens » organisé en 2009. Réunis à Bruxelles, plus de 1 600 citoyens « représentant la diversité de l'Union européenne » ont remis à des hauts responsables européens 15 propositions pour améliorer l'avenir de l'Europe. Toutefois, on ne peut pas dire que ce sommet ait été médiatisé ni que les recommandations faites par les citoyens aient été mises en œuvre derechef. De même, on peut s'interroger sur la capacité du programme L'Europe pour les citoyens, lancé par la Commission européenne pour la période 2007-2013, à mobiliser massivement les citoyens européens.

L'Europe pour les citoyens vise à promouvoir la citoyenneté européenne active. Plus particulièrement, le programme cherche à associer activement les citoyens à la construction européenne, afin d'augmenter le sentiment d'une identité européenne.

Les objectifs du programme L'Europe pour les citoyens sont traduits dans quatre actions. L'action I, « Des citoyens actifs pour l'Europe », propose des activités de jumelage de ville ainsi que des projets pour débattre des questions européennes.

La deuxième action, intitulée « Une société civile active pour l'Europe », comprend un soutien structurel aux organismes de recherche et de réflexion, aux organisations de la société civile et aux projets d'organisations de la société civile au niveau local, régional ou national.

« Tous ensemble pour l'Europe » est le nom de l'action III, consacrée à des événements à haute visibilité, des sondages d'opinion et des instruments d'information.

La dernière action (IV) vise à préserver « Une mémoire européenne active ». Il s'agit de protéger les principaux sites et archives visant à commémorer les victimes d'exterminations à grande échelle et de déportations de masse.

La proposition de règlement du Conseil établissant le programme L'Europe pour les citoyens pour la période 2014-2020 a été adoptée par le Collège le 14/12/11. L'objectif général de ce futur programme est de « conforter la mémoire et de renforcer la participation civique au niveau de l'Union ». Pour cela, il entend encourager les Européens à participer à la vie démocratique, en s'appuyant sur les organisations de citoyens. Un budget de 229 millions d'euros est proposé pour cette période.

« Les droits du citoyen européen », www.touteurope.eu

Si la communication de l'Union pour rassembler les citoyens européens derrière un projet commun a un impact limité, on peut arguer que l'UE a mis en place des mesures fortes pour améliorer la démocratie de ses institutions et donner des droits concrets aux citoyens.

Les progrès de la démocratie participative

Désormais, selon le traité de Lisbonne, les institutions européennes devraient donner aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union (art. 11 TUE). Il s'agit donc d'amplifier la concertation que l'Union n'a pratiquée jusque-là qu'à travers le dialogue social et, ponctuellement, lors des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe (2002-2003). Les institutions devraient ainsi dorénavant entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. De telles initiatives sont destinées à assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union. L'innovation la plus spectaculaire réside dans l'introduction d'un droit d'initiative citoyenne (art. 11 TUE). À la double condition d'être au moins un million et issus d'un quart des États membres, les citoyens européens peuvent, depuis le 1er avril 2012, inviter la Commission à exercer son droit d'initiative, en vue de l'adoption d'un texte qu'ils estimeraient nécessaire.

Les mesures destinées à renforcer la cohésion et la visibilité de l'Union.

L'émergence, ou la consolidation, d'un sentiment d'appartenance à une entité européenne suppose une bonne connaissance du fonctionnement général des institutions, et donc de comprendre les documents qui traitent de ces aspects. La volonté affichée d'intensifier la consultation des milieux concernés par un texte et le souci d'accroître la transparence des décisions pourraient conduire à une amélioration sur ce plan. Ainsi, en vertu du traité de Lisbonne, le Conseil des ministres doit siéger publiquement lors de l'examen ou de l'adoption d'un projet d'acte législatif (art. 15 TFUE). Derrière cette affirmation de principe, les véritables tractations continuent, malgré tout, de se faire à huis clos car le Conseil est un lieu de négociations pour lequel la publicité des tractations nuirait à l'image de l'institution.

L'attribution à la Charte des droits fondamentaux de l'Union (approuvée par le Conseil européen lors du sommet de Nice en décembre 2000) d'une valeur juridique égale à celle des traités permet désormais à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de garantir son respect par les États membres.

Enfin, le traité introduit une clause de solidarité, aux termes de laquelle, l'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste, d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine (art. 222 TFUE). Ces missions de prévention ou d'assistance devraient constituer la manifestation ultime de la solidarité existant entre des peuples résolus à forger leur destin commun.

« Réforme et démocratisation des institutions européennes », vie-publique.fr

11 janvier 2013

Mais aussi concrètes que soient ces mesures, elles restent mal connues par la grande majorité des citoyens européens, lesquels demeurent largement intéressés par les débats nationaux, mais très peu sensibles aux nouveaux droits que leur donne l'Europe.

2. De nouvelles perspectives d'élargissements et d'approfondissements

A. De l'Europe des 28 à l'Europe des 35 ?

Le terme d'« élargissement » désigne le fait que de nouveaux États adhèrent à l'Union européenne.

Ainsi, depuis 1957, les élargissements successifs de la CEE puis de l'UE ont élargi l'Union de 6 à 28 États membres.

➤ État des lieux : les pays sur la voie de l'adhésion

Actuellement, de nouveaux États sont sur la voie de l'adhésion. Certains d'entre eux ont le statut de « pays candidats » (Macédoine, Monténégro, Turquie et Islande), alors que d'autres sont seulement reconnus en tant que « candidats potentiels » (Albanie, Serbie, Kosovo et Bosnie- Herzégovine), comme le montre la carte ci-après :

➤ L'élargissement



En vert, les États membres de l'UE et en gris, les États sur la voie de l'adhésion à l'UE.

Toutefois, la situation de ces États est différente. Ainsi, pour certains États, les négociations d'adhésion ont avancé, comme avec la Croatie. Les négociations se sont achevées en 2011 et ce pays est devenu le 28^e État membre de l'UE le 1^{er} juillet 2013. En revanche, les négociations d'adhésion avec la Turquie semblent demeurer dans une impasse, puisque ce pays, associé à la CEE dès 1963, est candidat depuis 1987. De même, parmi les candidats potentiels, l'Albanie et la Serbie ont officiellement déposé une demande d'adhésion, ce qui n'est pas le cas de la Bosnie- Herzégovine ni du Kosovo.

➤ Les critères pour de futurs élargissements

Les élargissements doivent s'effectuer dans le cadre de l'article 49 du Traité sur l'Union européenne et des critères de Copenhague. Le Traité stipule que tous les États européens respectant certains principes peuvent demander à adhérer à l'Union. Pour que la demande d'adhésion soit acceptée, il faut que le Conseil européen se prononce à l'unanimité en sa faveur, après avoir consulté la Commission européenne, et que le Parlement européen adopte un avis conforme par un vote à la majorité absolue.

Les critères conditionnant l'adhésion (dits « [critères de Copenhague](#) ») impliquent que le pays candidat possède des institutions stables et démocratiques et qu'il respecte les droits de l'homme, ainsi que les droits des minorités. Il doit avoir institué une économie de marché viable et doit être en mesure de faire face à la concurrence économique au sein de l'Union. On remarque que certains de ces critères peuvent faire l'objet d'interprétations diverses, voire contradictoires de la part des États membres. L'unanimité étant requise, n'importe quel État membre ayant un quelconque contentieux avec un pays souhaitant poser sa candidature peut donc différer indéfiniment son entrée dans l'Union.

➤ Les problèmes posés par les futurs élargissements

La question de l'élargissement de l'Union pose au moins trois problèmes majeurs.

- Le premier problème concerne la difficulté de définir de façon objective ce qu'est un État européen. Les critères géographiques, culturels, religieux, historiques ou économiques peuvent être interprétés de différentes façons.
- Le deuxième problème est lié au projet européen lui-même : s'il s'agit de créer une zone de libre-échange et de prospérité la plus large possible, l'Union peut envisager de s'élargir de façon presque indéfinie, en intégrant peu à peu les États frontaliers et, pourquoi ne pas l'imaginer, au-delà des frontières strictes de l'Europe, jusqu'à la Fédération de Russie, à l'est, jusqu'aux États du bassin méditerranéen, au sud. Mais est-ce vraiment là le projet de l'Union ? On observe que plus l'Union européenne s'élargit, plus les difficultés se multiplient lorsqu'il est question de mettre en place une stratégie politique commune sur le plan de la monnaie, de la politique étrangère ou encore de la politique sociale. En d'autres termes, on peut se demander s'il n'existe pas une contradiction entre les élargissements de l'Union et la recherche d'une plus grande intégration à travers les approfondissements dans le domaine des politiques communes.
- Le troisième problème qui se pose est la pertinence de faire entrer dans l'UE de nouveaux États accusant un retard de développement par rapport aux pays les plus riches de l'Union.

Au total, les élargissements successifs et les futurs élargissements posent la question de la dilution du projet européen dans un espace géographique de plus en plus large, comprenant des États toujours plus nombreux et aux intérêts parfois contradictoires.

B. Vers de nouveaux approfondissements ?

➤ La question de la politique extérieure commune

S'il est vrai que l'Union européenne fait beaucoup de choses – qui ignore désormais que la majorité des législations émanent aujourd'hui des instances européennes et non des États membres ? –, elle fait peu sur le plan des décisions politiques importantes. L'incapacité des Européens à adopter une politique extérieure à la fois commune et lisible est flagrante. Pour ne prendre qu'un exemple, l'intervention récente en Libye des forces aériennes françaises et britanniques en 2011, approuvée par le Conseil de sécurité de l'ONU (malgré l'abstention de l'Allemagne), n'a pas donné lieu à un positionnement clair de l'UE. Comme l'a déclaré Catherine Ashton, la Haute représentante aux affaires étrangères, 27 États souverains qui croient passionnément en leur droit de déterminer ce qu'ils font, en particulier dans le domaine de la défense, ont des opinions différentes.

De ce fait, le poids diplomatique de l'Union est loin d'être à la mesure de son poids économique. Malgré la PESC et la création d'un poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, en 2009, l'Union manque de visibilité – et par là même d'influence – sur le plan mondial. Elle est par exemple considérée par ses partenaires chinois ou indien comme un marché économique intéressant, mais certainement pas comme un interlocuteur crédible sur le plan politique.

Cette situation s'explique sans doute par l'incapacité des Européens à mettre en œuvre une politique de défense efficace. L'Union n'a pas d'armée permanente et la plupart des États comptent sur l'OTAN pour assurer leur défense. Si la politique officielle de l'UE se fonde officiellement sur le soft power, on peut se demander si c'est par choix ou par incapacité à construire une défense européenne. La plupart des États européens ne souhaitent d'ailleurs pas engager des dépenses dans cette direction, d'autres comptent sur les États-Unis, d'autres enfin sur leurs propres capacités de dissuasion.

➤ Le débat sur la nécessité de nouveaux approfondissements

Avec l'élargissement de l'Union, il est de plus en plus difficile d'envisager des **approfondissements** uniformes de l'Union. C'est pourquoi le traité de Lisbonne renforce la possibilité pour certains États membres de lancer des « **coopérations renforcées** ».

Le traité de Lisbonne élargit les possibilités de coopérations renforcées. Celles-ci peuvent désormais porter sur tous les domaines de l'action européenne, à condition de réunir au moins neuf États membres. L'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par le Conseil des ministres, qui statue à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen. Mais, s'il s'agit de la PESC, l'autorisation est accordée par le Conseil des ministres statuant à l'unanimité. La Commission et les États participant à une coopération renforcée encouragent le plus grand nombre d'États à devenir partie à cette coopération, mais seuls les États participants prendront part à l'adoption des actes. Par ailleurs, à l'intérieur des coopérations renforcées – sauf celles ayant des implications militaires ou concernant le domaine de la défense –, il sera possible de recourir à la « clause passerelle ».

En juillet 2010, 14 États membres, dont la France, ont mis en œuvre une première coopération renforcée sur l'adoption de règles communes concernant la loi applicable aux divorces des couples binationaux. Une

deuxième concernant le brevet de l'Union européenne sera mise en œuvre à partir de 2014 par 25 États (toute l'UE sauf l'Italie et l'Espagne). Enfin, en octobre 2012, la Commission européenne a donné son feu vert pour la création d'une nouvelle coopération renforcée visant à introduire entre 11 pays une taxe sur les transactions financières. Le Parlement européen a donné son aval en décembre 2012 et le Conseil des ministres a approuvé le 22 janvier 2013, la décision autorisant l'engagement de cette coopération renforcée.

« Coopération renforcée et gouvernance européenne », vie-publique.fr, 23 janvier 2013

Mais la question qui divise est la suivante : la politique d'élargissement de l'Union est-elle réellement compatible avec de nouveaux approfondissements ? Pour de nombreux partisans de la poursuite de l'approfondissement et de l'élargissement, la question centrale reste celle de la modernisation des institutions européennes.

C. Une modernisation nécessaire ?

➤ La question des institutions

La question de nouveaux élargissements et approfondissements pose le [problème de la viabilité des institutions de l'UE](#).

Pour ses promoteurs, le traité de Lisbonne introduit les réformes nécessaires au bon fonctionnement d'une Union plus large et dans laquelle de nouvelles politiques pourraient être mises en œuvre. Ainsi, l'extension du vote à la majorité qualifiée aux domaines de la coopération judiciaire et policière représente une avancée permettant d'éviter des blocages. Il en va de même, selon eux, de l'entrée progressive, à partir de 2014, de la règle du vote à la double majorité : cette règle stipule qu'une décision peut être adoptée si 55 % des États membres et 65 % de la population de l'Union y sont favorables.

L'UE serait donc armée de méthodes de travail et de règles la rendant plus efficace dans le domaine décisionnel. L'Union serait en outre plus démocratique et transparente dans ses processus de décision, ainsi que plus cohérente et visible.

Toutefois, malgré les efforts de pédagogie et de communication des institutions européennes, le fonctionnement de l'UE continue d'apparaître comme opaque, peu démocratique et éloigné des citoyens, comme le montre régulièrement l'Eurobaromètre.

➤ Le débat sur la poursuite de l'harmonisation

D'autres soulignent, à l'inverse, que les États membres ont exclu toute avancée de ce type sur les questions fiscale et sociale. L'absence d'harmonisation dans ces deux domaines entraîne, selon eux, un dysfonctionnement majeur, qui ne peut que s'aggraver si l'Union s'ouvrait à de nouveaux pays : la coupure, voire le fossé, entre les États les plus riches et les plus pauvres serait à l'origine d'une concurrence déloyale et d'un « dumping social », qui rendrait impossible toute solidarité communautaire et ferait de l'Union une zone de concurrence faussée, à l'encontre des objectifs fondamentaux de la construction communautaire.

➤ Salaires moyens annuels (en euros) dans les pays de l'Union européenne, Industries et Services

TIME	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
GEO									
Belgium	30,701.0	31,644.0	33,109.0	34,330.0	34,643.0	35,704.0	36,672.7	37,674.0	38,659.0
Bulgaria	1,330.4	1,430.2	1,514.2	1,587.8	1,677.8	1,784.2	1,977.7	2,195.0	2,626.0
Czech Republic	:	:	:	6,016.0	6,137.0	6,568.9	7,404.5	8,284.4	:
Denmark	39,514.8	40,962.3	41,661.0	43,577.3	44,692.0	46,122.0	47,529.3	48,307.3	53,165.0
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	34,000.0	34,400.0	35,200.0	36,400.0	37,200.0	38,100.0	38,700.0	39,364.0	40,200.0
Estonia	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Ireland	:	:	:	:	:	:	40,462.0	:	39,858.0
Greece	13,928.1	14,723.1	15,431.3	16,278.4	16,738.5	:	:	:	:
Spain	17,038.0	17,432.0	17,873.6	18,462.3	19,220.0	19,930.6	20,333.3	21,402.3	21,890.7
France	26,339.0	26,712.0	27,418.0	28,185.0	28,847.0	29,608.3	30,520.9	31,368.6	32,413.4
Italy	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Cyprus	15,161.4	16,085.9	16,735.8	17,430.9	18,165.0	19,290.2	20,548.5	21,310.2	:
Latvia	:	:	:	:	:	3,805.8	4,246.0	5,210.9	6,690.2
Lithuania	3,016.8	:	:	:	:	:	:	:	:
Luxembourg	34,462.0	35,875.0	37,745.0	38,442.0	39,587.0	40,575.0	42,135.0	43,621.0	45,284.0
Hungary	3,770.3	4,172.5	4,898.1	5,845.8	6,447.3	7,119.1	7,797.8	7,865.5	8,952.0
Malta	11,607.7	13,461.2 ^(b)	13,790.9	14,067.5	14,096.1	14,115.7	14,706.4	15,278.0	15,679.0
Netherlands	30,426.0	31,901.0	33,900.0	35,200.0	36,600.0	37,900.0	38,700.0	40,800.0	42,000.0
Austria	:	:	:	:	:	34,995.0	36,032.0	36,673.0	37,715.8
Poland	5,305.6	:	7,509.5	:	:	6,230.3	6,269.9	8,177.9	:
Portugal	:	12,619.6	13,338.0	13,321.5	13,349.9	13,699.6	14,041.8	14,892.5	15,345.2
Romania	:	:	:	:	:	2,414.2	3,155.0	3,713.2	4,824.8
Slovenia	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Slovakia	3,125.0	3,583.1	3,836.8	4,582.2	4,944.5	5,706.1	6,373.6	7,039.6	8,400.1
Finland	25,739.0	27,398.3	28,554.8	29,916.0	30,978.0	31,988.0	33,290.0	34,080.0	36,114.0
Sweden	:	31,620.8	30,467.1	31,163.8	32,177.4	33,344.4	34,026.8	35,084.0	36,871.4
United Kingdom	32,269.2	37,676.4	39,233.3	40,553.1	38,792.5	41,285.8	42,866.3	44,495.6	46,050.5
Iceland	32,312.0	37,640.9	34,099.7	:	:	:	:	:	:
Norway	33,740.9	36,201.6	38,603.9	43,749.8	40,883.1	42,152.0	45,560.1	47,221.4	:
Switzerland	:	43,681.9	:	48,499.0	:	45,759.8	:	46,057.6	:
Croatia	:	:	:	:	8,491.3	9,036.1	9,634.4	:	:
Turkey	:	:	:	:	:	:	:	:	:

(:) données indisponibles

➤ Des lacunes en matière d'investissements et de recherche

Dans un contexte de compétition mondialisée, alors que les puissances émergentes concurrencent directement les pays anciennement industrialisés, les pays de l'Union européenne doivent investir dans « l'économie de la connaissance » s'ils veulent demeurer compétitifs. De son côté, si l'UE souhaite jouer un rôle dans la relance de la croissance, il est impératif qu'elle contribue à des investissements productifs, en particulier en matière de recherche et de développement.

