

Droit général de l'Union Européenne : les institutions européennes

Leçon 2 : Les avancées du processus

Marc BLANQUET

Table des matières

Section 1. Les élargissements et le premier retrait.....	p. 2
§1. Le premier élargissement : de 6 à 9.....	p. 2
§2. L'élargissement méridional : de 9 à 10, puis 12.....	p. 3
§3. L'élargissement septentrional : de 12 à 15.....	p. 3
§4. L'élargissement historique : de 15 à ... 28.....	p. 3
§5. L'élargissement - toujours plus ?.....	p. 5
A. Premier aboutissement : la Croatie.....	p. 5
B. La bulle islandaise.....	p. 5
C. Demain.....	p. 6
D. Après-demain.....	p. 8
E. Le contexte du conflit ukrainien.....	p. 10
§6. Détricotage ? Le Premier retrait (Brexit).....	p. 14
Section 2. La relance : l'achèvement du Marché unique.....	p. 19
§1. Améliorations institutionnelles.....	p. 19
§2. Codification de la coopération politique.....	p. 19
§3. L'achèvement du marché intérieur.....	p. 19
Section 3. La restructuration : la création de l'Union européenne.....	p. 21
§1. L'avancement de l'idée d'union européenne.....	p. 21
§2. Les objectifs du traité sur l'Union européenne.....	p. 21
A. Une Union politique.....	p. 22
B. Une Union économique et monétaire.....	p. 22
1. L'Union économique.....	p. 22
2. Une Union monétaire.....	p. 23
Section 4. Les tentatives de réaménagement : les réaménagements limités des traités d'Amsterdam et de Nice.....	p. 25
§1. Le traité d'Amsterdam.....	p. 25
A. Le déroulement de la négociation.....	p. 25
B. Les résultats.....	p. 26
1. Un réaménagement institutionnel et renvoyé à plus tard.....	p. 26
2. Un réaménagement architectural.....	p. 27
3. Un réaménagement procédural.....	p. 27
4. Un réaménagement discutable des traités.....	p. 27
§2. Le traité de Nice.....	p. 28
A. La réorganisation du système communautaire.....	p. 28
B. L'avancée du processus communautaire.....	p. 29
Section 5. La refondation de l'Union européenne : la fin de la Communauté européenne.....	p. 31
§1. La tentative constitutionnelle : le deuxième traité de Rome.....	p. 31
A. La méthode.....	p. 31
B. Le contenu.....	p. 31
C. L'originalité juridique.....	p. 32
§2. L'ersatz modificatif : le traité de Lisbonne.....	p. 32

L'intégration est une entreprise, un processus (on aurait envie d'ajouter « une aventure »), apparaissant très clairement, par exemple, dans le préambule du Traité sur l'Union européenne : « Résolus à franchir une nouvelle étape dans le processus d'intégration engagé par la création des Communautés européennes, ... ».

Il importe donc de faire un point sur la manière dont ce processus, d'ores et déjà, a pu avancer, et l'on distinguera cinq types d'évolution : l'intégration a progressé par des élargissements (**Section 1**), par une relance avec l'achèvement du marché unique (**Section 2**), par une restructuration, avec la création de l'Union européenne (**Section 3**), par les réaménagements ou tentatives de réaménagement des traités d'Amsterdam et de Nice (**Section 4**) et par l'actuelle refondation, reconfiguration de l'Union (traité de Lisbonne) (**Section 5**).

Section 1. Les élargissements et le premier retrait

Six États membres en 1951, jusqu'à vingt-huit ensuite, puis vingt-sept aujourd'hui, des négociations d'adhésion en cours, cette évolution quantitative est tout à fait spectaculaire et essentielle (L'Union à 27, avec 448 millions d'habitants (elle dépassait 500 millions à 28) est la 3^{ème} population mondiale après l'Inde et la Chine (États-Unis : 333 millions)), en ce qu'elle pose un problème de diversité, d'hétérogénéité à chaque fois plus importante, ce qui, *a priori*, ne peut que rendre plus difficile (mais aussi plus fructueuse) l'œuvre d'intégration.

Remarque

Une remarque générale cependant. Si l'on considère l'Union comme un grand marché, plus grand il sera, plus intéressant ce sera pour tous. En revanche, si l'on considère qu'il faut partager plus que l'intérêt commercial et économique pour appartenir à cette Union, si l'on insiste donc sur la dimension politique de celle-ci, il faut peut-être veiller à ce que des communautés de valeurs et de principes existent vraiment. A trop s'élargir, l'Union risque donc de devenir de plus en plus puissante économiquement mais de moins en moins efficace et même de moins en moins visible d'un point de vue politique. C'est déjà le cas : l'Europe est un géant économique et commercial. C'est la première puissance commerciale du monde (même sans compter les échanges intracommunautaires, elle représente 20 % des échanges mondiaux (États-Unis 18 %, Japon : 10 %), la troisième puissance économique (elle était la première entre 2005 et 2014). Actuellement les États-Unis, la Chine et l'Union européenne sont les trois superpuissances économiques, loin devant tous les autres pays ; elle est, dans un secteur essentiel pour l'avenir, le premier exportateur mondial de services, loin devant les États-Unis, c'est aussi le premier exportateur mondial de produits agricoles, le premier investisseur mondial et le premier ou 2^{ème} marché mondial, mais il est clair qu'elle n'est pas la première puissance du monde...

Quelques remarques sur les différentes « vagues » d'adhésion :

§1. Le premier élargissement : de 6 à 9

Le plus spectaculaire dans les adhésions de 1973 (Traité d'adhésion du 22 janvier 1972) est l'**entrée du Royaume-Uni** dans la Communauté. Les Britanniques le demandaient depuis 1961, mais se heurtèrent longtemps à l'opposition irréductible de celui qui fut pourtant un temps « l'Homme de Londres », le Général de Gaulle ! Celui-ci considérerait certainement que les Anglais avaient une fibre plus atlantique qu'européenne, et que leurs liens avec les États-Unis constitueraient un handicap pour l'émergence d'une identité européenne.

La France avait donc rompu de premières négociations en 1963, puis avait encore refusé, en 1967, d'ouvrir la négociation, ce qui avait été à l'origine d'un conflit entre la France et ses cinq partenaires, partisans de l'élargissement. Ce veto français sera levé le 2 décembre 1969 par le Président Pompidou, d'où ce premier « train » d'adhésions, le **Irlande**, le **Danemark** et la Norvège signant en compagnie du Royaume-Uni un traité qui ne sera pas ratifié, après référendum, par la Norvège. Ce premier exercice d'élargissement verra l'apparition

d'un principe essentiel : le respect de l'« acquis communautaire », signifiant que les nouveaux membres acceptent le système tel qu'il résulte non seulement des traités de base, mais aussi tel qu'il a été dessiné par les actes des institutions communautaires, et par la jurisprudence de la Cour de justice. Là est certainement le problème de base ... Le Royaume-Uni était sincèrement intéressé par la dimension économique du marché commun mais certainement pas par la vocation d'intégration politique caractérisant ce modèle communautaire. Celle-ci étant devenue de plus en plus évidente et importante, le Brexit est apparu finalement comme l'issue logique de cette adhésion partielle à l'« acquis communautaire ».

§2. L'élargissement méridional : de 9 à 10, puis 12

Trois États du Sud de l'Europe ayant rompu, durant les années 70, avec des régimes autoritaires, ce qui les rend « fréquentables », se portent candidats, en 1975 pour la **Grèce**, et en 1977 pour l'**Espagne** et le **Portugal**.

Ces États posent de sérieux problèmes économiques, par un niveau général de développement assez bas, mais aussi par le potentiel agricole inquiétant de l'Espagne, spécialement pour des productions déjà excédentaires pour l'Europe des 9 (vin, fruits et légumes...).

D'où la prudence de la Communauté, gérant en deux temps cet élargissement : la Grèce adhère au 01/01/81 (traité du 28/05/78), et l'Espagne et le Portugal patientent jusqu'au 01/01/86 (traité du 12/06/85).

Les difficultés évoquées ont conduit à multiplier les régimes transitoires à l'occasion de ces adhésions (Grèce : 5 ans pour l'union douanière, 7 ans pour la libre circulation des travailleurs grecs ; Espagne et Portugal : 10 ans pour les matières grasses, 16 ans pour la pêche (2002), mais liberté d'accès en 1996).

§3. L'élargissement septentrional : de 12 à 15

Le Conseil européen de Copenhague, en juin 1993, a affirmé sa volonté de voir adhérer à l'Union avant le 1^{er} janvier 1995 l'**Autriche**, la **Finlande**, la **Suède** et la Norvège. Les négociations, conclues en mars 1994, ne déboucheront, début 1995, que sur trois adhésions, la Norvège ayant encore rejeté par référendum la ratification du traité. Ce sont des États assez riches qui entrent dans l'Union, d'où peu de véritables problèmes. De plus, ils étaient membres de l'AELE (Association Européenne de Libre Échange) et à ce titre participaient à l'Espace Économique Européen mis en place par le Traité de Porto de mai 1992 entre l'AELE et les Communautés. Des liens importants existaient donc déjà avec le marché communautaire. Les quelques difficultés rencontrées dans ces négociations ont concerné :

- l'agriculture scandinave (transports longs, et rythme spécifique),
- le régime de transit alpin pour l'Autriche,
- la neutralité de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande (une telle adhésion n'aurait pas été concevable si le bloc de l'Est ne s'était pas effondré),
- et les normes environnementales très sévères de ces États scandinaves, n'entendant, bien sûr, pas « **baisser leur garde** » du fait de leur adhésion à une Communauté au niveau général de protection de l'environnement plus faible (la solution a été de les autoriser à conserver ces normes plus sévères et d'envisager, au bout de quatre ans, une réévaluation des normes communautaires).

§4. L'élargissement historique : de 15 à ... 28

Les années 90 ont vu se multiplier les candidatures : **Chypre, Bulgarie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Roumanie, Slovénie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte** (12). Ce sont pour l'essentiel des États (PECO ou NEI) (Pays de l'Europe Centrale et Orientale ou Nouveaux États Indépendants) de l'ex bloc de l'Est, ce qui a donné à leur candidature une forte signification symbolique et politique. Si cet élargissement a pu être qualifié d'historique, c'est donc pour deux raisons : d'abord l'importance du nombre d'entrants (10 d'un coup en 2004 ; soit 36 % de surface et 20 % de population en plus) et la taille atteinte (25 États, bientôt 27 ;

453 millions d'habitants) ; ensuite, le symbole de la réunification du continent, idéologiquement partagé depuis 40 ans. Cet élargissement pose deux types de problèmes. D'abord des problèmes institutionnels auxquels les traités d'Amsterdam et de Nice ont tenté de répondre, le système institutionnel communautaire, conçu pour 6, ne pouvant certainement pas fonctionner efficacement à 25. Ensuite, ces adhésions posent vraiment le problème de l'hétérogénéité : le PIB moyen des 10 pays adhérant en 2004 est plus bas de 40 % que la moyenne des PIB des 15 qu'ils rejoignent. Le dilemme entre l'élargissement ou l'approfondissement est donc particulièrement difficile... D'où une démarche progressive et sélective : le Conseil européen de Copenhague, en juin 1993, avait fixé des critères objectifs et neutres qui forment le pivot du processus :

- disposer d'institutions stables garantissant démocratie, primauté du droit, droits de l'homme, respect des minorités,
- avoir une économie de marché viable et pouvant supporter la concurrence intracommunautaire,
- pouvoir reprendre l'acquis communautaire et avoir mis en place une structure administrative et juridictionnelle permettant de l'appliquer correctement.

(Il y avait également un critère passé inaperçu à l'époque relatif à la capacité d'assimilation de l'Union européenne). Pour Chypre, où le problème est politique, la décision de commencer les négociations en janvier 98 avait déjà été prise en 1994. Pour les autres, la Commission, le 16 juillet 1997, a rendu un avis sur les candidatures et a « présélectionné » 5 autres pays : Pologne, Hongrie, République tchèque, Estonie et Slovaquie pour lesquels les négociations ont commencé en mars 1998. Le Conseil européen d'Helsinki, en décembre 99, a ouvert aux six autres candidats (Slovaquie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Bulgarie et Malte) l'accès aux négociations, à partir de février 2000. Une autre innovation de cet élargissement a consisté à organiser une véritable stratégie de préadhésion, avec la mise en place d'un véritable « partenariat pour l'adhésion », à trois volets : adoption progressive de l'acquis communautaire (soit quelques 1400 textes normatifs) ; familiarisation avec les programmes et les méthodes communautaires ; dès l'an 2000, des aides financières de préadhésion. Le traité d'Athènes a été signé le 16 avril 2003 et 10 États (tous les candidats qui négociaient sauf la Roumanie et la Bulgarie) sont entrés dans l'Union le 1^{er} mai 2004. Comme lors des élargissements précédents, des mécanismes de sauvegarde ont été mis en place pour faire face à toute conséquence imprévue. D'autres questions ont été résolues par la mise en œuvre de mesures transitoires, qui étalent sur plusieurs années l'impact de questions sensibles, telles que la libre circulation des travailleurs (une préoccupation des anciens États membres) ou l'achat de biens (une préoccupation des nouveaux États membres). La Bulgarie et la Roumanie ont pu signer le 25 avril 2005 leur traité d'adhésion mais plusieurs domaines nécessitaient des améliorations urgentes avant l'adhésion. Il s'agissait notamment de la Justice et des affaires intérieures pour les deux pays, ainsi que de la concurrence et de l'environnement pour la Roumanie.

Une stratégie de préadhésion, comportant notamment une importante assistance financière, a permis à l'Union européenne de soutenir la Bulgarie et la Roumanie dans leur préparation à l'adhésion. À partir de novembre 2005, la Commission a publié des **rapports de suivi annuels**, afin de s'assurer que la Bulgarie et la Roumanie respectent les engagements pris lors des négociations. Tout retard ou problème était signalé sans délai au Conseil. Trois clauses de sauvegarde (économie, marché intérieur et JAI), insérées dans le traité d'adhésion, devaient faire face à d'éventuelles lacunes graves. En outre, une clause de sauvegarde spécifique permettait le report de la date d'adhésion jusqu'en janvier 2008, en cas de risque sérieux que l'un des deux candidats ne soit pas apte à remplir les conditions d'adhésion en temps et en heure.

L'adhésion a bien eu lieu le 1^{er} janvier 2007, la Commission, en septembre 2006, ayant considéré que de gros efforts avaient été faits et que la moitié des problèmes avaient été réglés. Pour éviter tout risque potentiel du fait des problèmes encore présents, la Commission a mis au point diverses mesures visant à accompagner l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie : un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Un règlement spécifique relatif aux dépenses agricoles a été adopté également pour protéger les intérêts financiers de l'UE. Les règles de l'UE prévoient des mesures générales destinées à déjouer les risques dans des domaines tels que la sécurité alimentaire.

La Bulgarie et la Roumanie n'adopteront pas immédiatement l'euro dès leur adhésion. De même, la suppression des contrôles aux frontières n'aura lieu que quelques temps après leur intégration et sera décidée séparément par chaque État membre. En revanche, les deux pays sont devenus membres de l'Espace économique européen dès leur adhésion.