Or le budget global de l'Union est en constante diminution – en pourcentage –, et représente à peine 1 % du RNB des États membres.

D'autre part, l'étude de la [répartition des dépenses de l'UE](#) démontre que la politique agricole commune (PAC) et les dépenses de cohésion – l'aide aux régions en difficultés, dont l'efficacité n'a pas été démontrée – représentent encore la majeure partie des paiements.

De ce fait, on voit mal comment l'Union pourrait contribuer efficacement à une relance par l'investissement, malgré les déclarations d'intention de ses autorités.

Si l'on considère que ce sont les États membres et non l'UE elle-même qui doivent investir dans le secteur R&D, force est de constater que l'écart se creuse avec les États-Unis et avec l'Asie

– Chine et Corée du Sud en particulier, mais également avec le Japon, pourtant en relatif déclin. Certains États tirent la moyenne des investissements dans ce secteur vers le haut, comme l'Allemagne, qui consacre près de 3 % de son PIB à la recherche et au développement. Mais le faible niveau d'investissement de la plupart des autres pays laisse penser que l'écart avec les concurrents mondiaux pourrait se creuser. Ainsi, la part du PIB de la France investie dans le secteur R&D, l'un des États européens situés traditionnellement à la pointe de la haute technologie, stagne légèrement au-dessus de 2 %, ce qui la place juste au-dessus de la moyenne de l'UE.

Les crises économiques ont entraîné la rétractation de ces investissements dans la plupart des États européens, tandis que les pays asiatiques ont poursuivi leur montée en puissance.

L'une des conséquences de cette évolution est le recul de l'Europe dans les exportations de produits de haute technologie : l'Union européenne représente aujourd'hui 15 % des exportations mondiales de ce type de produits, contre 30 % pour les États-Unis et la Corée du Sud, 17 % pour le Japon et 28 % pour la Chine (Eurostat, 2012).

3. L'impact de la crise économique actuelle

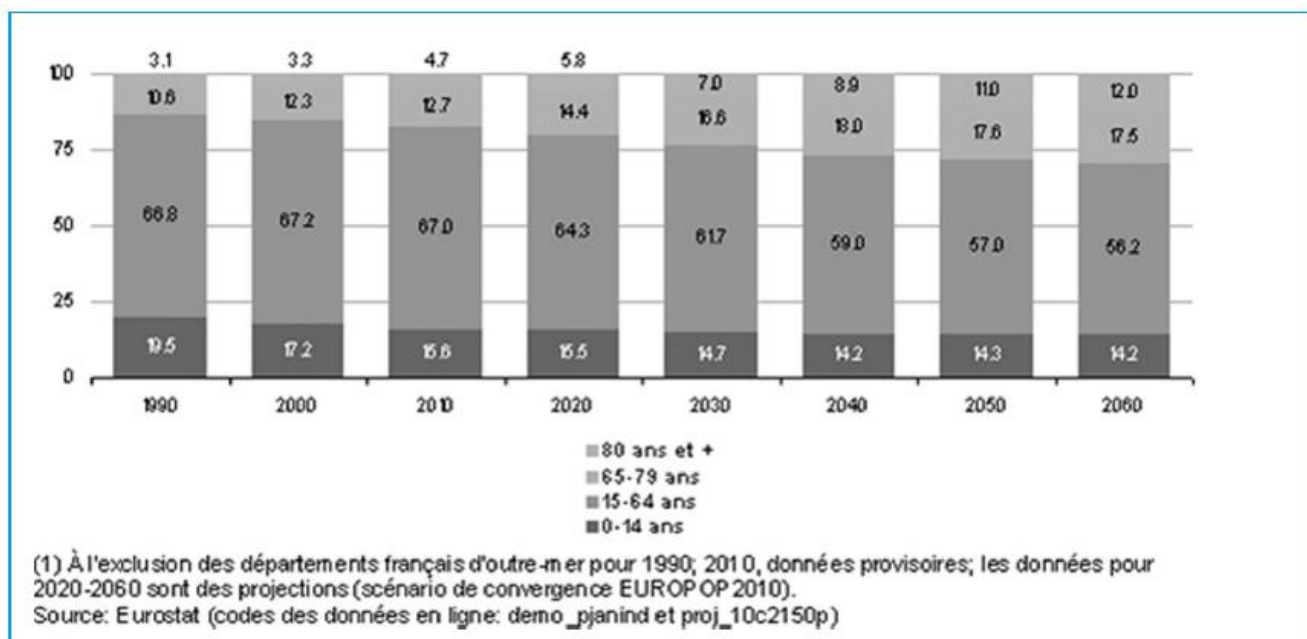
A. Le contexte global

Dans le cadre d'une économie-monde, devenue multipolaire et très concurrentielle, et de perspectives économiques mondiales incertaines, l'Union européenne est confrontée à plusieurs problèmes structurels majeurs.

➤ Vieillesse et chômage de masse

Le vieillissement de la population entraîne une baisse de la part de la population active dans l'UE et pose le problème du coût du vieillissement (financement des dépenses de santé et des retraites), mais également celui du vieillissement et par là même de la baisse possible du dynamisme de la population active. Le défi que l'Europe doit relever consisterait à conserver un certain modèle social, fondé sur la solidarité et la protection, face à des compétiteurs représentant un modèle différent ou ne proposant pas de réel modèle social, comme les puissances émergentes (BRICS), voire les États en développement.

Structure de la population, par grande tranche d'âge, UE-27, 1990-2060



En % de la population totale

Eurostat, 2012

Le ratio de dépendance va passer de 1 pour 4 à près de 2 pour 4 d'ici 2050, c'est-à-dire que le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans va doubler par rapport au nombre de 18-64 ans. Considérée par certains économistes comme une solution à ce problème, l'immigration fait l'objet d'un vif débat entre les Européens.

La persistance d'un **chômage** structurel handicape également la reprise économique de l'Union européenne et renforce l'euroscepticisme. En 2009, le nombre de chômeurs est supérieur à 21 millions dans l'Union européenne à 27, ce qui représente un taux de chômage de 9 % de la population active. Si le chômage a entamé une décrue depuis les années 2002-2003, son taux n'a jamais été inférieur à 7 % (2008) et n'a fait qu'augmenter dans les années suivantes, pour atteindre 11,5 % en 2013.

➤ Taux de chômage dans l'UE

TIME	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GEO										
European Union (27 countries) and Croatia	9.2	9.3	9.1	8.3	7.2	7.1	9.0	9.7	9.8	10.6
European Union (27 countries)	9.1	9.3	9.0	8.3	7.2	7.1	9.0	9.7	9.7	10.6
European Union (15 countries)	8.1	8.3	8.2	7.8	7.1	7.2	9.2	9.6	9.7	10.7
Euro area (17 countries)	9.0	9.3	9.1	8.4	7.6	7.6	9.6	10.1	10.2	11.4
Euro area (13 countries)	8.9	9.2	9.0	8.4	7.5	7.6	9.5	10.0	10.1	11.4
Belgium	7.7	7.4	8.5	8.3	7.5	7.0	8.0	8.4	7.2 ^(b)	7.6
Bulgaria	13.9	12.2	10.2	9.0	6.9	5.7	6.9	10.3	11.4 ^(b)	12.4
Czech Republic	7.6	8.3	8.0	7.2	5.4	4.4	6.8	7.4	6.8	7.0 ^(b)
Denmark	5.5	5.3	4.9	4.0	3.8	3.5	6.1	7.6	7.7	7.7
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	9.9	10.8	11.3	10.4	8.8	7.6	7.9	7.2	6.0	5.6
Estonia	11.0	10.4	8.1	6.0	4.8	5.6	14.1	17.3	12.8	10.4
Ireland	4.6	4.6	4.4	4.5	4.6	6.1	12.2 ^(b)	14.1	14.9	15.0
Greece	9.5	10.4	10.0	9.0	8.4	7.8	9.6	12.7	17.9	24.5
Spain	11.3	11.1	9.2 ^(b)	8.6	8.3	11.4	18.1	20.2	21.8	25.2
France	8.6	9.2	8.9	8.9	8.0	7.4	9.2	9.4	9.3	9.9
Italy	9.0	8.0 ^(b)	7.8	6.9	6.2	6.8	7.9	8.5	8.5	10.8
Cyprus	4.2	4.4	5.4	4.7	4.0	3.8	5.5 ^(b)	6.5	8.1	12.1
Latvia	10.7	10.1	9.0	7.0	6.1	7.7	17.5	19.0	16.5 ^(b)	15.2
Lithuania	13.0	11.4	8.4	5.7	4.4	5.9	13.9	18.0	15.5 ^(b)	13.5
Luxembourg	3.7	5.1	4.5	4.7	4.1	5.1	5.2	4.4	4.9	5.2
Hungary	5.8	5.9	7.2	7.5	7.4	7.9	10.1	11.2	11.0	11.0
Malta	7.5	7.4	7.4	6.9	6.5	6.1	7.0	7.0	6.6	6.5
Netherlands	3.6	4.7	4.8	3.9	3.2	2.7	3.4	4.5 ^(b)	4.4	5.3
Austria	4.8	5.3 ^(b)	5.2	4.8	4.5	3.9	4.9	4.5	4.2	4.4
Poland	19.7	19.4	18.0	14.0	9.7	7.2	8.3	9.7	9.8	10.2 ^(b)
Portugal	6.5	6.7	8.1	8.1	8.5	8.1	10.0	11.4	13.4 ^(b)	16.4
Romania	7.4	8.1	7.5	7.6	6.8	6.1	7.2	7.6	7.7	7.3
Slovenia	6.6	6.1	6.7	6.1	5.0	4.5	6.0	7.4	8.3	9.0
Slovakia	17.2	18.6	16.3	13.4	11.2	9.5	12.1	14.4	13.6	14.0 ^(b)
Finland	10.5	10.4	8.5	7.8	6.9	6.4	8.4	8.5	7.9	7.8
Sweden	5.6	6.8	7.9 ^(b)	7.1	6.2	6.3	8.5	8.8	8.0	8.1
United Kingdom	4.9	4.6	4.8	5.4	5.4	5.7	7.7	7.9	8.2	8.0
Iceland	4.1	4.1	2.6	2.9	2.3	3.0	7.4	7.7	7.1	6.1
Norway	4.3	4.3	4.4	3.4	2.5	2.6	3.2	3.6	3.3	3.2
Switzerland	4.2	4.4	4.5	4.1	3.7	3.4	4.2	4.7 ^(b)	4.1	4.3
Croatia	14.3	14.1	13.0	11.5	9.8	8.6	9.3	12.1	13.9	16.3
Former Yugoslav Republic of Macedonia, the	:	:	:	36.3	35.2	34.0	32.3	32.2	31.6	31.2
Turkey	:	:	:	8.9	9.1	9.9	12.8	10.9	9.0	8.3

En % de la population totale

(:) : données indisponibles

(b) : rupture de série

Une carence en matière de formation, enfin, représente un sérieux défi. Le paradoxe entre la pénurie de main-d'œuvre causée par une faible natalité et un vieillissement d'une part, et un niveau de chômage élevé d'autre part, n'est qu'apparent. Le chômage de masse n'est pas causé par un déficit dans la demande de travail des entreprises mais par une inadéquation qualitative entre cette demande et l'offre de travail (la population active). Cette inadéquation s'explique par le fait qu'un nombre encore trop élevé de jeunes Européens sortent du système scolaire sans qualification (près d'un Européen sur cinq âgé de 18 à 24 ans). Dans tous les pays européens, le taux de chômage des jeunes (18-25 ans) est plus élevé que le taux de chômage total. Une fois encore, c'est en Europe du Sud que la situation est la plus préoccupante.

➤ Taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans en Europe

TIME	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GEO										
Union européenne (27 pays)	18,5	19,0	18,8	17,5	15,7	15,8	20,1	21,1	21,4	22,8
Zone euro (17 pays)	17,3	18,2	18,3	17,0	15,5	16,0	20,3	20,9	20,8	23,0
Belgique	21,8	21,2	21,5	20,5	18,8	18,0	21,9	22,4	18,7	19,8
Bulgarie	26,6	24,3	21,0	18,3	14,1	11,9	15,1	21,8	25,0	28,1
République tchèque	17,6	20,4	19,3	17,5	10,7	9,9	16,6	18,3	18,1	19,5
Danemark	9,2	8,2	8,6	7,7	7,5	8,0	11,8	14,0	14,2	14,1
Allemagne (jusqu'en 1990, ancien territoire de la RFA)	11,6	13,8	15,6	13,8	11,9	10,6	11,2	9,9	8,6	8,1
Estonie	20,8	21,6	16,1	11,9	10,1	12,1	27,5	32,9	22,3	20,9
Irlande	8,7	8,7	8,6	8,7	9,1	13,3	24,0	27,6	29,1	30,4
Grèce	26,8	26,9	26,0	25,2	22,9	22,1	25,8	32,9	44,4	55,3
Espagne	22,6	22,0	19,7	17,9	18,2	24,6	37,8	41,6	46,4	53,2
France	19,1	20,8	21,3	22,4	19,8	19,3	24,0	23,6	22,8	24,3
Italie	23,6	23,5	24,0	21,6	20,3	21,3	25,4	27,8	29,1	35,3
Chypre	8,8	10,2	13,9	10,0	10,2	9,0	13,8	16,6	22,4	27,8
Lettonie	19,9	20,0	15,0	13,5	11,9	14,5	36,2	37,2	31,0	28,4
Lituanie	24,7 ^(de)	22,1 ^(de)	14,9 ^(de)	8,6 ^(de)	6,8 ^(de)	12,2 ^(de)	29,0 ^(de)	35,3 ^(de)	32,2	26,4
Luxembourg	11,2	16,4	14,6	15,5	15,6	17,3	16,5	15,8	16,4	18,1
Hongrie	13,2	15,5	19,4	19,1	18,1	19,9	26,5	26,6	26,1	28,1
Malte	17,4	16,6	16,8	15,9	13,9	12,2	14,4	13,1	13,8	14,2
Pays-Bas	7,3	9,0	9,4	7,5	7,0	6,3	7,7	8,7	7,6	9,5
Autriche	8,1	9,7	10,3	9,1	8,7	8,0	10,0	8,8	8,3	8,7
Pologne	41,9	39,6	36,9	29,8	21,6	17,2	20,6	23,7	25,8	26,5
Portugal	17,8 ^(e)	18,9 ^(e)	19,8 ^(e)	20,1 ^(e)	20,4 ^(e)	20,2 ^(e)	24,8 ^(e)	27,7 ^(e)	30,1	37,7
Roumanie	19,5	21,0	19,7	21,0	20,1	18,6	20,8	22,1	23,7	22,7
Slovénie	17,3	16,1	15,9	13,9	10,1	10,4	13,6	14,7	15,7	20,6
Slovaquie	33,8	33,4	30,4	27,0	20,6	19,3	27,6	33,9	33,5	34,0
Finlande	21,8	20,7	20,1	18,7	16,5	16,5	21,5	21,4	20,1	19,0
Suède	17,4	20,4	22,6	21,5	19,2	20,2	25,0	24,8	22,8	23,7
Royaume-Uni	12,2	12,1	12,8	14,0	14,3	15,0	19,1	19,6	21,1	21,0
Norvège	11,2	11,2	11,4	8,8 ^(b)	7,2	7,3	9,2	9,2	8,7	8,6
Croatie	34,7	32,8	31,9	28,8	24,0	21,9	25,1	32,6	36,1	43,0
Turquie	:	:	17,4	16,4	17,2 ^(b)	18,4	22,7	19,7	16,8	15,7
États-Unis	12,4	11,8	11,3	10,5	10,5	12,8	17,6	18,4	17,3	16,2
Japon	10,1	9,5	8,7	8,0	7,7	7,3	9,1	9,3	8,2 ^(b)	8,1

(:) : données indisponibles

(p) : provisoire

(d) : définition différente

(e) : estimé

(b) : rupture de série

Eurostat, 2012

➤ Les disparités de développement des États membres

Ces écarts, qui se traduisent principalement par des niveaux de vie très inégaux des populations, représentent un obstacle à l'objectif de l'UE consistant à vouloir construire une zone de prospérité homogène.