Si cet élargissement historique s'est clôturé avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, il a connu son premier prolongement avec l'adhésion de la Croatie en 2013.

§5. L'élargissement - toujours plus ?

Il faut envisager l'avenir de l'élargissement de l'Union en trois temps.

Remarque

NB : la situation des États candidats fait l'objet de rapports, chaque année. Les données disponibles sont donc celles liées à titre principal à la communication de la Commission du 4 novembre 2025, aux conclusions du Conseil du 16 décembre 2025, ainsi qu'à celles du Conseil européen du 18 décembre 2025.

A. Premier aboutissement : la Croatie

La Croatie a fait acte de candidature le 21/02/03 et a obtenu le statut de candidat le 18/06/04. Le Conseil européen de décembre 2004 a demandé à la Croatie de coopérer vraiment avec le Tribunal Pénal International pour la Yougoslavie en transférant tous les inculpés. Il a demandé au Conseil de parvenir à un accord en vue de l'ouverture des négociations d'adhésion le 17 mars 2005, pour autant que la Croatie coopère pleinement avec le TPIY. En attendant, un accord d'association et de stabilisation avec l'Union européenne est entré en vigueur le 01/02/05. Le manque de coopération avec le TPI a entraîné un report de l'ouverture des négociations, décidé le 16/03/04. Ces négociations se sont ouvertes le 3 octobre 2005. En juin 2011, la Commission a recommandé que l'adhésion de la Croatie se fasse en juillet 2013, et le traité a été signé le 9 décembre 2011. La Croatie est donc désormais le **28^{ème} État membre de l'Union** depuis le 1^{er} juillet 2013. Un référendum, organisé dans ce pays en 2012, a été favorable à 66 %.

B. La bulle islandaise

Frappée de plein fouet par la crise financière, cette petite île d'environ 320 000 habitants a fait savoir dès septembre 2008 qu'elle aimerait entrer dans la zone euro, et dans l'Union européenne. Le commissaire européen à l'Élargissement, Olli Rehn, a affirmé que cette adhésion pourrait avoir lieu dès 2011, ce qui aurait été très rapide.

Pourquoi un tel traitement de faveur ? L'Islande est membre de l'Espace économique européen comme les membres de l'Union, le Liechtenstein et la Norvège, ce qui simplifierait les pourparlers dans la mesure où une grande partie de la législation islandaise est dès lors déjà harmonisée avec la législation de l'Union européenne. L'Islande satisferait donc déjà aux critères d'adhésion à l'Union européenne.

Les sociaux-démocrates désormais au pouvoir ont toujours été en faveur d'une adhésion de l'Islande à l'Union et ils ont ainsi très rapidement annoncé une modification de la constitution pour rendre possible cette adhésion. Le ministre des affaires étrangères Ossur Skarphedinsson a soumis jeudi 28 mai 2009 au Parlement islandais un projet de loi en vue de l'adhésion de l'Islande à l'Union Européenne et la demande d'adhésion a été formulée le 23 juillet 2009. La Commission ayant rendu un avis positif en février 2010, les négociations ont commencé en juin 2010 ; fin 2012, plus de la moitié des chapitres de négociation avaient été ouverts et 10 provisoirement clôturés ; l'Islande pouvait être le 29^{ème} État membre de l'Union.

Remarque**VOLTE-FACE :**

En avril 2013, une coalition de centre droit eurosceptique a remporté les élections législatives avec la promesse de mettre fin à ce processus d'adhésion. En septembre 2013, le ministre des Affaires étrangères islandais, Gunnar Bragi Sveinsson, a annoncé avoir suspendu pour toute la durée de la législature les négociations d'adhésion à l'Union européenne. L'Union avait accordé à l'Islande 5,8 millions d'euros pour 2013 au titre de l'Instrument d'aide de pré-adhésion. Cette dotation a été aussi supprimée pour l'avenir. Les négociations ont été suspendues en mai 2013 puis la candidature a été retirée le 12 mars 2015.

Remarque

Les menaces d'annexion du Groenland et la guerre des droits de douane conduit une majorité d'Islandais à désormais vouloir à nouveau adhérer à l'UE. Un referendum à ce sujet devrait avoir lieu en 2027 si le Parlement islandais, au printemps 2026, le décide. Ce referendum pourrait même être avancé à août 2026.

C. Demain

Le programme d'élargissement actuel concerne les pays des Balkans occidentaux et la Turquie.

L'Union européenne considère que la perspective ferme de l'adhésion à l'UE, sans cesse réaffirmée par l'ensemble des États membres, continue de favoriser le changement et de consolider la stabilité et la sécurité dans les pays du Sud-Est de l'Europe. Par conséquent, un processus d'élargissement crédible, fondé sur des conditions strictes et équitables, reste un outil irremplaçable pour renforcer ces pays et contribuer à encourager leur modernisation au moyen de réformes politiques et économiques, conformément aux critères d'adhésion. L'Union insiste sur « la priorité aux fondamentaux », c'est-à-dire que la Commission continuera à centrer ses efforts sur l'état de droit, y compris la sécurité, les droits fondamentaux, les institutions démocratiques et la réforme de l'administration publique, ainsi que sur le développement économique et la compétitivité.

Les négociations d'adhésion avec la Turquie ont été ouvertes en 2005 mais ne progressent que lentement. Des négociations d'adhésion avec le Monténégro et la Serbie sont en cours depuis, respectivement, 2012 et 2014.

- **Turquie** : La candidature de la Turquie est la plus ancienne de toutes. Dès 1963, un accord d'association est conclu entre la Communauté économique européenne et la Turquie, dans lequel il est fait référence à une perspective d'adhésion. La candidature date du 14 avril 1987. En 1995, une union douanière est constituée et, en décembre 1999 à Helsinki, le Conseil européen décide d'accorder à la Turquie le statut officiel de pays candidat à l'adhésion. Il estime alors que ce pays possède les fondements d'un système démocratique, mais présente des lacunes graves en termes de droits de l'Homme et de protection des minorités. Le 6 octobre 2004, la Commission a publié une communication sur l'adhésion de la Turquie : au regard des changements survenus ces dernières années, la Commission considère que le pays satisfait suffisamment aux critères politiques de Copenhague et elle suggère une ouverture des négociations d'adhésion mais sous conditions. Elle propose également, et c'est une innovation, d'encadrer les négociations de façon étroite en appliquant une stratégie très contraignante, reposant sur trois piliers. La Commission souligne aussi que l'adhésion ne pourra avoir lieu avant 2014. C'est sur ces bases que le Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 décembre 2004 a décidé que les négociations d'adhésion de la Turquie s'ouvriraient le 3 octobre 2005. A peu près la moitié des chapitres de négociation ont été ouverts, encore deux en novembre 2015 et juin 2016. Ces négociations se sont avérées chaotiques, d'indiscutables progrès de la Turquie dans le domaine politique pouvant les favoriser, mais la question chypriote, par exemple, demeurant problématique. La réserve de l'Union, s'exprimant notamment par la déclaration du nouveau président de la Commission en 2014 annonçant qu'il n'y aurait aucune adhésion avant 2019 au moins, a pu provoquer une réaction d'amertume turque rendant plus difficile les négociations. En 2016, des événements particuliers ont influé sur celles-ci. Les difficultés de l'Union face à la crise des migrants l'ont conduite, notamment par une déclaration Union européenne/Turquie du 18 mars 2016, à solliciter la coopération de ce pays, de manière à éviter que nombre de migrants affrontent la traversée en mer si meurtrière à destination des côtes grecques. En revanche, la vigueur de la réaction de l'exécutif turc après la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016 a obligé l'Union à faire le constat de reculs sensibles quant au respect des droits fondamentaux, notamment la liberté d'expression, et le droit à un procès équitable. Le rapport d'avril

2018 de la Commission est très critique et le Conseil de juin 2018 en a tiré les conséquences : le processus est au point mort.

Fin 2025, les négociations sont toujours « au point mort »... « la poursuite de la détérioration des normes démocratiques, de l'état de droit, de l'indépendance du pouvoir judiciaire et du respect des droits fondamentaux reste un sujet de préoccupation majeur. Depuis le début de l'année 2025, un grand nombre d'actions en justice, d'arrestations et d'accusations ont visé des élus, des personnalités et des partis de l'opposition, des militants politiques, des représentants de la société civile et des entreprises, des journalistes et d'autres personnes, donnant lieu à des interrogations sur l'adhésion de la Turquie aux valeurs démocratiques. Le dialogue sur l'état de droit fait partie intégrante des relations entre l'UE et la Turquie et les discussions visant à remédier à ces évolutions préoccupantes se poursuivront ». Aucun progrès quant à l'alignement sur la PESC. Mais la coopération pour que la Turquie « bloque » les réfugiés voulant aller en Europe continue. Les tensions avec la Grèce, exacerbées depuis 2020, sont toujours sensibles (violations des eaux territoriales).

- **Monténégro** : Un accord de stabilisation et d'association (ASA) a été signé avec le Monténégro le 15 octobre 2007 et est finalement entré en vigueur le 1^{er} mai 2010, le délai ayant conduit à conclure un accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Le Monténégro a posé sa candidature à l'adhésion à l'Union en décembre 2008 et a obtenu le statut de candidat en décembre 2010. La Commission, le 12 octobre 2011, a établi un constat positif et recommandé l'ouverture des négociations. L'obligation de visa pour les ressortissants du Monténégro a été levée à compter du 19 décembre 2009, et les négociations ont été lancées en 2012.

Les négociations ont plutôt bien progressé, et en 2024, tous les chapitres de négociations avaient été ouverts. Le gouvernement a fait part de son intention d'achever ces négociations en 2026, la commission soutenant cet « objectif ambitieux ».

Fin 2025, les rapports de l'Union estiment que « *le Monténégro est le pays le plus avancé dans le processus d'adhésion à l'UE* », avec un rappel de l'objectif de clôture en 2026.

- **Serbie** : Depuis 2001, la Serbie entretenait des relations avec l'Union dans le cadre de la *task force consultative* UE-RFY (TFC), ensuite été remplacée par un dialogue permanent renforcé (DPR) dont la mission était d'encourager et de contrôler les réformes sur la base du partenariat européen adopté par le Conseil de l'Union en juin 2004 et mis à jour en janvier 2006. Après la dissolution de l'Union étatique, le dialogue permanent renforcé s'est poursuivi séparément avec la Serbie et avec le Monténégro. La conclusion d'un Accord de stabilisation et d'association (ASA) a été particulièrement chaotique ; la négociation en a été lancée dès 2005, mais ont été suspendues le 3 mai 2006, avant que le processus de paraphage et de conclusion de l'accord, commencé en novembre 2007, soit gelé en janvier 2008, la raison de ces troubles étant toujours le manque de coopération de la Serbie avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). L'Union avait également proposé à la Serbie un accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement. Accord intérimaire et ASA ont été finalement signés le 29 avril 2008 mais le Conseil a décidé que la mise en œuvre de l'Accord intérimaire et la ratification de l'ASA seraient subordonnés à la pleine coopération de la Serbie avec le TPIY. L'obligation de visa pour les ressortissants serbes (non-résidents du Kosovo) a été levée le 19 décembre 2009. En juin 2010, les progrès de cette coopération ont été jugés suffisants pour lancer le processus de ratification de l'ASA par les 27, et l'ouverture de négociations a été recommandée en octobre 2011, et elles ont été lancées en 2014. En 2016, à la suite d'élections nationales anticipées en avril, le programme du nouveau gouvernement serbe a fait de l'adhésion de la Serbie à l'Union un objectif prioritaire. La Serbie a pris d'importantes mesures pour atteindre cet objectif, ce qui a permis l'ouverture des quatre premiers chapitres des négociations d'adhésion, y compris sur l'état de droit et la normalisation de ses relations avec le Kosovo. Le rythme général des négociations d'adhésion à l'Union dépendra tout particulièrement de l'existence de progrès durables dans ces deux domaines.

Fin 2025, on sent que les choses se sont détériorées. Les négociations en sont toujours à 35 chapitres ouverts et 2 clôturés. Mais le rythme des réformes s'est ralenti depuis 2021 et l'Union demande instamment à la Serbie d'éviter les discours anti-UE. La normalisation des relations avec le Kosovo est toujours attendue. Le taux d'alignement sur la PESC est faible. L'indépendance de la justice semble avoir été menacée, de même que les libertés d'expression ou d'association. La société civile serbe est très divisée.

D. Après-demain

L'Union considère que les Balkans occidentaux ont vocation à se « rapprocher » d'elle...

Le Conseil européen de Thessalonique, en juin 2003, a entériné la perspective d'une adhésion future à l'Union européenne pour l'ensemble des États des Balkans occidentaux.

- Ancienne République yougoslave de Macédoine (désormais Macédoine du Nord) :

Une demande d'adhésion a été présentée par la Macédoine en mars 2004 et elle a obtenu le statut de candidat en décembre 2005. La Commission a considéré que les progrès accomplis étaient satisfaisants en octobre 2009 et a recommandé l'ouverture des négociations d'adhésion. Même conclusion en novembre 2010 puis en octobre 2011, idem en octobre 2012 et octobre 2013, le souhait étant exprimé que le problème du nom du pays (nom d'une province grecque) soit réglé. Cette accumulation sans lendemain de recommandations d'ouverture des négociations est problématique. L'idée de la Commission est que les problèmes qui se posent trouveraient plus facilement une réponse dans le cadre de véritables négociations d'adhésion. Le 29 mars 2012 s'est cependant ouvert un « dialogue de haut niveau sur l'adhésion ». Fin 2014, la Commission a conclu que le processus d'adhésion était dans l'impasse.

Même Bilan fin 2015. Fin 2016, la commission a constaté la poursuite de la crise politique dans le pays. Les craintes d'une mainmise de l'État nuisant au fonctionnement des institutions démocratiques et de secteurs clés de la société demeurent. Sur la base des progrès réalisés récemment dans la mise en œuvre des mesures de renforcement de la confiance avec la Grèce, il y a lieu de faire des avancées décisives dans le règlement de la « question du nom ». La Commission est disposée à renouveler sa recommandation concernant l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Cette recommandation sera toutefois tributaire des progrès accomplis dans l'application de l'accord de Pržino, notamment en ce qui concerne la tenue d'élections parlementaires crédibles et la réalisation d'avancées substantielles sur le plan de la mise en œuvre des réformes prioritaires à opérer d'urgence. Le nouveau gouvernement, en juin 2017 a fait de ces négociations une absolue priorité. En avril 2018, la Commission a encore proposé d'ouvrir les négociations, saluant notamment un accord avec la Grèce sur la question du nom. Le Conseil de juin 2018 a décidé que si les progrès se confirmaient, l'ouverture des négociations pourrait se faire en juin 2019. Un compromis entre Macédoine et Grèce a été trouvé en juin 2018, le nom retenu étant « République de Macédoine du Nord » et Referendum en Macédoine le 30 septembre 2018 à propos, en bloc, de l'adhésion à l'Union, à l'OTAN (d'où du lobbying russe pour que cela échoue), et sur ce compromis. 90 % des votants ont approuvé le nouveau nom mais la participation a été très faible (36 %) alors que la constitution exige une participation de 50 % pour que le résultat d'un referendum soit validé. Il fallait donc que le Parlement macédonien approuve à la majorité des 2/3 une modification constitutionnelle, ce qu'il a fait, non sans mal, le 11 janvier 2019. Il a fallu d'intenses « tactiques » pour que des députés de l'opposition, opportunément amnistiés, se rallient à la majorité. Ceci déstabilise la Grèce, où l'opposition à cette admission de l'utilisation du nom de Macédoine en dehors de la Grèce est toujours très forte. La coalition d'Alexis Tsipras a éclaté et il a dû demander un vote de confiance au parlement, le 16 janvier 2019, le vote positif sur ce nouveau nom de la « Macédoine du nord » étant obtenu le 25 janvier. En juin 2019, le Conseil a renvoyé à octobre 2019 la décision quant à l'ouverture de négociations, la France bloquant la décision en octobre (la décision étant renvoyé à « avant mai 2020 »). L'accord pour ouvrir les négociations a été donné le 24 mars 2020 par le Conseil, ce qu'a approuvé le Conseil européen le 26 mars. La Commission a alors travaillé sur un cadre de négociation qu'elle a présenté aux États membres en juillet 2020.