Le PIB/hab. moyen au sein de l'Union est de 23 000 SPA (« standard de pouvoir d'achat », une unité qui permet de comparer en éliminant les différences de prix). Mais il varie de plus de 60 000 pour l'Inner London ou le Luxembourg à 5 800 pour le Nord-Est de la Roumanie (à titre de comparaison, celui de l'Île-de-France est de 40 000 SPA). Les anciens membres, surtout ceux du nord-ouest de l'UE, sont nettement plus riches que les nouveaux entrants, surtout ceux de l'Est. De fortes disparités régionales existent également au sein des États, entre les régions bien intégrées à l'économie mondialisée et les autres, plus rurales et plus ou moins enclavées. Au total, un tiers des régions européennes crée les deux tiers de la valeur ajoutée ; ce sont les grandes régions urbaines : l'Europe rhénane, cœur économique et démographique de l'Union. C'est l'espace moteur de l'industrie (60 % de l'industrie de l'UE) et les capitales de l'Union y sont concentrées : Bruxelles, Luxembourg, Strasbourg, Francfort. Les régions proches et bien connectées participent également à la création de richesses : Italie du Nord, Bavière, Rhône-Alpes, ainsi que deux villes mondiales, Londres et Paris. Celles-ci concentrent les services financiers et ce sont en outre des capitales culturelles. D'autres régions industrielles ou tertiaires sont dynamiques (la Catalogne, la Castille, le Sud de la Suède ou la région Midi-Pyrénées en France, par exemple). Enfin, les capitales des pays de l'Est, très développées par rapport à leur arrière-pays.

À l'inverse, 30 % de la population de l'Union réside dans des régions dont le PIB/hab. est inférieur à 75 % de la moyenne de communautaire : l'Est de l'Allemagne et les PECO – en dehors de leurs régions capitales. C'est le cas également d'une partie du Sud de l'Europe (régions les plus pauvres du Portugal, de l'Espagne ou de la Grèce). Certains territoires souffrant de contraintes fortes (froid, pente, éloignement) présentent aussi des retards de développement (massifs montagneux, territoires ultramarins). Et dans toute l'UE, à l'échelle des grandes villes, des quartiers périphériques défavorisés cumulent les problèmes économiques et sociaux.

La mise en œuvre d'une politique de convergence et de cohésion par l'UE n'est pas parvenue, à ce jour, à réduire les disparités entre les régions les plus pauvres – principalement au Sud et à l'Est – et les régions dynamiques de l'Union. Les dépenses de « cohésion » et de « compétitivité » qui s'intègrent dans la première priorité, représentent environ 45 % du budget de l'UE, c'est-à-dire 64 milliards d'euros (sur 142 milliards au total) – elles occupent la deuxième place dans le budget communautaire, avant celles de préservation et de gestion des ressources naturelles (la PAC en représente 48 %, soit 58 milliards d'euros).

Les résultats restent limités. Les disparités territoriales à l'intérieur des États membres ne disparaissent pas, voire parfois s'accroissent. C'est paradoxalement le cas dans les pays les plus aidés, comme l'Irlande ou l'Espagne, la Pologne ou la Hongrie. Les régions les plus enclavées, les plus éloignées des régions riches de l'Union, connaissent parfois un « décrochage » qui se traduit par un dépeuplement et un chômage accru, tandis que les régions les plus riches concentrent toujours plus de richesse, car elles sont en phase avec les exigences de la mondialisation et elles attirent les investissements privés. Par ailleurs, les 7 premiers États concentrent 80 % du PIB de l'Union.

➤ Le PIB des États membres de l'UE – 2012

TIME	2012
GEO	
Union européenne (27 pays) et Croatie	12.945.402,2
Belgique	376.229,0
Bulgarie	39.667,7
République tchèque	152.310,9
Danemark	244.535,2
Allemagne (jusqu'en 1990, ancien territoire de la RFA)	2.644.200,0
Estonie	16.998,2
Irlande	163.595,4
Grèce	193.749,0 ^(p)
Espagne	1.049.525,0
France	2.032.296,0
Italie	1.565.916,1
Chypre	17.886,8
Lettonie	22.258,0
Lituanie	32.863,6
Luxembourg	44.425,7
Hongrie	97.674,1
Malte	6.803,1
Pays-Bas	600.638,0
Autriche	310.847,1
Pologne	381.213,2
Portugal	165.246,8
Roumanie	131.747,0
Slovénie	35.466,3
Slovaquie	71.463,0
Finlande	194.469,0
Suède	409.221,3
Royaume-Uni	1.901.001,4
Croatie	43.903,9

(p) : provisoire

On verra plus loin que ces disparités sont, pour certains analystes, à l'origine de la crise des dettes souveraines, qu'elles rendent impossible la poursuite de l'intégration européenne, voire qu'elles portent en elles un facteur d'éclatement de l'Union, ou du moins de la zone euro.

➤ Le problème structurel des dettes souveraines

Le contexte est caractérisé par un endettement considérable des États : en 2010, la dette des pays de l'Union européenne atteint le seuil de 80 % du PIB – on rappellera que les critères de convergence de Maastricht

interdisaient un seuil supérieur à 60 %. Les pays les plus endettés, en valeur, sont l'Italie, la France, l'Espagne, les Pays-Bas, la Belgique et la Grèce. Cette dette est aggravée par l'augmentation des déficits publics, particulièrement forte au Portugal, en Irlande, en Grèce, en Espagne et au Royaume-Uni.

➤ Dettes des pays de l'UE en % du PIB

TIME	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GEO										
Union européenne (27 pays)	62,0	62,4	62,8	61,6	59,0	62,3	74,6	80,0	82,5	85,3
Belgique	98,4	94,0	92,0	88,0	84,0	89,2	95,7	95,5	97,8	99,6
Bulgarie	44,4	37,0	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,2	16,3	18,5
République tchèque	28,6	28,9	28,4	28,3	27,9	28,7	34,2	37,8	40,8	45,8
Danemark	47,2	45,1	37,8	32,1	27,1	33,4	40,7	42,7	46,4	45,8
Allemagne (jusqu'en 1990, ancien territoire de la RFA)	64,4	66,2	68,5	68,0	65,2	66,8	74,5	82,4	80,4	81,9
Estonie	5,6	5,0	4,6	4,4	3,7	4,5	7,2	6,7	6,2	10,1
Irlande	30,7	29,5	27,3	24,6	25,1	44,5	64,8	92,1	106,4	117,6
Grèce	97,4	98,6	100,0	106,1	107,4	112,9	129,7	148,3	170,3	156,9
Espagne	48,8	46,3	43,2	39,7	36,3	40,2	53,9	61,5	69,3	84,2
France	62,9	64,9	66,4	63,7	64,2	68,2	79,2	82,4	85,8	90,2
Italie	104,1	103,7	105,7	106,3	103,3	106,1	116,4	119,3	120,8	127,0
Chypre	69,7	70,9	69,4	64,7	58,8	48,9	58,5	61,3	71,1	85,8
Lettonie	14,7	15,0	12,5	10,7	9,0	19,8	36,9	44,4	41,9	40,7
Lituanie	21,0	19,3	18,3	17,9	16,8	15,5	29,3	37,9	38,5	40,7
Luxembourg	6,1	6,3	6,1	6,7	6,7	14,4	15,3	19,2	18,3	20,8
Hongrie	58,6	59,5	61,7	65,9	67,0	73,0	79,8	81,8	81,4	79,2
Malte	66,0	69,8	68,0	62,5	60,7	60,9	66,4	67,4	70,3	72,1
Pays-Bas	52,0	52,4	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	63,1	65,5	71,2
Autriche	65,3	64,7	64,2	62,3	60,2	63,8	69,2	72,0	72,5	73,4
Pologne	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	54,8	56,2	55,6
Portugal	59,4	61,9	67,7	69,4	68,4	71,7	83,7	94,0	108,3	123,6
Roumanie	21,5	18,7	15,8	12,4	12,8	13,4	23,6	30,5	34,7	37,8
Slovénie	27,2	27,3	26,7	26,4	23,1	22,0	35,0	38,6	46,9	54,1
Slovaquie	42,4	41,5	34,2	30,5	29,6	27,9	35,6	41,0	43,3	52,1
Finlande	44,5	44,4	41,7	39,6	35,2	33,9	43,5	48,6	49,0	53,0
Suède	51,7	50,3	50,4	45,3	40,2	38,8	42,6	39,4	38,4	38,2
Royaume-Uni	39,1	41,0	42,2	43,3	44,2	52,7	67,8	79,4	85,5	90,0
Croatie	40,9	43,2	43,7	35,5	32,9	28,9	35,3	:	:	:

(:): données indisponibles

Eurostat, 2012

C'est dans ce contexte global que la « crise de la dette souveraine » frappe l'Union européenne. Elle intervient peu après la crise des « subprimes » aux États-Unis, laquelle a déjà contribué à dégrader les finances des pays européens.

B. L'Europe à l'épreuve de la crise

Les États européens ne sont pas touchés de façon uniforme par la crise économique. Néanmoins, les conséquences de la crise sont globales.

➤ Les conséquences de la crise

La contraction de la croissance économique : en 2009, le PIB se contracte de 4 % dans l'UE, soit la plus forte contraction de l'histoire de l'Union. La reprise de la croissance au cours des deux années suivantes ne dépasse pas 1,75 % et les perspectives de croissance pour 2012 (autour de 2 %) pourraient être invalidées par un ralentissement de l'économie mondiale (prévisions de la Commission européenne pour 2011-2012).

La persistance et l'aggravation d'un chômage de masse : après avoir approché le seuil symbolique des 10 % (9,9 % en janvier 2011), le taux de chômage devait revenir aux alentours de 9 % de la population active dans l'UE, selon les estimations de la Commission européenne. Toutefois, le ralentissement de la croissance a invalidé cette perspective, puisque le taux de chômage dans la zone euro a dépassé 11 % l'année suivante. Quoi qu'il en soit, la crise a mis fin à la décrue du chômage entamée au début des années 2000. Le taux de chômage est particulièrement préoccupant dans plusieurs États : 26 % en Espagne (2013), entre 15 et 18 % dans les pays baltes, et 16 % en Grèce. D'autre part, le chômage touche particulièrement les jeunes (plus de 20 % des moins de 25 ans dans l'UE), avec des niveaux catastrophiques en Espagne (43,2 %). Et le pessimisme est de mise chez les Européens : l'Eurobaromètre du printemps 2012 montre que 60 % des personnes interrogées pensent qu'en matière de chômage, « le pire reste à venir ».

L'augmentation de la pauvreté et la remise en cause possible du « modèle social européen » : la crise a aggravé la pauvreté, qui touche plus de 84 millions de personnes en Europe (17 % des Européens). Les mesures d'austérité – qui font débat chez les économistes – ont mécaniquement aggravé la situation sociale dans les États qui les ont mises en place, comme la Grèce. Dans les cas les plus graves, les Européens en situation de grande pauvreté ne parviennent plus à satisfaire leurs besoins primaires (alimentation, logement, accès aux soins, etc.). Mais la crise économique a également entraîné une baisse du pouvoir d'achat : stagnation dans certains États, comme la France, dégradation en Europe du Sud et en Europe de l'Est (Edistat).

Dans une perspective globale, la crise actuelle entérinerait, selon certains, un déclin de l'Union européenne dans la nouvelle donne économique internationale. D'autres appellent de leurs vœux une réaction de l'Europe ou mettent en avant les atouts de l'économie européenne dans la compétition mondialisée. En 2013, le rapport du FMI sur les perspectives de l'économie mondiale montre que la croissance (3,3 % en 2013, 4 % en 2014) demeure tirée par les puissances émergentes et les États en développement. Il prévoit également un rebond des activités aux États-Unis et au Japon. Mais le rapport semble confirmer l'impact durable de la crise sur la croissance européenne : « Dans la zone euro, le PIB réel devrait se contracter d'environ ¼ % cette année, avant de progresser de nouveau en 2014. Les circuits du crédit sont brisés : l'amélioration de la situation financière ne se répercute pas encore sur les entreprises et les ménages, parce que les banques restent handicapées par la faiblesse de leur rentabilité et de leurs fonds propres. Les autres freins de la croissance sont la poursuite de l'ajustement budgétaire, des problèmes de compétitivité et la fragilité des bilans. » (Thomas Helbling, « L'action des pouvoirs publics améliore les perspectives de l'économie mondiale », bulletin du FMI, 16 avril 2013.)

➤ La réaction des Européens face à la crise

L'analyse de la réaction des Européens face à la crise permet de formuler plusieurs constats, mais elle soulève surtout des débats contradictoires.

L'Union européenne a mis en place une « **nouvelle gouvernance économique** », dont l'objectif est de surveiller plus étroitement les politiques économiques et budgétaires des États membres. Un « semestre européen » a été mis en place afin de coordonner ces politiques (Europa, portail de l'Union européenne, « Gouvernance économique »). En 2012, lors d'un Conseil européen, Herman Van Rompuy propose une « feuille de route » visant à la réalisation d'une union économique et monétaire. Et force est de constater que des avancées ont lieu. Un Fonds monétaire européen a été créé, de même qu'un Mécanisme européen de stabilité ainsi qu'un « **traité budgétaire** », entré en vigueur le 1er janvier 2013. Certains se réjouissent de la naissance d'une « union bancaire européenne » qui représenterait une nouvelle étape vers l'intégration économique de l'UE. Or l'idée même de gouvernance économique européenne fait l'objet d'un débat entre les économistes, mais également entre les États. D'autre part, certains ne manquent pas de souligner qu'au plus fort de la crise, ce ne sont pas les institutions européennes – et en particulier la Commission – qui ont joué un rôle déterminant, mais bien les États nationaux, à travers le Conseil européen, qui auraient pallié la défaillance des institutions de l'Union. On voit donc que la réponse des Européens à la crise actuelle peut être interprétée de façon diamétralement opposée.

L'**Eurogroupe** (les ministres des Finances de la zone euro) a pris des mesures pour essayer d'endiguer la crise. Ses 15 membres ont notamment décidé de garantir les prêts interbancaires, de débloquer des fonds pour la Grèce, etc. Pourtant cet organisme est accusé d'avoir été absent ou, du moins, insuffisamment présent face à la crise. Là encore, les divergences entre les États (la France et l'Allemagne en l'occurrence) sont pointées du doigt.

Le débat le plus vif concerne sans doute le **rôle de la BCE** dans la crise économique. La Banque centrale européenne, dont le mandat est de veiller à la maîtrise de l'inflation dans l'Union, n'a pas pour vocation de débloquer des fonds pour les États ou les banques. Or, de plus en plus de voix s'élèvent pour que la BCE joue un rôle semblable à la réserve fédérale américaine et puisse, entre autres choses, racheter des dettes souveraines, afin de contribuer à lutter contre la crise. On observe d'ailleurs que la BCE est intervenue en dehors des limites de son mandat pendant la crise, accordant des facilités de crédit pour plus de 1 000 milliards d'euros et achetant 200 milliards d'euros de dettes publiques. Sous l'impulsion de son président, Mario Draghi, la Banque centrale européenne aurait donc largement contribué à amortir l'impact de la crise et à rassurer les marchés financiers. Toutefois, le rôle et la place de la BCE restent un objet de débat.

Le **rôle de l'euro** a été également très débattu. Pour certains, la monnaie unique aurait amorti les effets de la crise et protégé les économies des États de l'eurozone. Pour d'autres, la monnaie unique a aggravé les effets de la crise, privant en particulier les États endettés du levier que constitue, selon eux, la dévaluation.

Au total, la crise a profondément divisé les Européens. Les partisans d'une politique de rigueur – réduction des dépenses, maîtrise des déficits – s'opposent aux partisans d'une relance par la dépense. Au printemps 2013, le débat se cristallise sur la politique économique de la chancelière allemande Angela Merkel, censée incarner le camp de la rigueur. Elle fait l'objet de vives critiques de la part de la gauche européenne, et même du président du Parlement européen, le social-démocrate allemand Martin Schulz, qui déclare le 28 avril 2013 : « Concernant le niveau national, nous sommes engagés beaucoup trop loin dans la politique d'austérité. L'argument qui consiste à dire qu'avec la réduction des budgets publics la confiance des investisseurs revient

est manifestement faux ». Les Européens continuent donc de se diviser sur fond de récession et du chômage de masse.

Les partisans d'une gouvernance économique au niveau européen arguent du fait que la construction européenne a connu des accélérations après des périodes de crise. À l'inverse, certains prophétisent l'éclatement de la zone euro et souhaitent le retour à des politiques nationales.

C. Les différents scénarii de sortie de crise

Il est évidemment impossible de prétendre pouvoir annoncer quelles seront les conséquences de la crise actuelle sur l'Union européenne. Mais on peut regrouper les prévisions des spécialistes en trois hypothèses majeures, en s'appuyant sur les analyses – parfois très contradictoires – de spécialistes européens.

➤ L'éclatement

Il s'agirait d'un retour aux politiques nationales, entraînant un « détricotage » progressif des politiques européennes et, à terme, la disparition de la zone euro. Cette option nourrit largement le discours des partis populistes, dont on observe que les scores aux élections sont en progression dans presque tous les pays européens. Elle est renforcée par une montée du « régionalisme », c'est-à-dire d'une tendance de certaines régions dynamiques – Catalogne en Espagne, Flandre en Belgique, etc. – à se désolidariser des régions les plus pauvres. Cette tendance, qui va de pair avec l'accroissement de la compétition économique au niveau mondial, renforce le scepticisme sur la viabilité du projet européen.

L'hypothèse de l'éclatement se fonde sur une critique de la façon dont les Européens ont mis en place la monnaie unique. Celle-ci regroupe des États aux performances économiques hétérogènes et les plus fragiles d'entre eux ne peuvent pas ajuster leurs taux de change comme ils auraient pu le faire s'ils avaient conservé leur monnaie nationale. Cette situation les aurait contraints à entrer dans une spirale de l'endettement, responsable de la « crise des dettes souveraines » selon les partisans de cette hypothèse. Les réponses apportées par les États européens à cette crise sont considérées comme conjoncturelles et ne règlent pas le problème de fond : les politiques de rigueur imposées aux États les plus endettés renforcent encore le fossé entre les pays membres de la zone euro, puisqu'elles privent les États concernés des seuls moteurs de la croissance que sont la consommation et l'investissement. Selon cette analyse, le sauvetage des pays d'Europe du Sud n'est donc que provisoire et, à terme, l'éclatement de la zone euro est inévitable.

La majorité des spécialistes des questions européennes ne croit toutefois pas réellement que ce scénario d'un éclatement de l'UE ou de la zone euro puisse se produire, et ne le souhaite d'ailleurs pas.

➤ La poursuite de l'intégration européenne vers plus de fédéralisme

Selon d'autres analystes, la crise doit conduire l'UE à réformer ses institutions et à créer une « convention démocratique » permettant une véritable gouvernance économique et politique européenne. En somme, l'épreuve de la crise imposerait aux Européens de franchir une étape supplémentaire dans l'intégration conduisant de facto à un fonctionnement de type fédéraliste.

S'appuyant sur le fait que l'Union dispose d'instruments de nature fédérale – monnaie unique, Banque centrale, budget, administration, institutions, etc. – des partisans de l'intégration fédérale retrouvent espoir : « par une

ruse de l'histoire, la crise actuelle est en train de pousser à une fédéralisation de la politique économique européenne » (Thierry Chopin et Michel Foucher, Rapport Schuman 2013 sur l'Europe 2013), même si les auteurs admettent que plusieurs États européens ne se sentent pas à l'aise avec la notion même de « fédération ».

Pour Thierry Chopin, directeur des études de la fondation Robert Schuman, l'Union politique n'est plus ainsi qu'une question de temps. Il suggère quelques mesures simples permettant de donner plus de visibilité et de cohérence à cette union politique : la création d'un poste de président de l'Union élu par le Parlement européen, la redéfinition de la composition de la Commission européenne, la création d'un vice-président de la Commission en charge de l'euro, un ministre des Finances de l'Union, etc. Mais il n'est pas certain que, contrairement à ce qu'il affirme, sous l'effet de la crise de l'euro, la question de l'Union politique européenne est enfin passée du débat académique à l'agenda politique.

➔ Une « Europe à géométrie variable »

Certains auteurs observent que, jusqu'à présent, « les États membres ont choisi de privilégier un mode de décision intergouvernemental à l'unanimité qui garantit en apparence les intérêts nationaux [...]. En même temps, ils ont pris sous la pression des marchés financiers des décisions qui vont dans le sens d'une solidarité budgétaire toujours plus forte et de règles de supervision renforcées ».

Toutefois, on peut signaler que l'Union européenne est déjà « à géométrie variable », dans la mesure où tous les États ne participent pas aux approfondissements qui ont été mis en place.

Cependant, cette situation contradictoire semble de plus en plus fragile face au désarroi des Européens qui attendent une véritable réponse à la crise qu'ils traversent.

De ce fait, les expressions d'« Europe à géométrie variable », d'« Europe à deux vitesses » ou encore d'« Europe à la carte » reviennent sur le devant de la scène, comme le fait remarquer Jean-François Jamet, porte-parole d'EuropaNova. Celui-ci partage l'analyse de Thierry Chopin : La crise a conduit à un renforcement de l'Union économique et monétaire (UEM) au travers de nouvelles règles également adoptées par certains États hors de la zone euro, comme le pacte Euro-plus et le pacte budgétaire. Mais Jean-François Jamet pense surtout que la situation actuelle va déboucher sur la poursuite de la différenciation comme instrument de convergence. Il s'appuie en particulier sur les coopérations renforcées qui ont vu le jour ou sont sur le point de naître, concernant les divorces internationaux, le brevet unitaire européen ou la taxe sur les transactions financières.

Il semblerait en fait que cette Union à plusieurs vitesses soit depuis longtemps jugée comme inévitable par les promoteurs de la construction européenne.

D. La place de l'Union européenne dans le monde : des atouts importants

Si l'on souhaite réfléchir à l'avenir de l'Union européenne, il est nécessaire de connaître les atouts dont bénéficie l'Union dans le contexte d'une économie mondialisée. La crise et la concurrence croissante des États émergents peuvent sans conteste éroder le poids mondial de l'Europe, mais pas le remettre entièrement en question.

➤ Le premier marché et le premier exportateur mondial

L'Union européenne demeure l'un des trois pôles de la Triade, avec l'Amérique du Nord et le Japon. Elle réalise plus de la moitié des échanges mondiaux, importations et exportations. Plus des deux tiers de ces échanges se font entre États européens (on parle d'échanges intrazonales). La part de ses exportations hors-zone demeure importante (17 %) et stable, alors que celle des États-Unis a chuté de 17 à 11 % au cours de ces dernières années.

Dans l'industrie (23 % de la production mondiale), qui couvre une large gamme de productions, en particulier dans la haute technologie, et dans les services (plus de 70 % du PIB communautaire et 25 % des échanges de services mondiaux), l'UE est dotée d'une économie moderne. C'est également la deuxième puissance agricole mondiale. L'Union européenne compte au total 161 des 500 premières firmes multinationales (FMN) du monde (139 pour les États-Unis), et réalise plus de 25 % du PIB mondial. Ses principaux partenaires sont les deux autres pôles de la Triade, mais elle échange de plus en plus avec les puissances émergentes telles que la Chine, l'Inde, le Brésil, la Russie et la Turquie.

L'Union européenne est **le premier pôle émetteur et le premier pôle récepteur d'investissements directs à l'étranger (IDE)** dans le monde : là encore, l'essentiel des investissements sont réalisés entre les États membres (80 % environ). Mais l'UE est indéniablement un espace attractif, grâce à l'euro, deuxième monnaie internationale derrière le dollar. Les bourses européennes, Londres, Paris, Francfort, etc., sont des places financières importantes, même si elles ne peuvent pas rivaliser avec le NYSE (New York Stock Exchange).

Les grandes entreprises européennes sont bien intégrées au système-monde ; de grands groupes européens sont présents sur la scène internationale dans des domaines d'activités variés : la grande distribution (Carrefour), le secteur de la banque et de l'assurance (Axa), le pétrole (Shell, BP, Total), etc. Pour prendre l'exemple de Carrefour, le groupe est présent dans 32 pays, avec plus de 9 000 magasins implantés en Europe, en Asie, en Amérique latine et, dans une moindre mesure, en Afrique du Nord et au Moyen-Orient.

La politique d'intégration économique de l'UE a encouragé les grandes entreprises européennes à opérer des fusions ou des rapprochements pour devenir compétitives sur le plan international. On peut ainsi citer Air France-KLM-Alitalia dans le domaine des transports aériens, ou bien le groupement d'intérêt économique (GIE) qui a conduit à la fondation d'Airbus (industrie aéronautique), grâce au rapprochement de l'Aérospatiale (France) et de Deutsche Airbus (Allemagne). Parfois, ces rapprochements sont internationaux, comme dans le cas de Renault-Samsung-Nissan (industrie automobile).

Si l'on a souligné le retard pris par l'Union européenne en matière d'innovation, il convient de remettre ces faits en perspective. L'Europe recule, mais représente toujours un pôle d'innovation au niveau mondial.

L'accessibilité de l'Union européenne est renforcée par sa position d'isthme ouvert sur de larges façades maritimes, mais également par un réseau de transports performant : les structures portuaires (grands ports de Rotterdam, Hambourg, Barcelone) et aéroportuaires (hubs de Paris, Londres, Francfort) forment des interfaces parmi les plus fréquentées au monde. L'essentiel du transport est ensuite terrestre et se densifie dans les régions les plus dynamiques (la dorsale européenne en particulier).

Enfin, l'UE se caractérise par une importante connectivité des entreprises comme des ménages, grâce aux outils de communication modernes (NTIC). Son taux d'équipement permet à l'Europe d'être l'un des principaux pôles émetteurs et récepteurs des flux d'informations, mais également des autres « flux invisibles » (les flux financiers, par exemple).

➤ Un niveau de vie élevé et un espace attractif

Malgré de fortes inégalités, l'Union européenne est globalement un espace à haut niveau de vie : les 500 millions d'habitants de l'UE ont un IDH élevé, une espérance de vie proche de 80 ans et un haut niveau de qualification moyen, ce qui constitue un avantage comparatif important dans une économie mondialisée. Le PIB/hab. moyen est proche de 25 000 SPA, et dix pays européens figurent dans le classement des 20 États bénéficiant du PIB/hab. le plus élevé au monde. Avec 500 millions d'habitants, c'est l'espace de consommation le plus important de la planète.

L'Union européenne est également un ensemble démocratique qui assure un niveau de protection sociale élevé, si on le compare aux autres continents. Des systèmes de protection – inégaux il est vrai – existent dans tous les États de l'UE pour protéger les habitants contre les sources de précarité : chômage, maladie, invalidité, situation familiale, vieillissement, etc. Certains parlent de « modèle social européen », même si cette notion est contestée.

Ces éléments font de l'Union un espace attractif sur le plan mondial. L'UE est ainsi le premier pôle d'immigration de la planète, avec des flux internes, provenant de l'Europe de l'Est, et des flux externes, via la Méditerranée. L'apport migratoire représente les deux tiers de la croissance démographique de l'Union européenne et représente une solution au problème du vieillissement. Pour les mêmes raisons, l'UE accueille également les principaux déplacements touristiques au monde.

➤ Le poids européen dans la gouvernance mondiale

Plusieurs membres de l'Union occupent une place importante dans les grandes institutions internationales : ainsi la France et le Royaume-Uni occupent un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies. De même, la présidence du Fonds monétaire international (FMI) est traditionnellement occupée par un Européen (actuellement la Française Christine Lagarde). De plus, des États de l'UE sont membres du G8 et de nombreux États européens font partie du G20. Tous participent aux travaux de l'OMC, d'ailleurs dirigée par le Français Pascal Lamy. Dans de nombreux cas, et malgré les nombreux désaccords, les Européens tentent de parler d'une seule voix lors des grands sommets internationaux.

L'Union européenne tente également d'exister sur la scène internationale : avec la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et la politique européenne de défense (PED), ainsi que par des opérations militaires d'États européens alliés, comme en 2011, en Lybie, avec l'intervention de la France et du Royaume-Uni. Les États européens participent la plupart du temps aux opérations de maintien de la paix, dans le cadre des missions définies par l'ONU. L'Union européenne a enfin signé des partenariats avec la quasi-totalité des régions du monde, dans le cadre de sa Politique européenne de voisinage (PEV). Ainsi, malgré les difficultés à mettre en place une politique étrangère commune étudiée plus haut, il serait faux de dire que l'UE ne représente rien sur la scène internationale.

Enfin, l'UE pèse dans la mondialisation par son **poids culturel et linguistique**. Quatre langues européennes (l'anglais, le français, l'espagnol et le portugais) figurent parmi les dix langues les plus parlées au monde. Il convient également d'évoquer le rayonnement culturel de l'Union européenne, qui a pour ambition d'inspirer ses partenaires grâce à son modèle de démocratie, de paix et de prospérité (soft power). Les produits culturels européens (le luxe, le vin et l'art de vivre pour la France) et les événements culturels (festivals, etc.) participent aussi à l'influence de l'Europe dans la mondialisation.

4. Conclusion

Les Européens ont actuellement les yeux rivés sur la crise économique. Ils croient peu en la capacité de l'Union de les aider à surmonter cette période difficile. Pis, une frange importante de la population européenne rend l'Union responsable des difficultés actuelles. Toutefois, force est de constater que l'Union européenne a réagi – de façon maladroite et avec des résultats très provisoires sans doute – au choc économique. Et réfléchir à l'avenir de l'Union européenne ne consiste pas simplement à débattre de la nécessité d'aller vers plus ou moins d'intégration, de la pertinence de poursuivre des élargissements ou de nouveaux approfondissements, de l'adéquation ou de l'inadéquation des institutions actuelles. Il s'agit de comprendre ce que représente l'Union européenne à une échelle plus globale, faire le compte de ses atouts – et de ses retards – dans le contexte de la mondialisation contemporaine.

Focus sur la corruption

Chapitre approuvé par M. Marin
MRCELA, Président du GRECO

Auteur : Catharina Groop (Dr. Soc. Sc.,
anti-corruption), Université Åbo Akademi,
Finlande¹




Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

1. Introduction

→ *Objectif : L'étudiant est conscient que la lutte contre la corruption est nécessaire et peut fournir plusieurs exemples de conséquences graves entraînées par la corruption sur le plan du développement durable.*

La corruption peut être décrite comme l'un des plus grands maux de la société. Du fait de la corruption, les personnes qui ont droit aux services publics tels que l'accès aux soins, l'hygiène et l'électricité sont surfacturées ou privées de services, les enfants n'accèdent pas à une éducation de qualité et les populations perdent leurs moyens de subsistance. La corruption a également de graves conséquences pour les nations dans leur ensemble : la démocratie est affaiblie, les institutions perdent leur légitimité, le développement est compromis et les inégalités augmentent (Groop, 2013).

¹ Catharina Groop est la Directrice adjointe du Centre pour l'apprentissage tout au long de la vie de l'Université finlandaise Åbo Akademi. Elle est titulaire d'un doctorat en sciences politiques (anti-corruption). En tant que conseiller ministériel en matière de lutte contre la corruption auprès du ministère de la Justice de Finlande (2014-2018), elle a participé activement aux efforts nationaux et internationaux de lutte contre la corruption. Email: catharina.groop@abo.fi



Non seulement les effets de la corruption sont désastreux, mais en plus la corruption est courante. Pour 2017, selon le Baromètre Mondial de la Corruption de l'ONG Transparency International, 68% des Pakistanais et 65% des Sierra-Léonais ont versé un pot-de-vin devant les tribunaux durant l'année précédant l'enquête. Au cours de la même période, 59% des Indiens et 39% des Mexicains ont payé un pot-de-vin pour obtenir des soins de santé tandis que 41% des Vénézuéliens ont fait de même à l'occasion de rapports avec les forces de police. La corruption est également un problème dans de nombreux pays plus au nord. Selon la même enquête, 33% des Roumains, 24% des Litvaniens et 22% des Hongrois ont payé un pot-de-vin pour accéder aux soins de santé ; 18% des Albanais lorsqu'ils ont eu affaire à la justice (Transparency International 2018a). Même les pays recensés comme ayant « un faible degré de corruption » prennent progressivement conscience du fait qu'être bien classé selon les indices de perception de la corruption ne reflète pas toute la vérité.

Le **Programme de développement durable à l'horizon 2030**, adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2015, considère la corruption comme un problème grave et urgent qui doit être résolu. L'un des objectifs du Programme est de réduire fortement la corruption et les pots-de-vin sous toutes leurs formes. Ce n'est pas seulement un objectif parmi d'autres. Les experts et les dirigeants soulignent d'ailleurs que la concrétisation du développement durable commence par la prévention et la lutte contre la corruption, ce qui fait de cet objectif une condition préalable pour atteindre les autres objectifs (International IDEA 2017 ; Transparency International 2017). C'est ce qu'a exprimé l'administrateur du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Achim Steiner, à l'occasion de sa déclaration d'ouverture de la 18^{ème} Conférence Internationale Anti-Corruption (IACC) à Copenhague en octobre 2018 : « Sans s'attaquer à la corruption sous toutes ses formes, nous ne pouvons pas espérer incarner les sociétés pacifiques, justes et inclusives qui sont nécessaires pour faire progresser le Programme de développement durable à l'horizon 2030 dans son ensemble. » (PNUD 2018)

Comme le montre ce qui précède, la lutte contre la corruption doit être au cœur des efforts visant à promouvoir le développement social, économique et environnemental. Toutefois, pour être efficace, la lutte contre la corruption exige une bonne compréhension du phénomène lui-même, de ses manifestations, de ses causes et de ses conséquences, ainsi que des méthodes permettant de l'empêcher et de le combattre. Étant donné que la corruption existe partout dans le monde et dans la plupart des sphères de la société, une telle prise de conscience est nécessaire dans tous les secteurs et à tous les niveaux de la société.