Depuis, il y a eu un nouveau problème bilatéral...Après le conflit avec la Grèce, place à celui avec la Bulgarie qui a menacé de bloquer les négociations si la Macédoine ne reconnaissait pas que sa langue est un « dialecte bulgare » et que certaines figures historiques de la lutte contre les Ottomans étaient bulgares et non macédoniennes...En décembre 2020 le premier Ministre macédonien s'est plaint de ce chantage et a demandé l'aide de l'Union...

Les négociations ont finalement été ouvertes le 19 juillet 2022.

Fin 2025, des réformes constitutionnelles pour les citoyens appartenant à d'autres peuples sont toujours attendues, depuis 2 ans. « *La Macédoine du Nord devrait intensifier ses efforts pour faire respecter l'état de droit, en particulier en préservant l'indépendance et l'intégrité de la justice et en renforçant la lutte contre la corruption* ». Des inquiétudes subsistent en ce qui concerne les conditions de détention et les mesures visant à prévenir la torture et les mauvais traitements. Bon alignement sur la PESC. Quelques inquiétudes sur

l'application de bonne foi des accords avec la Grèce et la Bulgarie qui avaient soldé les « chicaneries » ayant longtemps entravé l'ouverture des négociations. Au total peu de progrès dans les négociations en 2025.

- **Albanie** : L'Albanie a posé sa candidature à l'adhésion en avril 2009. Le bon déroulement des élections en 2013 a fait avancer cette candidature de même qu'un effort important dans la lutte contre la corruption et la criminalité. La première réunion du Dialogue de haut niveau s'est tenue le 12 novembre 2013. En mai 2014, l'Albanie a adopté une feuille de route présentant et structurant les réformes prévues au titre des priorités clés et le statut d'Etat candidat a été accordé à l'Albanie le 27 juin 2014.

L'Albanie, en 2016, a continué d'accomplir des progrès constants sur la voie du respect des cinq priorités essentielles aux fins de l'ouverture de négociations d'adhésion. Des amendements constitutionnels capitaux ont été adoptés à l'unanimité en juillet 2016, permettant une réforme profonde et globale du système judiciaire. Ce processus comprendra une réévaluation en profondeur des juges et des procureurs. La mise en œuvre de la réforme de l'administration publique s'est poursuivie de manière cohérente. Les travaux effectués pour obtenir des résultats solides en matière d'enquêtes proactives, de poursuites et de condamnations dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée se sont poursuivis. Les droits fondamentaux continuent d'être largement respectés dans le pays.

Dès lors, la Commission a recommandé en novembre 2016 l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'Albanie. Le rapport d'avril 2018 confirmant les progrès dans les secteurs critiques, le Conseil du 26 juin 2018 a admis que la consolidation de ces progrès pourrait permettre de lancer ces négociations en juin 2019. En juin 2019, il a renvoyé à octobre 2019 cette décision mais la France, les Pays-Bas, le Danemark et l'Espagne ont bloqué la décision du Conseil européen le 18 octobre, renvoyant à un examen devant se faire avant mai 2020. L'accord a été donné le 24 mars 2020.

Comme pour la Macédoine du Nord, le cadre de négociations avec l'Albanie a été approuvé par le Conseil le 18 juillet 2022 et les négociations ont été lancées dès le 19 juillet.

Fin 2025, le rapport souligne une forte progression des négociations, avec l'ouverture de discussions sur 5 groupes de chapitres. Bon progrès dans les réformes de la justice, ou pour la protection des données personnelles. Il faut encore aller plus loin, notamment pour les droits fondamentaux, comme l'égalité de genre et la non-discrimination, les droits de l'enfant et le droit à la propriété. Bon alignement sur la PESC. La Commission considère que l'objectif de clôture de ces négociations d'ici 2027 « est en bonne voie ».

- **Bosnie-Herzégovine** : la situation a longtemps été bloquée par un manque de consensus national, par des problèmes de non-exécution d'un arrêt de la CEDH, et par le refus du pays de régler un conflit commercial avec la Croatie. 2015 a été une année de reprise de l'élan et de la dynamique d'adhésion. Un programme de réformes a été adopté en juillet dans le cadre d'un consensus politique mais ceci restait fragile. La Commission, fin 2015 « attendait de voir » la mise en œuvre. En 2016, la Bosnie-Herzégovine a répondu aux priorités découlant de son processus de réforme. La demande formelle d'adhésion a été présentée le 15 février 2016 et le statut de candidat a été envisagé par le Conseil le 20 septembre 2016. Dans son rapport d'avril 2018, la Commission reste assez floue, évoquant des progrès « encore nécessaires », et le Conseil, en juin 2018, a recommandé de traduire la demande formelle d'adhésion en progrès concrets sur le terrain. Le Conseil, le 12 décembre 2018, a exprimé sa préoccupation sur la réalisation des réformes. En juin 2019, le Conseil a regretté que la politique partisane et l'absence de volonté de parvenir à un compromis bloque les aspirations légitimes de citoyens à progresser vers l'Union européenne.

Le Conseil européen a accordé à la Bosnie le statut de Pays candidat le 15 décembre 2022. Depuis, les rapports annuels sont alarmants, notamment en raison de la quasi sécession de la République Srpska (République serbe de Bosnie).

Fin 2025, la situation est très chaotique, avec d'importantes tensions politiques : à la suite d'une condamnation pénale (pour non application des décisions du Haut Représentant international mis en place par les accords de Dayton) confirmée en appel, le président de la Republika Srpska a été démis de ses fonctions, et la Republika Srpska a adopté des lois qui ont été abrogées par la Cour constitutionnelle. Le résultat des élections du 23 novembre 2025 pour le remplacer ont été annulées le 24 décembre 2025 pour irrégularités massives... On en est toujours à attendre des réformes pour ouvrir concrètement les premières négociations. Un programme de réformes a été présenté en septembre 2025.