L'objectif de ce module est de sensibiliser les étudiants à la corruption et à la lutte contre la corruption. Il s'agit de leur fournir des connaissances leur permettant d'assumer leurs rôles futurs en tant que professionnels, dirigeants et citoyens soucieux d'éthique, concernés par les problématiques de développement durable, engagés et actifs, capables de reconnaître et de signaler les activités liées à la corruption.

2. Définir la corruption

Objectif : L'étudiant est conscient des différentes approches permettant de définir la corruption.

La corruption existe depuis des millénaires (voir par exemple Taylor 2018) et le mot corruption, sous une forme ou une autre, est présent dans la plupart des langues et donc dans notre vocabulaire quotidien. Les citoyens rencontrent ce terme dans les conversations quotidiennes et les médias. Malgré cela, de nombreuses personnes (y compris les professionnels) n'ont qu'une idée assez vague de ce qu'implique réellement la corruption et hésitent lorsqu'il s'agit d'identifier un acte de corruption. Ce n'est guère surprenant : étant donné la nature multidimensionnelle de la corruption, il y a de nombreuses propositions visant à définir ce qu'est ou pourrait être la corruption.

Les définitions de la corruption se fondent souvent sur la corruption perçue comme abus ou utilisation abusive. Les définitions se distinguent les unes des autres par leur façon d'appréhender d'abord ce qui fait l'objet d'abus, puis la personne qui a été responsable de l'abus et enfin les raisons qui l'ont motivé :

- Qu'est-ce qui fait l'objet d'abus ? Les définitions mettent souvent l'accent sur l'abus qui est fait de règles formelles (y compris la législation) ou sur l'abus de pouvoir, de fonctions ou d'influence.
- Abus par qui ? Certaines définitions mettent l'accent sur l'abus commis par des titulaires de charges publiques, des décideurs politiques et/ou des décideurs du monde des affaires ; d'autres visent plus largement les abus commis par quiconque s'est vu confier un pouvoir ou une influence en délégation pour influencer les décisions ou la prise de décision.
- Pour quelles raisons ? La plupart des définitions soulignent que le gain ou l'avantage personnel est un facteur important de motivation dans le cadre des affaires de corruption. Certaines définitions insistent également sur les efforts déployés en faveur des membres de la famille, des amis ou du propre parti politique du décideur, ou encore en faveur du propre groupe ethnique, religieux ou autre du décideur. Les avantages peuvent être monétaires ou non (cadeaux, faveurs, etc.).

Une définition, qui suit ce modèle, est celle proposée par l'ONG Transparency International (2018b) : « la corruption consiste en l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées »².

² Pour une étude plus poussée des (différentes) définitions de la corruption, voir Groop (2013).

3. Formes de corruption

Objectif : L'étudiant est conscient que la corruption est un problème à plusieurs facettes ; il est capable de présenter les différentes formes de corruption et est familier avec les termes clés.

La corruption est souvent associée aux pots-de-vin et à des échanges d'argent. En réalité, elle revêt de nombreuses formes et n'implique pas toujours des transactions monétaires. Il est important d'être conscient des différentes formes de corruption et d'être capable de les distinguer, car elles diffèrent pour ce qui est des causes mais aussi des conséquences et de l'impact global sur la société. Ainsi, il est important de garder à l'esprit que les mesures de lutte contre la corruption doivent être planifiées en fonction de chaque forme particulière de corruption. Voici les principales formes de corruption :


- Pour la plupart des gens, les **pots-de-vin** sont la première chose qui vient à l'esprit lorsque l'on parle de corruption. Les pots-de-vin désignent le fait d'offrir ou de donner une rétribution (comme une somme d'argent, une bouteille de vin, des billets gratuits pour l'opéra), par exemple pour obtenir un permis de construire, pour assurer un accès rapide aux soins de santé ou pour influencer l'issue d'une affaire judiciaire. Cette forme de corruption est appelée « corruption active ». Ainsi, une personne qui demande ou accepte une telle rétribution se livre à une forme de corruption dite « passive » (terme trompeur, car la personne est souvent très active pour tenter d'obtenir la rétribution). Les termes « **paiements de facilitation** », « **ristournes clandestines** » et « **commissions occultes** » sont parfois utilisés pour décrire des pots-de-vin plus modestes visant à faciliter ou à accélérer des processus tels que, par exemple, le dédouanement ou la délivrance d'un passeport. En anglais, on parle alors de « **speed money** » ou « **grease money** ».
- Le **favoritisme (ou copinage)** est une forme courante de corruption. Le favoritisme fait référence au traitement préférentiel ou au soutien abusif d'une personne ou d'un groupe. Un agent de la fonction publique chargé de l'achat de nouveaux véhicules peut, par exemple, acheter ces véhicules auprès d'une connaissance, sans tenir compte d'alternatives moins chères et de meilleure qualité, ou donner du travail à des amis même s'ils sont moins qualifiés que d'autres candidats. Lorsque ceux qui sont favorisés sont des membres de la famille, on parle de **népotisme**. Enfin, le terme **patronage** est utilisé, par exemple, lorsque les alliés et les partisans sont récompensés par des nominations ou d'autres avantages.
- Le **clientélisme** est lié au favoritisme et au patronage. Il s'agit d'un « mécène » riche et puissant, qui fournit différents types de ressources en échange, par exemple, de votes de ses « clients ».
- Les termes **abus de pouvoir** ou **abus de fonction officielle** sont utilisés lorsqu'une personne utilise son autorité ou sa fonction officielle à des fins privées ou abuse des moyens qui lui sont confiés. En français, les termes **prévarication** et **malversation** sont parfois utilisés.

- Le terme **collusion** est utilisé pour décrire un accord secret entre deux personnes ou groupe, par exemple des fabricants ou des fournisseurs, visant à obtenir un gain financier collectif abusif. On parle alors d'une **entente** entre les acteurs impliqués.
- Le **trafic d'influence** désigne le fait pour une personne d'abuser de son influence ou de ses liens avec les décideurs au profit d'une tierce partie en échange d'argent ou d'autres avantages abusifs.
- Le **détournement de fonds** consiste à s'approprier ou à utiliser pour son bénéfice personnel des fonds ou des biens confiés à sa garde.
- L'**extorsion** consiste à obtenir des services ou un bénéfice par la force ou la menace³.

Autres termes liés à la corruption :

- Les termes **conflit d'intérêts** désignent une situation où les intérêts privés d'une personne entrent en conflit avec ses fonctions officielles, en ce sens qu'elle sera personnellement touchée par le résultat de la décision qu'elle doit prendre dans l'exercice de ses fonctions. C'est le cas, par exemple, d'un parlementaire siégeant dans une commission qui décide de la nomination d'un nouveau médiateur alors qu'il est marié à l'un des candidats à ce poste, ou encore d'un fonctionnaire participant à la prise de décision concernant un marché public de grande envergure tout en détenant des actions dans une des sociétés soumissionnaires du contrat. Les conflits d'intérêts peuvent être évités, par exemple en se récusant du processus décisionnel.
- Les termes **financement illégal**, **financement contraire à l'éthique** ou **financement occulte** dans le cadre d'élections sont utilisés pour décrire les tentatives visant à influencer les décisions politiques par le financement illégal et/ou non transparent des partis politiques ou des campagnes électorales.
- Les expressions « **porte tambour** », « **porte tournante** » (**revolving doors** en anglais) ou « **chaise musicale** » désignent les rotations de personnel de haut niveau (parlementaires, ministres, hauts fonctionnaires, conseillers, etc.) entre un poste dans le secteur public et un autre dans le secteur privé (ou vice versa). De tels mouvements peuvent accroître le risque de corruption.
- La **fraude** est une action trompeuse qui vise à obtenir un avantage indu.
- Le **blanchiment d'argent** est le processus qui consiste à dissimuler l'origine et la propriété du produit d'activités criminelles en donnant l'impression que le produit provient d'une source légitime.
- L'**enrichissement illicite** implique les biens (tels que les véhicules, les biens immobiliers, les actions ou autres biens similaires) qui sont disproportionnés par rapport au revenu légal d'une personne.
- La **grande corruption** désigne l'implication de hauts fonctionnaires et de décideurs de haut niveau dans la corruption à grande échelle qui profite à quelques-uns et nuit à un grand nombre

³ Dans le cadre du détournement de fonds et de l'extorsion, seul un des partis en présence titre un bénéfice de l'abus.



de personnes. Ce terme est souvent utilisé comme synonyme de corruption politique, ce qui signifie que les décideurs politiques modifient les politiques, la législation et les dispositifs institutionnelles pour leur propre bénéfice.

- La **petite corruption**, en revanche, désigne les actes de corruption commis par des fonctionnaires de rang moindre dans leurs interactions avec les citoyens ordinaires. Cette corruption est aussi souvent appelée **corruption bureaucratique**. Bien qu'elle soit qualifiée de « petite », cette corruption a de graves conséquences pour les citoyens ordinaires, qui sont privés de services et voient leurs droits fondamentaux bafoués.
- L'expression « **captation de l'État** » désigne un type de corruption politique systémique par laquelle des individus, des entreprises, des organisations ou d'autres entités façonnent et influencent la législation, les politiques ou l'économie d'un pays à leur propre avantage. Cela peut comprendre l'achat de votes, l'achat de décisions judiciaires et le financement illicite d'élections ou de partis.

4. Mesurer et surveiller la corruption

Objectif : L'étudiant appréhende les difficultés qui existent à mesurer la prévalence et le niveau de corruption.

Quelle est l'ampleur de la corruption dans un pays donné ? Quels sont les visages de la corruption et quels sont les secteurs les plus touchés ? Quels sont les acteurs impliqués dans des activités illégales ou frauduleuses ? Il va sans dire que des données fiables sur la prévalence et la nature de la corruption sont nécessaires pour mobiliser des moyens, proposer des politiques publiques, planifier des actions de lutte contre cette corruption et évaluer si ces actions portent leurs fruits.

Les données sur la prévalence ou la nature de la corruption peuvent être obtenues auprès d'un certain nombre de sources, notamment des indices quantitatifs, des recherches qualitatives et des évaluations effectuées par différents organes de contrôle. Cette section se concentre principalement sur les avantages et les inconvénients des « indices de corruption » quantitatifs, tandis que les informations sur la surveillance de la corruption assurée par les mécanismes internationaux de surveillance sont brièvement abordées à la section 7.

A. Indices quantitatifs de corruption

Depuis les années 1990, de vastes études comparatives sur la corruption ont été rendues possibles grâce à un meilleur accès à des données quantitatives couvrant un grand nombre de pays. Les données quantitatives relatives à la corruption se présentent toutefois sous différentes formes, notamment en ce qui concerne la méthodologie et les sources sous-jacentes, la couverture géographique et les questions constituant l'enquête. Certaines préoccupations ont été exprimées quant à la qualité des

données quantitatives disponibles et à la pertinence des différentes mesures et indices (Groop, 2013). Certains des défis liés à ces indices sont décrits ci-dessous.

➔ La difficulté de produire des preuves tangibles

Les acteurs impliqués dans des affaires de corruption sont naturellement réticents à partager des informations sur leurs activités. C'est particulièrement vrai dans le cas de la corruption à grande échelle impliquant des hauts fonctionnaires ou des personnalités politiques, militaires et du monde des affaires. En conséquence, il est difficile d'obtenir des données fondées sur l'expérience en matière de corruption et la plus grande part des données produites concerne la petite corruption.

Les données fondées sur les perceptions (en prenant comme point de départ les perceptions de la prévalence ou de la nature de la corruption dans un contexte donné) sont toutefois relativement plus faciles à produire. Beaucoup d'indices dits de corruption s'appuient donc sur des perceptions lorsqu'ils évaluent l'ampleur et la nature de la corruption dans un pays donné.

Les attitudes à l'égard des perceptions servant de base aux évaluations de la corruption varient. Certains considèrent que les données fondées sur les perceptions sont moins objectives et moins fiables que les données fondées sur l'expérience. Mais les experts soulignent également qu'une plus grande attention pourrait être accordée à faire en sorte que les perceptions des « citoyens ordinaires » (par opposition à celles des experts) soient enregistrées et prises en compte lors de la mesure des niveaux de corruption. D'autres rappellent encore que la perception de la corruption ne doit être considérée que comme une certaine représentation de la corruption réelle.

➔ La difficulté de saisir les multiples visages de la corruption

Comme mentionné à la section 3, la corruption peut prendre plusieurs formes. Il n'est pas possible de capturer la totalité ni même la plupart de ces formes au moyen d'un seul indice. Les producteurs d'indices ont résolu ce problème de plusieurs façons. Alors que certains indices se concentrent uniquement sur les pots-de-vin (et ne couvrent donc qu'un des « visages » de la corruption), d'autres cherchent à couvrir un éventail plus large de formes de corruption. Par ailleurs, certains indices utilisés comme « mesures de la corruption » se concentrent en fait sur des questions autres que la corruption, comme le climat d'investissement et la compétitivité, les risques politiques, économiques et financiers ou encore l'accès à l'information (Groop 2013). Dans ce contexte, il est essentiel de se familiariser avec la méthodologie qui sous-tend l'élaboration d'un indice avant de l'utiliser dans la prise de décision ou même les analyses liées à la corruption.

➔ La difficulté d'appréhender la corruption dans tous les secteurs et tous les contextes

La corruption peut se produire à tous les niveaux de la société et dans tous les secteurs. Pourtant, aucun indice de mesure n'est en mesure de saisir la prévalence de la corruption dans l'ensemble d'une

société donnée. Alors que certains indices se concentrent uniquement sur le secteur public, d'autres se limitent au secteur des entreprises ou au champ du politique (Groop 2013, June et al. 2008).

L'Indice de perception de la corruption (IPC) par Transparency International

L'Indice de Perception de la Corruption (IPC) de Transparency International a fait l'objet d'une couverture médiatique importante et est donc devenu au fil du temps connu non seulement des experts et des décideurs, mais également des citoyens ordinaires. L'indice est réactualisé chaque année et a grandement contribué à une prise de conscience de la corruption et de ses effets néfastes par le grand public.

Cet indice est basé sur une méthodologie spécifique. Depuis plusieurs années, Transparency International a déployé des efforts importants afin de sensibiliser le public à la méthodologie de l'indice afin de s'assurer que celui-ci est compris et utilisé correctement. Malgré cela, l'indice est souvent mal interprété et utilisé. Voici les erreurs récurrentes :

- penser que l'indice constitue la vérité ultime sur l'ampleur de la corruption, oubliant qu'il est fondé sur les perceptions (comme beaucoup d'autres indices similaires) et qu'il n'indique donc qu'une estimation de la prévalence de la corruption fondée sur des enquêtes menées par des experts et des dirigeants d'entreprise
- penser que l'indice s'applique à tous les secteurs de la société, alors même qu'il ne mesure que les perceptions de la corruption dans le secteur public
- penser qu'il s'applique à toutes les formes de corruption.

B. La surveillance de la corruption assurée par les mécanismes internationaux de suivi

Un certain nombre d'accords relatifs à la corruption ont été élaborés pour guider les activités de lutte contre la corruption. Bon nombre de ces accords ont abouti à la création de mécanismes de suivi visant à évaluer les résultats des moyens mis en œuvre. Ces évaluations permettent également de produire des informations précieuses sur la prévalence et la nature de la corruption dans le contexte d'un pays donné. De plus amples informations sur certains de ces mécanismes de suivi et sur les données produites au cours du processus de suivi sont présentées à la section 7.

5. Les causes de la corruption

Objectif : L'étudiant est capable de donner la liste et de discuter des causes qui provoquent la corruption selon les recherches.

Malgré les efforts considérables déployés par les universitaires et les experts, « on sait très peu de choses sur ce qui fait que la corruption est plus élevée à un endroit qu'à un autre » (Treisman 2000).

De nombreuses études scientifiques s'orientent vers des directions différentes, ce qui laisse entrevoir que la corruption est un problème difficile à cerner, aux multiples facettes, et renvoyant potentiellement à de nombreuses variables explicatives (Groop, 2013).

Les chercheurs engagés dans des recherches quantitatives sur la corruption pointent plusieurs variables qui semblent lier à la variable de la corruption. Il s'agit notamment des variables mesurant le développement économique, les niveaux et l'histoire de la démocratie, les institutions politiques et la présence d'une tradition religieuse protestante. Ces variables seront brièvement examinées ci-dessous :

A. Le développement économique

Les causes économiques de la corruption ont été explorées dans une large mesure, et le niveau de développement économique est généralement considéré comme un facteur explicatif décisif du niveau de corruption. Toutefois, le développement économique en soi ne suffit pas à lui seul à endiguer la corruption. En effet, dans les pays les plus riches, une répartition inégale des ressources peut par exemple entraîner un haut niveau de corruption (Nye 1967).

Pourquoi les pays économiquement développés sont-ils associés à des niveaux de corruption moins élevés ? Selon des recherches (Andvig & Fjeldstad 2000) :

- le risque d'être découvert et sanctionné est plus élevé dans les pays économiquement développés
- le développement économique contribue à élever les niveaux d'éducation et d'alphabétisation, ce qui limite le développement de la corruption
- les pays économiquement développés se caractérisent dans une large mesure par des relations dépersonnalisées, qui sont associées à une moindre prévalence de la corruption
- le stigmate social de la corruption est plus grand dans les pays économiquement développés.

B. La démocratie

Les liens entre la démocratie et la corruption ont été bien mis en évidence par de nombreux chercheurs, qui soulignent que les niveaux de corruption diminuent avec (i) des niveaux croissants de démocratie ou (ii) une longue histoire démocratique. Le lien entre les niveaux de démocratie et les niveaux de corruption peut toutefois ne pas être aussi simple que supposé au départ. Amundsen (1999) souligne que les pays qui connaissent une transformation rapide comme dans le cadre de la transition démocratique peuvent être aux prises avec des niveaux de corruption plus élevés que les démocraties stables ou que les États autoritaires. Cela peut s'expliquer par le fait que les États semi-démocratiques ne disposent ni des mécanismes de contrôle des États autoritaires ni des freins et contrepoids des démocraties consolidées.

Dans les faits, les niveaux de corruption seraient réduits au sein des démocraties consolidées qui :

- mettent l'accent sur la liberté d'expression et la liberté de la presse
- promeuvent l'idée que la corruption est contraire aux valeurs démocratiques fondamentales
- encouragent les citoyens à être attentif au comportement des fonctionnaires (Sandholtz et Koetzle 2000)

C. Les institutions politiques

Les universitaires ont également souligné le lien étroit qui existe entre certaines institutions politiques et les niveaux de corruption. Les systèmes parlementaires sont souvent, mais pas toujours, associés à de faibles niveaux de corruption. Gerring et Thacker (2004) constatent que le parlementarisme réduit les niveaux de corruption et soutiennent que c'est parce que ce système centralise le pouvoir politique. L'unitarisme⁴ contribue en général également à réduire les niveaux de corruption en :

- établissant des normes universalistes
- se basant sur une constitution nationale et en se concentrant sur des questions à portée nationale
- favorisant la création de partis forts au niveau national
- en réduisant les opportunités d'exercer un droit de veto. (Gerring & Thacker 2004).

D. Le protestantisme

Un certain nombre d'études établissent un lien entre le protestantisme et des niveaux de corruption moindres. Treisman (2000) suggère deux façons distinctes par lesquelles la religion est susceptible d'affecter les niveaux de corruption :

- D'une part, la religion a un impact sur les attitudes culturelles à l'égard de la hiérarchie sociale. Dans les pays où dominent des religions plutôt « hiérarchiques » (comme le catholicisme ou l'islam), les individus sont moins enclins à contester les titulaires de charge, ce qui contribue à accroître les niveaux de corruption. Là où le protestantisme domine, l'obligation sociale de rendre des comptes est plus importante.
- D'autre part, la religion est également susceptible d'affecter les niveaux de corruption en raison de la nature des relations distinctes que les différentes religions du monde nouent avec l'État. La séparation entre l'Église et l'État (caractéristique de nombreux pays protestants) encourage une vision plus critique de l'État ainsi qu'une surveillance accrue. Ces pays sont susceptibles de présenter des niveaux de corruption inférieurs à ceux des États où l'Église et l'État sont étroitement liés.

⁴ Les systèmes politiques unitaristes sont définis par une centralisation forte du pouvoir.

E. Autres variables explicatives

Les chercheurs se concentrent également sur d'autres variables pertinentes souvent associées à une prévalence plus élevée ou à des niveaux élevés de corruption :



Variables liées à la culture et à la société

- Absence d'une culture de remise en question des décideurs ou de remise en question des décisions
- Règles informelles incitant à des actes de corruption ou à considérer la corruption comme « normale »
- Faible développement de la société civile ou contrôle des organisations de la société civile et des individus
- Niveaux élevés de pauvreté
- Faibles niveaux d'éducation et d'alphabétisation
- Faible sensibilisation à la corruption.



Variables liées aux procédures et aux dispositifs institutionnels

- Inefficacité de l'obligation de rendre des comptes (y compris des sanctions) et difficulté de la surveillance (en raison du manque de clarté des procédures, de l'opacité, etc.)
- Structures décisionnelles très hiérarchisées et complexes
- Procédures peu claires, par exemple en cas de récusation
- Systèmes de contrôle insuffisants et/ou institutions de contrôle faibles (y compris les commissions de lutte contre la corruption) en raison du manque de ressources, d'indépendance ou d'un mandat clair
- Complexité des procédures et lourdeur de la bureaucratie
- Décisions prises individuellement par les fonctionnaires (par exemple, absence du principe des quatre yeux)
- Absence de droit de recours contre les décisions.



Autres variables

- L'absence de véritable volonté politique d'endiguer la corruption, y compris l'absence de déclaration claire condamnant la corruption
- Faibles salaires
- L'absence d'une législation complète en matière de corruption.

6. Réponses à la corruption

Objectif : L'étudiant comprend les distinctions entre les réponses préventives et les réponses en réaction à la corruption ; il est capable de donner des exemples dans les deux cas.

La corruption peut être combattue à l'aide d'un certain nombre de moyens et d'outils différents. Ceux-ci dépendent d'un certain nombre de facteurs, notamment la nature et la prévalence de la corruption dans le contexte en question, le degré de priorité accordée à la lutte contre la corruption, la fonction et les compétences des acteurs impliqués ainsi que des coûts associés. Plusieurs réponses à la corruption sont détaillées ci-dessous en fonction des acteurs impliqués⁵.

A. Prévention de la corruption

Les mesures de prévention de la corruption sont mises en œuvre de manière proactive (ex ante), en vue d'éliminer les conditions de son émergence, de la stopper avant qu'elle ne se développe largement et d'éradiquer les incitations à s'engager dans la corruption. Un certain nombre de ces mesures sont brièvement expliquées ci-dessous.

Évaluations des risques de corruption

Les efforts de lutte contre la corruption exigent des données fiables sur la nature et la prévalence de la corruption dans un contexte donné. Les évaluations visant à acquérir de telles données sont donc souvent entreprises à un stade précoce des efforts de lutte contre la corruption. Idéalement, les évaluations devraient être à la fois qualitatives et quantitatives, rassemblant des informations provenant de sources diverses afin de tenter de compenser les biais, les erreurs et les simples perceptions. Les évaluations peuvent également porter sur les structures et les organisations, y compris les institutions. Ces études examinent dans quelle mesure les institutions sont touchées par la corruption et leur capacité (potentielle) à participer aux efforts de lutte contre celle-ci.

Les données recueillies grâce aux évaluations des risques de corruption sont utiles à l'élaboration de politiques anti-corruption et au renforcement effectif des institutions.

Renforcement des institutions


Le terme « institution » peut désigner une multitude d'entités et de procédures (Kollman 2012). Dans les faits, les institutions officielles peuvent être considérées comme « les règles du jeu au sein d'une société ou, plus formellement, (...) les contraintes conçues humainement qui façonnent l'interaction humaine » (North 1990). En tant que telles, elles déterminent « qui peut légalement faire quoi, quand et comment » (Kollman 2012). Vu sous cet angle, le renforcement des institutions fait partie intégrante des efforts de lutte proactive contre la corruption.

⁵ Cette section s'appuie sur la boîte à outils anti-corruption de l'ONU (UNODOC 2004).

Le renforcement des institutions s'articule traditionnellement autour de ce qu'on appelle les piliers de l'intégrité, c'est-à-dire les institutions de l'État (notamment le parlement, la fonction publique et le pouvoir judiciaire) qui ont un rôle clé à jouer dans la lutte contre la corruption. Les actions sont multiples ; il s'agit notamment de : renforcer les relations entre les institutions, établir une hiérarchie bien définie des responsabilités en leur sein, mettre en place un leadership construit sur des principes éthiques, assurer une meilleure transparence, développer la sensibilité à la corruption, faire évoluer les mentalités, les croyances et les coutumes, établir des normes et élaborer des codes de conduite, améliorer les capacités de surveillance et d'évaluation, renforcer les processus spécifiques comme celui de garantir l'impartialité dans les attributions de marchés ou les recrutements.

- La réforme des **institutions judiciaires** est généralement considérée comme un premier pas important. Ces réformes commencent souvent par une évaluation de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux autres institutions de l'État (et au-delà). Les mesures adoptées dans le cadre des réformes comprennent notamment la formation des juges et du personnel judiciaire, l'établissement de codes de conduite, la révision des procédures d'attribution des affaires et l'établissement de règles relatives à la divulgation des actifs et des revenus.
- Le renforcement des institutions impliquant la **police** se concentre de la même manière sur les procédures internes, y compris celles visant les conflits d'intérêts, les recrutements, les déclarations de patrimoine, les règles pour l'acceptation ou le nécessaire refus de cadeaux. Une attention particulière est accordée au renforcement des capacités de dépistage et d'investigation. Ces activités peuvent comprendre un certain nombre d'éléments, notamment :
 - a. Sensibiliser les agents de police aux formes de corruption afin de s'assurer que les cas de corruption sont détectés et reçoivent l'attention nécessaire
 - b. Mise en place de formations pour les enquêteurs (par exemple sur les techniques d'enquête, l'utilisation de l'information, la sécurité du personnel, l'intégrité et l'indépendance des enquêteurs, les relations avec les médias, etc.)
 - c. Renforcer et améliorer la coopération entre entités (procureurs, institution nationale de contrôle des finances publiques, autorités chargées du contrôle des frontières, etc.)
 - d. Sensibilisation à l'importance de la protection des dénonciateurs⁶ et mise en place de procédures relatives à l'application concrète de cette protection.
- Certains pays choisissent de créer des **agences ou des commissions indépendantes de lutte contre la corruption (ACA : Anti-Corruption Agencies)**. De Sousa (2009) explique qu'il n'existe pas de « modèle standardisé d'agence anti-corruption » mais il énumère un certain nombre de caractéristiques qui leurs sont communes :

⁶ En anglais, le terme « whistleblower », littéralement « celui qui souffle dans le sifflet », désigne aussi bien le dénonciateur que l'informateur ou le lanceur d'alerte sans connotation péjorative. Dans le vocabulaire juridique français, le dénonciateur est également un terme dénué de connotations péjoratives [note de traduction].

- 
- a. L'indépendance par rapport aux autres organismes chargés de l'application de la loi dans le même domaine et un mandat à la fois exclusif et durable de lutte contre la corruption
 - b. Un accent mis sur les activités préventives et répressives, y compris la recherche
 - c. Les compétences et la permission de recueillir, stocker, traiter et partager des informations sur la corruption
 - d. La coopération avec d'autres acteurs et des liens avec les mesures anticorruptions prises par d'autres acteurs
 - e. Participation à la coopération internationale en matière de corruption
 - f. Un mandat précis en ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes
 - g. Être connues et accessible au public.

De Sousa ne considère pas que les agences de lutte contre la corruption sont la panacée contre la corruption, au contraire, il souligne les défis auxquels elles sont confrontées (notamment le manque de leadership, les problèmes de gouvernance, le manque de soutien politique et les ressources insuffisantes). Les solutions à ces difficultés font partie des axes de recherche dans le cadre du renforcement des institutions.

- La plupart des pays disposent **d'institutions supérieures de contrôle** ayant pour mission de contrôler les opérations financières et le fonctionnement des organismes publics. En tant que telles, elles ne constituent pas exactement des organismes de lutte contre la corruption, mais remplissent un certain nombre de tâches qui sont pertinentes du point de vue de la lutte contre la corruption. Il s'agit notamment de s'assurer :
 - a. De l'utilisation appropriée et efficace des fonds publics
 - b. Du développement d'une bonne gestion financière
 - c. De l'adéquation de l'action administrative
 - d. De la communication d'informations aux pouvoirs publics et au public (Chêne 2018).

Les efforts de renforcement des institutions liées aux institutions supérieures de contrôle se concentrent sur leur indépendance, leurs ressources et leur mandat afin de s'assurer qu'elles sont en mesure d'accomplir leurs tâches.

- Un « **ombudsman** » ou « **ombudsperson** », terme d'origine suédoise traduit en français par « défenseur des droits » ou « protecteur du citoyen », est une institution indépendante nommée par le gouvernement ou le Parlement pour représenter les intérêts du public, y compris l'examen et le suivi des plaintes. Un ombudsman a généralement pour mandat d'enquêter sur les actions des fonctionnaires et des institutions publiques (hôpitaux, écoles, entités gouvernementales, etc.) et, dans certains cas, des acteurs du secteur privé. L'ombudsman peut recommander des solutions pour résoudre des situations de traitement injuste ou de mauvaise gouvernance. Les activités de réforme de cette fonction visent à faire en sorte que l'ombudsman et son personnel aient un mandat suffisamment large et des pouvoirs d'enquête suffisants, mènent des enquêtes de façon indépendante, fassent preuve d'intégrité et que le public ait un accès libre et direct à ce médiateur.

- La réforme de la **fonction publique** met l'accent sur la qualité, le respect des délais, le rapport coût-efficacité et la couverture et l'offre des services. Les activités de lutte contre la corruption dans ce cadre comprennent en général :
 - a. Des efforts faits pour parvenir à des valeurs communes en ce qui concerne, par exemple, les normes de service ou la transparence
 - b. L'établissement de codes de conduite visant à guider les comportements. Les codes de conduite peuvent être « une source d'inspiration » ou encore « fondés sur des règles ». Les premiers établissent des principes éthiques généraux pour les employés et n'énumèrent pas - en règle générale - des types de comportement interdits. Ces seconds sont plus légalistes, listant et interdisant les comportements inappropriés ainsi que les sanctions en cas de violation (Transparency International 2015)
 - c. La mise en place de voies de recours et de procédures d'analyse des plaintes
 - d. La suppression des procédures ou processus trop complexes. Comme l'a exprimé l'ONUDC (2004) : « Les bureaucraties comportant trop d'échelons, les règles trop complexes ou les lignes de conduite peu lisibles en matière de responsabilité, d'informations à transmettre et de comptes à rendre créent des environnements au sein desquels la démarcation entre conduite appropriée et acte de corruption peut ne pas être claire. Une telle situation contribue à développer des cultures qui sont permissives à l'égard des pratiques corrompues et qui peuvent même les tolérer »
 - e. Prévenir les conflits d'intérêts.

- Le **corps législatif** (les **parlements**) joue également un rôle clé dans la lutte contre la corruption. Les activités de prévention contre la corruption peuvent inclure le renforcement (i) de la responsabilité juridique, (ii) de la responsabilité politique (vis-à-vis, par exemple, du public), (iii) de la transparence, (iv) de la surveillance par des comités et des institutions de surveillance et (v) de la formation des législateurs, etc. (ONUDC 2004).

Stratégies et plans d'action de lutte contre la corruption

Les stratégies et les plans d'action de lutte contre la corruption sont en général élaborés à un stade précoce du processus de réforme. Certains pays optent pour des stratégies autonomes et spécifiques, tandis que d'autres intègrent des activités visant à réduire la corruption dans leurs stratégies et politiques existantes.

L'élaboration d'une stratégie doit être abordée avec prudence. L'ONUDC (2015) énumère un certain nombre de questions que les décideurs devraient garder à l'esprit :

- Il n'y a pas de plan de ce à quoi devrait ressembler une stratégie et de ce qu'elle devrait inclure. Les décideurs politiques devraient éviter de copier la stratégie d'un autre pays et se concentrer plutôt sur leur propre contexte
- Il est important d'assurer à la stratégie élaborée un soutien politique à un stade précoce

- Les institutions gouvernementales et les autres acteurs concernés par la stratégie ou la politique devraient être associés à son processus d'élaboration afin de garantir leur capacité à s'y adapter et leur engagement en faveur de sa mise en œuvre
- Le processus d'élaboration devrait inclure (ou être précédé d') une analyse des défis en jeu en matière de corruption, mais aussi les autres politiques liées à la lutte contre la corruption et les acteurs déjà impliqués dans la lutte contre la corruption
- La stratégie devrait fixer des objectifs clairs et être assortie de ressources suffisantes
- Les responsables de la mise en œuvre devraient bénéficier d'une assistance et d'un soutien techniques suffisants
- La stratégie devrait comprendre (i) un plan de suivi détaillé, comprenant des indicateurs mesurables pour déterminer si les objectifs ont été atteints et (ii) une évaluation des risques pour déterminer comment les problèmes peuvent être évités.