- **Kosovo** : Le 20 avril 2005, la Commission européenne a adopté la communication au Conseil sur le Kosovo « un avenir européen pour le Kosovo » qui renforce l'engagement de la Commission à l'égard du Kosovo et, le 20 janvier 2006, le Conseil a adopté un partenariat européen pour la Serbie et le Monténégro, y compris le Kosovo traçant le cadre d'un accompagnement par l'Union des évolutions de la situation sensible de cette province serbe, ce cadre se plaçant dans la ligne de la résolution n° 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies. Le Kosovo a déclaré son indépendance en février 2008 et adopté une constitution entrée en vigueur le 15 juin. L'Union, dont vingt-trois États membres sur vingt-huit ont reconnu cette indépendance (il manque l'Espagne, Chypre, la Grèce, la Slovaquie et la Roumanie), a mis sur pied une mission « État de droit » dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), baptisée « EULEX », opérationnelle depuis avril 2009, et a nommé un représentant spécial. Les Conseils européens de décembre 2007 et de février 2008 ont confirmé que l'Union était disposée à apporter son concours au développement économique et politique du Kosovo en offrant une perspective européenne claire, conformément à la perspective européenne générale de la région. Dans sa communication du 17 décembre 2009, intitulée « Kosovo. Vers la concrétisation de la perspective européenne », la Commission rappelle cette perspective et propose d'entamer un processus qui devrait conduire les citoyens kosovars à pouvoir voyager dans l'Union sans visa et de commencer les préparatifs d'un accord commercial global dès que le Kosovo satisfera aux conditions requises à cet effet.

L'accord de stabilisation et d'association est entré en vigueur le 1^{er} avril 2016, et une feuille de route sur la libéralisation du régime des visas a conduit la Commission à présenter officiellement en mai 2016 une proposition visant à supprimer l'obligation de visa, à la double condition que soit l'accord sur la délimitation de la frontière avec le Monténégro et que soit renforcée la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Un programme de réformes européen a été élaboré pour faciliter la mise en œuvre nécessaire de l'ASA. Le Kosovo a rempli ses dernières obligations internationales portant sur la mise en place des chambres spécialisées et d'un ministère public spécialisé chargés d'enquêter sur les allégations de crimes internationaux commis dans le cadre du conflit au Kosovo. Le mandat d'EULEX (mission civile « État de droit » dans le cadre de la PESD) (police, justice, douanes) a été prolongé jusqu'en juin 2018, puis jusqu'en juin 2020. Le Kosovo doit approfondir sa participation au dialogue avec la Serbie, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de l'ensemble des accords, mais la situation politique reste très compliquée. Le Conseil, le 12 décembre 2018, a exprimé sa préoccupation face à la décision du Kosovo de taxer à 100% les produits en provenance de Serbie ou de Bosnie. Il a confirmé ce regret en juin 2019, en même temps que sa préoccupation après les élections municipales de mai 2019, qui ne se sont pas bien passées, et quant à la situation dans le Nord du Kosovo, avec d'importants problèmes de criminalité organisée, de corruption et d'entraves à la liberté d'expression.

Le Kosovo a introduit en décembre 2022 une demande d'adhésion.

En décembre 2025, la normalisation des relations avec la Serbie reste attendue. Toujours pas de reconnaissance de la part de 5 États membres de l'Union. Des mesures restrictives prises par l'UE en 2023 à la suite de grands troubles dans le pays empêchent toujours les contacts de haut niveau. La situation politique du pays en 2025 a tout bloqué. Les élections de février ont dégagé une majorité relative pour le Premier Ministre, nationaliste et populiste, qui n'a pas pu former un gouvernement. Il a expédié les affaires courantes... De nouvelles élections législatives le 28 décembre 2025 ont confirmé sa victoire et devaient lui permettre de former un gouvernement. Mais le 19 janvier 2026, la Commission électorale a dénoncé des fraudes et ordonné le recomptage complet des bulletins (au 26 janvier, on en était à 67 % du recomptage)... Il faut sortir du chaos ! La Commission se tient toujours « *prête à rédiger un avis sur la demande d'adhésion du Kosovo si elle y est invitée* ».

Remarque

Le 1^{er} janvier 2024 s'est appliqué la libéralisation du régime des visas pour le Kosovo.

E. Le contexte du conflit ukrainien

Dans le contexte du conflit ukrainien, en février et mars 2022, l'Ukraine, mais aussi la Géorgie et la Moldavie ont demandé à adhérer (« sans délai » pour l'Ukraine) à l'Union européenne. Même si ces trois États sont déjà liés à l'Union européenne, dans le cadre du Partenariat oriental, par des accords d'association comportant une dimension de libre-échange, une adhésion immédiate apparaît comme impossible. En revanche, un soutien pour l'Ukraine et une protection pour les deux autres pays pouvait consister à accélérer la reconnaissance de leur statut d'État candidat, qui, habituellement, prend 1 ou 2 ans. C'est ce qui a été fait : le Conseil européen

des 23 et 24 juin 2022 a reconnu globalement la « perspective européenne » de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie, et a décidé d'accorder le statut de pays candidat à l'Ukraine et à la Moldavie, la Géorgie pouvant obtenir aussi, prochainement, ce statut une fois qu'elle aurait satisfait aux priorités identifiées dans l'avis de la Commission portant sur la demande d'adhésion de cet État.

La Commission a fait le point en **juin 2023** : l'Ukraine a mis en œuvre 2 des 7 recommandations qui lui avaient été adressées (réforme judiciaire et loi sur les médias). Des progrès sont nécessaires pour le reste (lutte contre la corruption, contre le blanchiment d'argent, contre les oligarques ; loi sur les minorités et lancement des sélections pour la Cour constitutionnelle...). Pour la Moldavie, 3 recommandations sur 9 ont été suivies (réformes démocratiques dialogue avec la société civile et protection des droits humains). Quant à la Géorgie, elle a certes mis en œuvre 3 des 12 recommandations (égalité des genres, prise en compte des arrêts de la Cour de justice de l'Union, défenseurs publics) mais il y a une inquiétude au regard d'un certain recul en matière démocratique et d'orientation euroatlantique.

Les **conclusions du Conseil du 13 décembre 2023** confirment « *l'attachement total et sans équivoque de l'UE à la perspective de l'adhésion à l'UE des Balkans occidentaux, de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie, et réaffirme[nt] que leur avenir se situe au sein de l'Union européenne* ».

Lors du **Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023**, il a été décidé, à la majorité de 26/27 (abstention de la Hongrie) **d'ouvrir les négociations avec l'Ukraine et la Moldavie et d'accorder à la Géorgie le statut de pays candidat. Les négociations avec l'Ukraine et la Moldavie se sont ouvertes le 25 juin 2024.**

En décembre 2023, pour **l'Ukraine**, le Conseil a salué les progrès dans la mise en œuvre globale et cohérente de l'État de droit et des réformes de la justice et de l'administration publique, ainsi que dans la lutte contre la corruption. En ce qui concerne les mesures visant à limiter l'influence excessive des oligarques, le Conseil reconnaît que d'importantes solutions systémiques ont été adoptées et espère que les progrès se poursuivront à cet égard.

La situation pour l'Ukraine, fin 2025, est la suivante : en mai 2025, l'Ukraine a adopté des feuilles de route sur l'État de droit, l'administration publique, le fonctionnement des institutions démocratiques et un plan d'action sur les minorités nationales. Les réformes clé ont avancé, mais il faut encore des progrès dans la lutte anti-corruption. Le rapport de la Commission tance l'Ukraine : « *des modifications législatives ont risqué d'affaiblir les institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption, mais elles ont rapidement été abrogées. Il convient que toute action de nature à affaiblir ou à annihiler les importantes réformes réalisées en matière de lutte contre la corruption soit évitée* ». On est parfois un peu perplexe devant certaines demandes de la Commission : il faut que le contrôle des ALPC se poursuive. Il y a eu des progrès mais pas assez (il s'agit des Armes légères et de petit calibre, et dans un pays en guerre, on comprend que ce soit complexe !).

La progressive intégration dans le marché intérieur a commencé : le 1^{er} janvier 2026, l'Ukraine a été intégrée dans la zone d'itinérance de l'UE. Cela permettra aux Ukrainiens d'appeler, de texter et d'utiliser leurs données mobiles à partir de numéros de téléphone ukrainiens dans les 27 pays de l'UE sans frais supplémentaires, et d'étendre les mêmes avantages aux Européens qui peuvent se trouver en Ukraine. Cette « intégration progressive » est un nouveau concept, qui joue pour l'itinérance, les paiements, la législation bancaire et en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (espace unique de paiement en euros, SEPA), les douanes, l'énergie et les produits industriels. L'intégration progressive joue aussi pour l'agriculture, les services de confiance, l'espace, les soins de santé, les transports et la défense.