Sensibilisation et responsabilisation

La sensibilisation est un élément clé de toute boîte à outils anticorruption. Au bout du compte, la sensibilisation peut être considérée comme un moyen d'habiliter les gens à s'engager pour la surveillance et l'obligation de rendre des comptes. Les efforts visant à responsabiliser les individus et les communautés impliquent :

- Des campagnes d'éducation et d'information du public
- L'inclusion de la lutte contre la corruption dans les programmes scolaires et les cours universitaires
- De promouvoir les publications, les recherches et les rapports relatifs et à la corruption
- De dispenser une formation aux médias et de promouvoir le journalisme d'investigation et l'indépendance des médias
- D'apporter un soutien aux entreprises, aux entités du secteur public, etc. engagées dans des actions de sensibilisation et de responsabilisation

Accroître la transparence et l'ouverture

La transparence est largement considérée à la fois comme une fin importante en soi (car elle contribue à asseoir la crédibilité du gouvernement et des preneurs de décision ainsi qu'à renforcer la démocratie) et comme un moyen de prévenir et de combattre la corruption. La plupart des actions de prévention de la corruption comprennent donc des mesures visant à accroître la transparence et l'ouverture. La transparence facilite la surveillance, accroît les risques d'être pris et sanctionné et (en conséquence) limite les tentations de commettre des actes de corruption.

Les efforts ex ante visant à accroître la transparence se concentrent sur (i) la législation (l'accès à l'information et autres lois), (ii) les consultations et auditions publiques, (iii) les processus spécifiques (y compris les attributions de marchés publics, l'octroi de subventions et d'aides publiques, le financement politique et électoral, les efforts de lobbying auprès des décideurs) ainsi que (iv) le renforcement des capacités des institutions à fournir la réponse à ces demandes d'information, à tenir

ces consultations et à collecter et analyser les informations concernant les avoirs, les engagements et les intérêts des personnes.

B. Lutte contre la corruption

Les mesures de lutte contre la corruption active sont utilisées en réaction, lorsque des actes de corruption sont soupçonnés ou détectés. Un certain nombre de ces mesures sont brièvement expliquées ci-dessous.

➔ Application de la loi

Pour les forces de police, les efforts de lutte contre la corruption active se concentrent sur les enquêtes, il s'agit d'établir et d'évaluer : (i) ce qui s'est passé et comment, (ii) les suspects et victimes potentiels, (iii) les dommages causés et (iv) les plaintes de la part de la victime. La police a à sa disposition différentes techniques d'enquête et la possibilité d'entendre différents témoins et acteurs. Dans certains cas, les liens avec des affaires de corruption n'apparaissent que lorsque les enquêtes progressent. Ainsi, la sensibilisation à la corruption et le temps nécessaire à une analyse approfondie sont essentiels. Les enquêteurs doivent également veiller à ce que les personnes qui signalent des faits et les témoins soient en sécurité, c'est-à-dire qu'ils doivent suivre les procédures de protection des dénonciateurs et des témoins.


➔ Ministère public et autorités judiciaires

La sensibilisation à la lutte contre la corruption et l'indépendance sont mises à l'épreuve dès le stade de la prise de décision d'engager des poursuites mais aussi lorsque les affaires liées à la corruption sont jugées devant les tribunaux. Dans son rapport (Conseil de l'Europe 2011), la Commission de Venise souligne l'importance de l'indépendance « interne » et « externe » des procureurs. Concernant l'indépendance externe, la Commission souligne « qu'il est interdit à l'exécutif de donner des instructions dans des cas individuels ». L'indépendance interne fait référence à la liberté d'engager des poursuites sans autorisation préalable de la hiérarchie. La sensibilisation des procureurs à la lutte contre la corruption est souvent assurée par le biais d'une spécialisation et d'une formation ciblée.

De même, la Commission de Venise souligne l'importance de l'indépendance des juges (Conseil de l'Europe 2010), en faisant à nouveau la distinction entre indépendance interne et externe : « L'indépendance externe protège le juge de l'influence d'autres pouvoirs étatiques et constitue un élément essentiel de l'Etat de droit. L'indépendance interne [...] garantit qu'un juge ne prend ses décisions que sur la base de la Constitution et des lois et non sur la base d'instructions données par des juges de rang supérieur ».

➔ Législation anti-corruption et sanctions

La législation permet des sanctions lorsque des actes de corruption sont détectés. La législation essentielle du point de vue de la lutte contre la corruption comprend (sans toutefois s'y limiter) :

- 
- Le Droit pénal (sanction de la corruption et des actes connexes, par exemple les pots-de-vin, les détournements de fonds et le détournement de ressources publiques par des agents publics, la fraude et l'extorsion)
 - La législation sur le blanchiment d'argent
 - La réglementation bancaire
 - La loi sur l'accès à l'information
 - Le Droit des marchés publics
 - Le Droit comptable
 - La législation relative à la police
 - La législation relative aux lois sur les audits financiers
 - La législation sur le financement politique et électoral
 - La législation sur la fonction publique
 - La législation relative aux dénonciateurs

Toutefois, les sanctions n'impliquent pas toujours des procédures judiciaires et des peines. Il convient de garder à l'esprit que les sanctions sont variables, elles vont des condamnations pénales (parmi les plus coercitives) au licenciement, en passant par la dégradation des perspectives d'emploi, l'exclusion des entreprises (niveau intermédiaire) et la simple menace de divulgation (parmi les moins coercitives) (Groop 2013).

Protection des dénonciateurs

Les dénonciateurs ont souvent un rôle clé dans la mise au jour des cas de corruption. Toutefois, lorsqu'ils signalent des cas ou des soupçons de corruption, les dénonciateurs font souvent face à des représailles de la part de leur employeur ou d'autres acteurs impliqués dans les actes signalés. Ces représailles peuvent prendre la forme d'un licenciement, de la perte de possibilités de promotion, de mutations punitives et de réductions de salaire, de harcèlement ou de tout autre traitement punitif ou discriminatoire. Pour que les dénonciateurs puissent signaler un cas sans crainte de représailles, ils doivent pouvoir le faire en toute sécurité (confidentiellement ou anonymement) et ils doivent être protégés en cas de représailles, directes ou indirectes, quelles qu'elles soient.

7. Normes internationales en matière de lutte contre la corruption

Objectif : L'étudiant est capable de discuter des différents accords internationaux et de préciser leur aire d'application.

Un certain nombre d'accords internationaux relatifs à la corruption ont été élaborés pour encadrer les activités de lutte contre la corruption.

A. La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC)

Parmi ces accords, la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) a été signée ou ratifiée par la plus grande partie des états du monde si bien qu'elle est donc considérée unanimement comme un traité anticorruption historique. La Convention, établie en décembre 2003, est entrée en vigueur en 2005. Elle souligne l'importance des mesures aussi bien punitives que préventives pour lutter contre la corruption. Elle souligne également le caractère essentiel de la coopération internationale et de la restitution des produits de la corruption. Les États parties s'engagent à s'entraider en fournissant une assistance technique (ressources financières et humaines, formation et recherche). La Convention souligne encore l'importance de la sensibilisation de la société civile à la surveillance et à l'obligation de rendre des comptes (U4 2010).

La CNUCC repose sur mécanisme d'examen par les pairs, qui s'applique à tous les États parties. Le but de ce mécanisme est d'aider les États parties à mettre en œuvre la CNUCC. Chaque État partie est examiné par deux autres pays. Le processus aboutit à un rapport d'examen, qui comprend des recommandations concrètes à l'intention de l'État partie examiné. Le rapport reste confidentiel, mais les États parties examinés sont encouragés à le publier (Nations Unies 2011).

Le premier cycle d'examens de pays était axé sur l'application des chapitres de la Convention relatifs à la coopération internationale et à la criminalisation. Le deuxième cycle d'examens, actuellement en cours, porte sur les chapitres relatifs à la prévention et au recouvrement des avoirs.

B. Les Conventions contre la corruption du Conseil de l'Europe

La mission du Conseil de l'Europe est de défendre et de promouvoir la démocratie pluraliste, les droits de l'homme et l'Etat de droit. Le Conseil a fait de la lutte contre la corruption l'une de ses priorités compte tenu des graves effets de la corruption sur l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme, la bonne gouvernance, l'équité et la justice sociale, la concurrence, le développement économique et la stabilité des institutions démocratiques. Son approche de la lutte contre la corruption se décline en trois points : (i) l'établissement de normes et de standards, (ii) le contrôle du respect de ces normes et (iii) le renforcement des compétences et de l'assistance technique offerte aux différents pays et régions (Conseil de l'Europe 2018a).

La mise en œuvre des Conventions du Conseil de l'Europe contre la corruption est contrôlée par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), créé en 1999. Le suivi par le GRECO comprend :

- une procédure d'évaluation débouchant sur un rapport d'évaluation et des recommandations concrètes visant à faire avancer les réformes nécessaires, et
- une procédure de conformité visant à évaluer les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.

L'évaluation d'un Etat membre donné est effectuée par une équipe d'experts désignés par le GRECO. L'analyse s'appuie sur les réponses écrites à un questionnaire et sur les informations recueillies lors d'une visite sur place dans le pays. A la suite à la visite sur place, l'équipe d'experts rédige un rapport qui est finalement soumis au GRECO pour examen et adoption.

Le GRECO a déjà procédé à quatre cycles d'évaluation thématiques liés à la corruption. Le cinquième cycle d'évaluation en cours est axé sur le renforcement de l'intégrité des cadres supérieurs au sein des gouvernements centraux et des autorités policières (Conseil de l'Europe 2018d).

La Convention pénale sur la corruption

La Convention pénale sur la corruption (Criminal Law Convention on Corruption) est une convention anti-corruption ambitieuse qui vise à ériger en infraction pénale divers actes de corruption. La Convention couvre les formes suivantes de corruption :

- Corruption active et passive d'agents publics nationaux et étrangers
- Corruption active et passive de parlementaires nationaux et étrangers et de membres d'assemblées parlementaires internationales
- Corruption active et passive dans le secteur privé
- Corruption active et passive de fonctionnaires internationaux
- Corruption active et passive de juges nationaux, étrangers et internationaux et de fonctionnaires de tribunaux internationaux
- Trafic actif et passif d'influence
- Blanchiment du produit de délits de corruption
- Infractions comptables (factures, documents comptables, etc.) liées à des délits de corruption (Conseil de l'Europe 2018b)

La Convention civile sur la corruption

La Convention civile sur la corruption définit des règles internationales communes dans le domaine du droit civil et de la corruption, exigeant des signataires qu'ils prévoient « des recours effectifs pour les personnes qui ont subi un préjudice du fait d'actes de corruption, afin de leur permettre de défendre leurs droits et intérêts, y compris la possibilité d'obtenir réparation du préjudice » (Conseil de l'Europe 2018c). La Convention traite de :

- Réparation des préjudices ;
- Responsabilité (y compris la responsabilité de l'État pour les actes de corruption commis par des agents publics) ;
- Négligence des victimes : réduction ou refus de l'indemnisation, selon les circonstances ;
- Validité des contrats ;
- Protection des employés qui dénoncent la corruption ;
- Clarté et exactitude des comptes et des vérifications ;
- Acquisition de preuves ;
- Conservation des biens nécessaires à l'exécution des arrêts définitifs et au maintien du statu quo en attendant le règlement des points en litige ;

- Coopération internationale (Conseil de l'Europe 2018c).

C. La Convention de l'OCDE contre la corruption (Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales)

La Convention anti-corruption de l'OCDE a été signée en 1997 et est entrée en vigueur en 1999. L'objectif de la Convention est de mettre en lumière les graves effets de la corruption dans les relations commerciales internationales. Les signataires sont tenus de criminaliser efficacement les délits de corruption mais aussi de participer à la coopération et aux procédures de suivi.

La Convention établit un processus d'examen par les pairs à durée indéterminée pour s'assurer que les signataires s'acquittent de leurs obligations en vertu de la Convention. Le suivi est assuré par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption. Les rapports de suivi par pays contiennent des recommandations que le pays examiné doit mettre en œuvre.

Le but de la procédure de suivi est d'assurer le respect des dispositions de la Convention ; ce suivi doit être conforme à un certain nombre de principes généraux (OCDE 2019), notamment :

- un suivi systématique et une évaluation cohérente de l'état d'avancement de la mise en œuvre des dispositions de la Convention
- l'équité et l'égalité de traitement
- la coordination avec d'autres organisations internationales

Les rapports de suivi sont publiés sur le site Web de l'OCDE une fois adoptés par le Groupe de travail sur la corruption.

D. Autres normes internationales relatives à la corruption

- La directive relative à la **Lutte contre la fraude portant atteintes aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal** (souvent désigné par le sigle PIF pour Protection des Intérêts Financiers) : l'Union européenne accorde une priorité élevée à la protection de ses intérêts financiers. En avril 2017, le Conseil a adopté la directive PIF, qui fournit des définitions communes d'un certain nombre d'infractions contre le budget de l'UE. La directive entre en vigueur le 6 juillet 2019, remplaçant la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.
- Convention relative à la **Lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union Européenne** : l'objectif de la Convention, qui est entrée en vigueur au niveau international en 2005, est de prévenir la corruption entre fonctionnaires de l'UE et des États membres. En outre,

il vise à améliorer la coopération judiciaire en matière de corruption au sein de l'UE et entre les États membres.

- **Convention interaméricaine contre la corruption (IACAC)** : adoptée par les États membres de l'Organisation des États Américains (OEA) en mars 1996, elle est entrée en vigueur en mars 1997. La Convention met l'accent entre autres choses sur les mesures préventives, la criminalisation et la coopération entre les parties (OEA 2019). La mise en œuvre de la Convention est contrôlée par le Mécanisme de suivi de l'IACAC (MESICIC) au moyen d'évaluations du respect des dispositions.
- **Convention de l'Union africaine (UA) sur la prévention et la lutte contre la corruption** : adoptée en juillet 2003, elle est entrée en vigueur en août 2006. Elle s'attaque à la corruption dans les secteurs public et privé et fixe des normes concernant les mesures que les États membres devraient prendre en matière de prévention, de criminalisation, de coopération internationale et de recouvrement des avoirs. Ses dispositions criminalisent la corruption nationale et étrangère, le détournement de biens par des agents publics, le trafic d'influence, l'enrichissement illicite, le blanchiment d'argent et la dissimulation de biens. La mise en œuvre de la Convention est contrôlée par le Conseil consultatif de l'UA sur la corruption, qui fait rapport au Conseil exécutif de l'UA (Union africaine).

8. Références

African Union (no year). African Union Convention on Preventing and Combating Corruption. At: https://au.int/sites/default/files/treaties/7786-treaty-0028_-_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_e.pdf.

Amundsen, I. (1999). Political corruption: an introduction to the issues. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Andvig, J.C., Fjeldstad, O-H. et al. (2000). Research on Corruption. A policy oriented survey. Bergen & Oslo: CMI & NUPI.

Chêne, M. (2018). The role of supreme audit institutions in fighting corruption. At: <https://www.u4.no/publications/the-role-of-supreme-audit-institutions-in-fighting-corruption.pdf>.

Council of Europe (2010). European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Report on the independence of the judicial system. Part I – The independence of Judges. At: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)004.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)004.aspx).

Council of Europe (2011). European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Report on European Standards as regards the independence of the judicial system. Part II – the Prosecution Service. At: <https://rm.coe.int/1680700a60>.

Council of Europe (2018a). The Fight against Corruption: A Priority for the Council of Europe. At: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/priority-for-the-coe>.

Council of Europe (2018b). Details of Treaty No.173. Criminal Law Convention on Corruption. At: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173?coconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=en_GB.

Council of Europe (2018c). Details of Treaty No.174. Civil Law Convention on Corruption. At: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174?coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=en_GB.

Council of Europe (2018d). How does GRECO work? At: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work>.

De Sousa, L. (2009). Anti-corruption agencies: Between empowerment and irrelevance. EUI Working Paper ERCAS.

European Parliament (2019). Protection of the union's financial interests (PIF directive). At: [http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-protection-of-the-union-s-financial-interests-\(pif-directive\)](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-protection-of-the-union-s-financial-interests-(pif-directive)).

Gerring, J. & Thacker, S. (2004). Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism. British Journal of Political Science, vol. 34.

Groop, C. (2013). Accountability and corruption: a study into political institutions as referees between principals and agents. Doctoral Dissertation, Åbo: Åbo Akademi University Press.

Groop, C. (2017). Controlling the unruly agents – Linkages between accountability and corruption within the executive structures of Botswana. Journal of Contemporary African Studies, vol. 35 no. 1.

International IDEA (2017). Roundtable: The 2030 Agenda: Addressing corruption in support of democratic governance and sustainable development. At: <https://www.idea.int/news-media/events/roundtable-2030-agenda-addressing-corruption-support-democratic-governance-and>.

June, R. et al. (2008). A User's Guide to Measuring Corruption. Oslo: Global Integrity and UNDP.

Kollman K. (2012). The American Political System. New York: W. W. Norton & Company.

North, D.C. (1990), "Institutions, Institutional change and economic performance", Cambridge: Cambridge University Press.

Nye, J.S. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. American Political Science Review, vol. 61, no. 2.

OAS (2019). Inter-American Convention against Corruption (B-58). At: http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_b-58_against_corruption.asp.

OECD (2019). Country Monitoring Principles for the OECD Anti-Bribery Convention. At: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/countrymonitoringprinciplesfortheoecdanti-briberyconvention.htm>.

Sandholtz, W. & Koetzle, W. (2000). Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy and Trade. International Studies Quarterly, vol. 44, issue 1.

Taylor, C. (2018). Corruption and Anticorruption in Democratic Athens. In Kroeze, R., Vitória, A. & Geltner, G. Anticorruption in History. Oxford: Oxford University Press.

Transparency International (2015). Codes of Conduct. Topic Guide. At: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic_Guide_Codes_of_Conduct.pdf

Transparency International (2017). No sustainable development without tackling corruption: the importance of tracking SDG 16. At: https://www.transparency.org/news/feature/no_sustainable_development_without_tackling_corruption_SDG_16

Transparency International (2018a). Global Corruption Barometer 2015/16/17. At https://www.transparency.org/research/gcb/gcb_2015_16/0.

Transparency International (2018b). What is corruption? At: <https://www.transparency.org/what-is-corruption>.

Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, vol. 76, no. 3.

U4 (2010). UNCAC in a nutshell. U4 Brief. At: <https://www.cmi.no/publications/3769-uncac-in-a-nutshell>.

UNDP (2018). 18th International Anti-Corruption Conference (IACC). At: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/speeches/2018/18th-international-anti-corruption-conference--iacc-.html>.

United Nation (2011). Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption—Basic Documents. New York: United Nations.

UNODC (2004). UN anti-corruption toolkit. At: https://www.unodc.org/documents/corruption/Toolkit_ed2.pdf.

UNODC (2015). National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation. New York: United Nations.

➤ Les grandes organisations internationales en rapport avec l'Europe

- Jean CHARPENTIER, Institutions internationales, coll. Mementos, 18e éd., Dalloz, 2012
- Nathalie DE GROVE-VALDEYRON et Saïd HAMDOUNI, Les institutions internationales et communautaires, Coll. Tout le droit, Ellipses, 2002
- Manuel DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Les organisations internationales, coll. Droit International, Economica, 2002
- Hélène SIMONIAN-GINESTE, Fiches d'Institutions internationales, 2e éd., Ellipses, 2012
- Saïd HAMDOUNI, Institutions internationales, coll. Tout le droit, 2e éd., Ellipses, 2007
- Jean-Claude ZARCA, Institutions internationales, Ellipses, 2007
- Pascale MARTIN-BIDOU, Fiches de Droit international public, 2e éd., Ellipses, 2012
- David RUZIÉ et Gérard TEBOUL, Droit international public, coll. Mementos, 21e éd., Dalloz, 2012
- Jean-Claude ZARCA, Droit international public, 2e éd., Ellipses, 2011
- Philippe BLACHÈR, Droit des relations internationales, LexisNexis, 4e éd., 2011
- Agnès GAUTIER-AUDEBERT, Droit des relations internationales, Vuibert, 2007
- Brice SOCCOL et Michel DRAIN, Relations internationales 2009-2010, Paradigme, 2009
- Maurice BERTRAND, L'ONU, La découverte, 2006
- Olivier BLIN, L'Organisation mondiale du commerce, Ellipses, 2004
- Patrick LENAIN, Le FMI, coll. Repères, La Découverte, 2004
- Frédérique MESTRE-LAFAY, L'ONU, PUF, 2009

- Michel RAINELLI, L'Organisation mondiale du commerce, coll. Repères, 9e éd., La Découverte, 2011

➤ Le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

- Rapport annuel d'activités 2012 de Nils Muiznieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, CommDH(2013)5/10 avril 2013
- Site officiel du Commissaire aux droits de l'homme
- « Droits de l'homme et entreprises », rapport, Holger HAIBACH, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Assemblée parlementaire, Doc. 12361, 27 septembre 2010
- Rapport annuel 2012 de la Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe
- Intervention de Martin BRIENS, 7 mai 2013, Conseil de sécurité, OSCE, sur le site
- Site officiel de l'OSCE

➤ Les organisations internationales non gouvernementales

- Yves BEIGBEDER, Le rôle international des organisations non gouvernementales, éd. Bruylant/LGDJ, 1992
- Michel DOUCIN, Les organisations non gouvernementales « acteurs – agis » des relations internationales ?, thèse soutenue en 2005, publiée en 2009, IEP de Bordeaux
- Nicolas LEROUX, La condition juridique des organisations non gouvernementales internationales, éd. Bruylant, 2010
- Marcel MERLE, « Un imbroglio juridique : le "statut" des OING, entre le droit international et les droits nationaux », Bulletin de l'UATI, no 1, 1996
- Andrew E. RICE, Cyril RITCHIE, « Relationships between international non-governmental organizations and the United Nations », Transnational Associations, vol. 47, no 5, 1995
- François RUBIO, « La Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales », Gazette du Palais, no 42, 29 août 2000
- Jean-Claude SHANDA TONME, Le système des organisations internationales non gouvernementales – Émergence d'un droit international spécifique ?, L'Harmattan, 2010

- Ó Marie-Odile WIEDERKEHR, « La Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales du 24 avril 1986 », Annuaire français de droit international, 1987

➤ L'Union européenne, ses institutions et leur fonctionnement

- Michel CLAPIÉ, Manuel d'institutions européennes, Flammarion, Paris, 2010
- Jean-Louis CLERGERIE, Annie GRUBER, Patrick RAMBAUD, L'Union européenne, 9e éd., Dalloz, 2012
- Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, Les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne, Paris, La Documentation française, 2010
- Jacques ZILLER, L'Union européenne, Édition Traité de Lisbonne, coll. Les Notices, La Documentation française, 2008
- Guillaume PROTIÈRE, Fiches d'Institutions européennes, Ellipses, Paris, 2011
- Jean-Louis QUERMONNE, Le système politique de l'Union européenne, 8e éd., Montchrestien, 2010
- Jean-Luc SAURON, Le puzzle des institutions européennes, Gualino, 2010
- Philippe TRONQUOY et Marie-Christine VALLET, Le petit guide de la Constitution européenne, La Documentation française, Paris, 2005
- Jean-Claude ZARKA, L'essentiel des Institutions de l'Union européenne, Paris, Gualino, 2011
- Claude BLUMANN, La fonction législative communautaire, LGDJ, 1995
- Rostane MEHDI, « Directive », dans A. BARAV et C. PHILIP, Dictionnaire juridique des Communautés européennes, PUF, 1993
- Rostane MEHDI, « Règlement », dans A. BARAV et C. PHILIP, Dictionnaire juridique des Communautés européennes, PUF, 1993
- François-Xavier PRIOLLAUD et David SIRITZKY, Le traité de Lisbonne : Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE), La Documentation française, 2008
- Denys SIMON, La directive européenne, Dalloz, 1997

- Léontin-Jean CONSTANTINESCO, L'applicabilité directe dans le droit de la CEE, coll. Droit de l'Union européenne « Grands écrits », Bruylant, rééd. 2006
- Jean-Victor LOUIS et Thierry RONSE, L'ordre juridique de l'Union européenne, Helbing & Lichtenhahn – Bruylant – LGDJ, 2005
- Jean-Victor LOUIS, « La primauté du droit de l'Union, un concept dépassé ? », in Chemins d'Europe : Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué, Dalloz, 2010
- Pierre PESCATORE, L'ordre juridique des Communautés européennes, Bruylant, 2007
- Jolande Melanie PRINSSEN et Annette SCHRAUWEN, Direct Effect: Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine, Europa Law Publishing, 2002
- Paul CASSIA et Terry OLSON, Le droit international, le droit européen et la hiérarchie des normes, coll. Droit et Justice, PUF, 2006

➤ Les moyens d'action – Les politiques de l'Union européenne

- 20 ans de marché unique, 20 ans de réalisations en matière de transports, Commission européenne, DG de la mobilité et des transports, DG de l'énergie, Office des publications de l'UE 2013
- Comprendre les politiques de l'Union européenne – L'Union économique et monétaire et l'euro, Commission européenne, DG de la communication, Office des publications de l'UE, 2013
- Règlement no 450/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2008, établissant le Code des douanes communautaire (Code des douanes modernisé)
- Les politiques de compétence partagée entre l'UE et les États membres
- Les obstacles au marché intérieur du point de vue des citoyens, Commission européenne, Eurobaromètre, rapport complet, septembre 2011
- Guide de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE relative aux articles 56 et suiv. (ancien article 49 du T CE) du TFUE, La libre prestation des services, Commission européenne, 8 mars 2011
- Ó Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications et abrogeant la décision no 1336/97/CE, Bruxelles, 19 octobre 2011, COM(2011) 657 final, 2011/0299 (COD)

- Comprendre les politiques de l'Union européenne – Énergie, Commission européenne, DG de la communication, Office des publications de l'UE, 2012
- Comprendre les politiques de l'Union européenne – Environnement, Commission européenne, DG de la communication, Office des publications de l'UE, 2013
- Comprendre les politiques de l'Union européenne – Pêche et affaires maritimes, Commission européenne, DG de la communication, Office des publications de l'UE, 2013
- 7e Rapport d'étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale de la Commission européenne, 24 novembre 2011, COM(2011) 776 final
- « Vers une stratégie spatiale de l'Union européenne au service du citoyen », Communication de la Commission européenne, Bruxelles, 4 avril 2011, COM(2011) 152
- Arrêt dans l'affaire C-428/11, Purely Creative e.a./Office of Fair Trading, Communiqué de presse no 133/12, CJUE, 18 avril 2011
- Arrêt dans l'affaire C-453/10 Jana Pereničová et Vladislav Perenič/SOS financ spol. s r. o., Communiqué de presse no 27/12, CJUE, 15 mars 2012
- Arrêts dans les affaires C-473/10, C-483/10, C-555/10 et C-556/10, Commission/Hongrie, Espagne, Autriche et Allemagne, Communiqué de presse no 20/13, CJUE, 28 février 2013
- Arrêt dans l'affaire C-337/10, Georg Neidel/Stadt Frankfurt am Main, Communiqué de presse no 57/12, CJUE, 3 mai 2012
- Arrêt dans l'affaire C-78/11, Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)/Federación de Asociaciones Sindicales (FASGA) e.a., Communiqué de presse no 87/12, CJUE, 21 juin 2012
- Arrêt dans les affaires jointes C-335/11 et C-337/11, Ring et Skouboe Werge, Communiqué de presse no 42/13, CJUE, 11 avril 2013
- Section du portail de l'UE consacrée à l'Agenda Europa (Europa Diary)
- Communiqué de presse, « Un nouvel agenda du consommateur européen pour renforcer la confiance et la croissance en plaçant le consommateur au cœur du marché unique », Référence : IP/12/491, 22 mai 2012
- Consumer classroom
- Portail e-Justice européen

- Rapport annuel de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil de l'UE sur les politiques de l'Union en matière d'aide humanitaire et de protection civile et sur leur mise en œuvre en 2011, COM/2012/0489 final/
- « Un espace de liberté, de sécurité et de justice – Aspects généraux », Fiche technique sur l'UE, 2013
- « Améliorer la santé mentale de la population : Vers une stratégie sur la santé mentale pour l'Union européenne », Livre vert, DG Santé et protection des consommateurs, 14 octobre 2005
- « Santé : un grand pas en avant dans la lutte contre les menaces transfrontières graves pour la santé », déclaration de Tonio Borg, commissaire européen à la santé, 3 juillet 2013
- Programme de santé 2008-2013, « Ensemble pour la santé », Commission européenne, DG de la santé et des consommateurs, portail de l'UE
- Section du portail de l'UE consacrée à la politique de santé
- Section du portail de l'UE consacrée aux déterminants de la santé
- « La santé en faveur de la croissance », proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil de l'UE établissant le troisième programme d'action pluriannuel de l'Union dans le domaine de la santé pour la période 2014-2020
- Livre blanc sur le sport, Commission européenne, Bruxelles, 11 juillet 2007 COM(2007) 391 final
- « Sport et activités physiques », Eurobaromètre spécial no 334, Commission européenne, DG de l'éducation et de la culture, mars 2010
- Section du portail de l'UE consacrée au programme Leonardo da Vinci
- Leonardo da Vinci, Faits et chiffres, Soutien de l'Union européenne en faveur de l'enseignement et de la formation professionnels pour la période 2007-2011, Union européenne, 2012
- Section du portail de l'UE consacrée à l'éducation et la formation Ó Section du portail de l'UE consacrée au processus de Copenhague Ó Section du portail de l'UE consacrée au programme Erasmus
- Section du portail de l'UE consacrée au programme Grundtvig
- Grundtvig – Projets réussis – L'Europe ouvre des possibilités, Commission européenne, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007
- Section du portail de l'UE consacrée au programme Comenius

- Section du portail de l'UE consacrée aux Actions Marie Curie, recherche et innovation
- Section du portail de l'UE consacrée au sport
- « eTwinning Plus », lancement du réseau de classes virtuelles pour les écoles, communiqué de presse, 4 mars 2013
- « Une approche cohérente pour doter l'Union européenne d'une politique industrielle compétitive et inscrite dans la durée », Conclusions du Conseil de l'UE, Conseil compétitivité (Marché intérieur, industrie et recherche), Bruxelles, 28 mai 2009
- « Une industrie européenne plus forte au service de la croissance et de la relance économique », Communication de la Commission européenne, mise à jour de la communication sur la politique industrielle, Bruxelles, 10 octobre 2012
- Section du portail de l'UE consacrée au programme Culture
- Section du portail de l'UE consacrée à la capitale européenne de la culture
- Section du portail de l'UE consacrée au label du patrimoine européen
- Section du portail de l'UE consacrée aux documents Europass Ó Section du portail de l'UE consacrée au processus de Bologne Ó Section du portail de l'UE consacrée au Système ECVET
- Section du portail de l'UE consacrée au programme L'Europe pour les citoyens
- Section du portail de l'UE consacrée à l'agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture »
- Section du portail de l'UE consacrée à l'Année européenne du dialogue interculturel
- « Promouvoir les secteurs de la culture et de la création pour favoriser la croissance et l'emploi dans l'Union européenne », Communication de la Commission européenne, Bruxelles, 26 septembre 2012
- Section du portail de l'UE consacrée au tourisme
- Tourisme, Consultation ouverte sur l'initiative concernant un label européen du tourisme de qualité, portail de l'UE
- « L'Europe, première destination touristique au monde – un nouveau cadre politique pour le tourisme européen », Communication de la Commission européenne, Bruxelles, 30 juin 2010

- « Centre de réaction d'urgence : pour une réaction plus rapide et plus efficace de l'Europe en cas de catastrophe », Communiqué de presse, Commission européenne, IP/13/422, 15 mai 2013
- Section du portail de l'UE consacrée à la protection civile
- Union européenne, La protection civile en un coup d'œil, Aide humanitaire et protection civile, Commission européenne, Office des publications, 2013

➤ L'avenir de la construction européenne

- Thierry CHOPIN et Michel FOUCHER, Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union en 2013, publication de la Fondation Robert Schuman, Éditions Lignes de Repères, 2013
- Collectif, L'Europe après la crise. Des solutions pour sortir de l'impasse, in revue Regards croisés sur l'économie, no 11, La Découverte, juin 2012
- Collectif, Europe : les nouveaux horizons, MONDES, Les cahiers du Quai d'Orsay, no 2, Grasset, Paris, hiver 2010
- Géopolitique de l'Europe. Classes préparatoires commerciales, Collectif, Nathan, Paris, 2009
- Hervé MACQUART, « L'union européenne en panne d'inspiration » dans Actualité géopolitique 2009-2010, Paris, Vuibert, 2009
- Michel ALBERT, Regards croisés sur l'Europe, coll. Académie des sciences morales et politiques, PUF, Paris, 2005
- Philippe BOULANGER, Le souverainisme. Une idée certaine de la France. Essai sur le crépuscule des Anciens, Éditions du Cygne, Paris, 2008
- Larry SIEDENTOP, La démocratie en Europe, Buchet Chastel, 2003

CICR : Comité international de la Croix-Rouge

DPI : Département de l'Information de l'ONU

ECOSOC : Conseil économique et social de l'ONU

JOUE : Journal Officiel de l'Union européenne

OING : Organisation internationale non gouvernementale

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TUE : Traité sur l'Union européenne

UE : Union européenne

LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE, ses institutions dans le cadre international

Réussir en Europe... :

Acquérir une culture exhaustive sur le fonctionnement et les institutions de l'Europe et ses aspects géographiques, géopolitiques, économiques.

Comprendre le modèle européen et ses particularités, à la fois d'un point de vue historique mais aussi d'un point de vue réglementaire, juridique et culturel.

Mesurer vos connaissances et vos capacités à comprendre l'Europe au sens large du terme (inter-culturalité, ressources humaines, politiques et religions, commerce international, fiscalité européenne...).

Acquérir un ensemble de savoirs permettant d'envisager la création d'une activité économique dans un pays de l'Union européenne.

Ce deuxième ouvrage de la collection, décrit les grandes organisations internationales et OING en mettant en exergue le rôle fondamental du Conseil de l'Europe. Il présente les institutions de l'Union européenne et leur fonctionnement ainsi que les aspects généraux du droit qui la régit, et expose les règles relatives à ses différentes politiques. L'ouvrage restitue enfin le débat sur la construction européenne.



**OUTILS
FEDE**



9 791094 153031
ISBN 979-10-94153-03-1