Remarque

Ajoutons que le 27 et le 28 janvier 2026, Volodymyr Zelensky a considéré que l'Ukraine serait prête à adhérer en 2027, et a souligné que cette adhésion pourrait être une des fameuses « garanties de sécurité » en cas de cessez-le feu. La Hongrie a immédiatement protesté.

Pour la **Moldavie, la situation fin 2025** est la suivante : la Moldavie a adopté des feuilles de route sur l'état de droit, l'administration publique et le fonctionnement des institutions démocratiques. La ferme volonté d'adhésion à l'UE de la Moldavie s'est confirmée une nouvelle fois lors des élections législatives du 28 septembre 2025, qui ont abouti à une majorité résolument attachée à faire avancer le pays dans cette voie. La Moldavie a modifié son cadre juridique pour lutter contre les menaces d'ingérence étrangère dans les élections et contre la corruption électorale. Le premier sommet UE-Moldavie, qui s'est tenu le 4 juillet 2025, a porté la coopération et l'intégration à un niveau supérieur. La Moldavie a tenté sans grand succès d'imposer l'idée

que leur progression vers l'adhésion est plus rapide que celle de l'Ukraine et qu'elle pourrait adhérer avant l'Ukraine. Mais l'UE est réticente à dissocier les deux. Le gouvernement moldave, en 2025, avait évoqué 2028 pour clôturer les négociations. Dans le genre « manœuvre laissant perplexe », la Présidente moldave, le 12 janvier 2026, s'est aussi déclarée favorable à une réunification de la Roumanie et de la Moldavie (elles étaient unifiées entre les 2 guerres mondiales, puis intégrée à l'URSS, indépendance en 91)... Parallèlement, des mesures concrètes ont été prises pour intégrer progressivement aussi la Moldavie dans des parties essentielles du marché unique, y compris dans la zone d'itinérance aux tarifs nationaux le 1^{er} janvier 2026. La Moldavie a aussi été intégrée le 6 octobre 2025 dans l'espace unique de paiement en euros (SEPA) .

Pour la **Géorgie**, le Conseil, en décembre 2023, a salué la majorité écrasante de la population favorable à une adhésion à l'Union. Des progrès ont été notés sur la réforme de l'administration publique, les marchés publics et les réformes économiques. La Géorgie doit faire un effort pour lutter contre la désinformation et la manipulation de l'information et l'ingérence étrangères contre l'UE et ses valeurs. L'alignement sur les positions de l'Union en matière de PESC aurait plutôt reculé en 2023. La Géorgie a cependant adoptée en 2024 une loi sur « l'influence étrangère » traduisant surtout une influence russe et un basculement de la Géorgie en faveur de la Russie. En conséquence, en juin 2024, le Conseil européen a décidé d'interrompre le processus d'adhésion de la Géorgie.

Remarque

Ajoutons que, depuis, c'est un Président du Parti pro russe Rêve géorgien qui a été élu Président de la République le 16 décembre 2024, et que le nouveau chef du gouvernement a alors annoncé la suspension des négociations d'adhésion (qui n'avaient pas commencé) jusqu'en 2028.

Le Rapport 2025 indique quand même que la situation s'est encore détériorée : grave recul démocratique, avec une érosion rapide de l'état de droit et des restrictions importantes des droits fondamentaux. Recours excessif à la force en toute impunité par les autorités répressives, emprisonnement de leaders de l'opposition, et discours hostiles à l'égard de l'UE. Les élections locales d'octobre 2025 ont été marquées par une polarisation importante et par un net recul démocratique, des informations faisant état d'intimidations, de coercitions et de pressions exercées sur les électeurs

Remarque

- Remarques conclusives :

On peut se demander si, depuis quelques années, ne se dégagent pas d'autres critères que les stricts critères de Copenhague, par exemple liés à la coopération régionale imposée aux candidats ou tenant à la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Cependant, jusqu'à présent, les conditions de fond de l'élargissement, même diversifiées, étaient uniquement à remplir par les États candidats. Les conclusions de Copenhague, en 1993, évoquaient pourtant aussi « la capacité de l'Union européenne à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne ». Un rapport spécial de la Commission, en novembre 2006, est revenu sur ce concept, qui semble s'imposer sous la forme de la « capacité d'intégration » de l'Union, et qui a été précisé, cette capacité étant notamment à apprécier en termes institutionnels et financiers. Au total pourrait ici apparaître un nouveau critère rendant plus difficiles les adhésions et qui avait à peine été évoqué en 1993 à Copenhague. La prise en compte de cette capacité d'absorption de l'Union correspond à une **inversion de la perspective**.

Le 6 février 2018, a été présentée la stratégie « Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux » (COM(2018)65) articulée sur six initiatives phares assorties d'un effort financier et d'actions spécifiques par lesquelles l'Union veut donner une nouvelle impulsion aux réformes menées par les Balkans occidentaux dans des domaines d'intérêt mutuel : consolidation de l'état de droit ; coopération en matière de sécurité et de migration grâce à des équipes communes d'enquête et à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ; connectivité dans les secteurs des transports et de l'énergie avec une extension de l'union de l'énergie aux Balkans occidentaux ; développement socio-économique, avec un accent particulier sur les domaines de l'éducation et de la santé ; stratégie numérique, avec la réduction des frais d'itinérance et un soutien au déploiement de haut débit dans la région ; réconciliation et relations de bon voisinage, compte tenu de l'histoire troublée de la région, avec notamment un appui à la lutte contre l'impunité et pour la justice transitionnelle. Cette stratégie s'inscrit dans la stratégie plus vaste visant à renforcer l'Union à l'horizon 2025. Sans être une échéance d'ores et déjà fixée, 2025 pouvait cependant apparaître comme une cible raisonnablement envisageable pour l'adhésion de la Serbie et du Monténégro, dont les négociations étaient déjà engagées. Ceci étant, fin 2024 et 2025, l'échéance de 2026 pour la fin des négociations avec le Monténégro a été soutenue par la Commission qui la qualifie cependant d'ambitieuse. Pour l'Albanie et la République de Macédoine du Nord, 2030 serait une échéance à envisager. Depuis 2024, l'Albanie évoque la fin des négociations pour 2027, ce que soutient la Commission en qualifiant l'objectif, là encore, d'ambitieux.

Le 5 février 2020, la Commission a présenté une proposition visant à **repenser la stratégie d'adhésion**. L'idée serait d'avoir un processus plus crédible en mettant davantage encore l'accent sur les réformes fondamentales (état de droit, fonctionnement des institutions démocratiques, de l'administration publique et de l'économie des pays candidats). Lorsque les pays candidats remplissent les critères objectifs, les États membres devraient accepter de passer à l'étape suivante du processus, dessinant ainsi une **approche fondée sur le mérite**. Le pilotage politique devrait être plus déterminé, avec des sommets réguliers entre l'Union et les États des Balkans occidentaux. Les négociations devraient être dynamisées par le regroupement des chapitres de négociation en six groupes thématiques fondamentaux. Les négociations sur chaque groupe seront ouvertes globalement (une fois les critères d'ouverture remplis) plutôt que chapitre par chapitre. La Commission propose enfin de rendre le processus plus prévisible, avec une meilleure définition des conditions que les candidats doivent remplir pour progresser, mais aussi des dispositifs clairement destinés à sanctionner toute stagnation ou tout recul. La mise en sommeil ou la suspension des négociations est prévue, de même que la réduction des financements européens. Le Conseil a approuvé ce plan en mars 2020. Dès juin 2021, les négociations avec la Serbie et le Monténégro ont adopté la méthode révisée.

A l'initiative de la Présidence française, un cadre européen élargi mais informel (pour ne pas dire flou) a été imaginé, consistant peut-être à proposer à peu de frais une intégration européenne à l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie sans les faire entrer dans l'Union européenne elle-même. Le Président français a proposé de créer une « **Communauté politique européenne** », composé de 45 États (les 27 États membres de l'Union européenne ainsi que des pays ayant obtenu le statut de candidat à l'adhésion (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Moldavie, Monténégro, Macédoine du Nord, Serbie, Turquie et Ukraine), Géorgie et

Kosovo (candidatures déposées), États membres de l'Espace économique européen (Islande, Liechtenstein, Norvège) ainsi qu'Arménie, Azerbaïdjan, Suisse, Andorre et Royaume-Uni). La première réunion a eu lieu à Prague le 6 octobre 2022, avec des discussions sur le climat, l'énergie, la sécurité, ou la situation économique en Europe. La deuxième s'est tenue en Moldavie le 1^{er} juin 2023, et a été consacrée à des discussions sur la paix et la sécurité, la résilience énergétique, et la connectivité et mobilité en Europe... La septième réunion s'est tenue à Copenhague le 2 octobre 2025 : on y a parlé Sécurité et Russie, mais aussi Narcotrafic.

§6. Détricotage ? Le Premier retrait (Brexit)

Le **referendum du 23 juin 2016** a abouti à la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne, malgré une décision des Chefs d'État ou de gouvernement réunis au sein du Conseil européen pour un « Nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne », le 19 février 2016, qui avait dangereusement tangenté les lignes rouges du projet d'intégration pour essayer de donner satisfaction au Premier ministre britannique et éviter ainsi le Brexit. Le manque de préparation flagrant a retardé le début du processus de retrait, la Cour suprême britannique ayant notamment jugé le 24 janvier 2017, par une majorité de huit sur onze membres, que le gouvernement devait consulter le Parlement avant de lancer les négociations de sortie de l'Union européenne.

Remarque

Malgré la faible majorité dont elle disposait, et malgré le retentissement de la question pour un Royaume de moins en moins uni, l'Écosse ayant voté contre le Brexit à 62 % et l'Irlande du Nord à 56 %, Theresa May a obtenu le vote du Parlement et le processus de retrait (article 50 TUE) a pu être amorcé le 29 mars 2017.

Le 22 septembre 2017, le Royaume-Uni a confirmé l'**objectif de retrait pour le 29 mars 2019**, trois problèmes particuliers restant à préciser.

- D'abord la durée des négociations pourrait être prolongée avec l'accord de tous les États membres.
- Ensuite, le Royaume-Uni a souhaité qu'une fois le retrait acté, une période de transition de deux ans démarre, pendant laquelle les relations le liant à l'Union resteraient en l'état, afin d'assurer une sortie de l'Union « *en douceur et ordonnée* ».
- Enfin se posait la question des engagements financiers du Royaume-Uni pour la période de programmation budgétaire en cours se terminant fin 2020, le chiffrage de la part à assumer pour le Royaume-Uni différant entre les estimations de ce dernier (20 milliards) et celles de l'Union (entre 50 et 60 milliards d'euros).

Le 8 décembre 2017, la Commission européenne a recommandé au Conseil européen de conclure la première phase des négociations et de passer à la seconde, compte tenu des acquis des négociations sur trois points délicats : les droits des citoyens (les citoyens de l'Union vivant au Royaume-Uni et les citoyens britanniques installés dans l'Union conserveront les mêmes droits une fois que le Royaume-Uni aura quitté l'Union) ; le dialogue sur l'Irlande/Irlande du Nord (le Royaume-Uni reconnaît la singularité de l'île d'Irlande et a pris des engagements importants pour éviter la mise en place d'une frontière physique) ; le règlement financier.

Remarque

Le Royaume-Uni a consenti à ce que les engagements pris à 28 soient honorés à 28, donc y compris par lui-même jusqu'à fin 2020, comme s'il était encore membre de l'Union, ce qui correspondra à 45 ou 55 milliards d'euros, l'accord n'étant pas totalement fixé.

Sur cette base, le 15 décembre 2017, le Conseil européen (à 27) a décidé que l'on pouvait effectivement passer à la 2^{ème} phase des négociations, c'est-à-dire la négociation de l'accord de retrait, le timing prévu étant que ces discussions devraient aboutir à l'automne 2018, l'accord de retrait devant être accompagné d'une déclaration politique définissant clairement les contours de la future relation entre l'Union et le Royaume-Uni. Le 20 décembre 2017, Michel Barnier, négociateur en chef de l'Union, a présenté les directives de négociation à propos de la **période de transition permettant un « retrait ordonné »**. Cette période (deux ans pour T. May à partir du 29 mars 2019 ; au maximum jusqu'au 31 décembre 2020 (programmation financière en cours) pour M. Barnier) devra **respecter quatre principes : l'intégrité du marché intérieur, l'intégrité de l'Union douanière, l'application au Royaume-Uni de toutes les nouvelles règles de l'Union européenne adoptées pendant la transition, et de toutes les politiques de l'Union, et le respect de l'autonomie de décision de l'Union européenne**, le Royaume-Uni devenant un pays tiers le 30 mars 2019 et ne participant

dès lors plus au processus décisionnel. Le 19 mars 2018, l'accord s'est fait sur une période de transition allant du 30 mars 2019 au 31 décembre 2020. Le Conseil européen a exprimé des orientations le 23 mars 2018 et le 29 juin 2018, s'inquiétant notamment du manque de réalisme des propositions du Royaume-Uni quant aux relations futures. Le livre blanc proposé par le gouvernement britannique en juillet 2018 (projet de Chequers) a surtout suscité des controverses internes et son contenu (zone de libre-échange pour le commerce des biens, arrangement douanier simplifié, fin du « passeport financier » en matière bancaire, maintien de la participation à certaines agences de l'Union, fin de la libre circulation des personnes) ne semble pas correspondre aux axes principaux des négociateurs de l'Union, notamment quant à l'indivisibilité des libertés du marché intérieur, et ne semble pas résoudre le problème particulier de la frontière entre Irlande et Irlande du Nord. Un sommet informel à Salzbourg les 19 et 20 septembre 2018 a confirmé ce rejet et accrédité la thèse envisagée à partir de là d'une sortie sans accord ...

Un projet d'accord, regroupant un accord de retrait et une déclaration politique sur les relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne a été adopté le 14 novembre 2018 et approuvé par le Conseil européen (à 27) le 25 novembre 2018. Il devait entrer en vigueur le 29 mars 2019 mais le Parlement britannique n'a pas réussi à s'accorder, la question du rétablissement d'une frontière physique entre les deux Irlande, politiquement inenvisageable, ne trouvant notamment pas de solution satisfaisante (malgré la tentative d'un système complexe dit de « *backstop* » qui maintenait le Royaume-Uni dans l'Union douanière européenne). A partir de janvier, et jusqu'au dernier jour (29 mars 2019), la Première Ministre Theresa May a tenté désespérément d'obtenir l'accord de son Parlement qui le lui a refusé trois fois. La sortie du Royaume-Uni a été repoussée du 29 mars au 12 avril, puis, en l'absence d'un vote favorable du Parlement, au 31 octobre 2019, ce qui a conduit à la situation impensable de voir les citoyens du Royaume-Uni, le 23 mai 2019, voter pour élire des députés au Parlement européen (députés « yaourts » avec date proche de péremption), alors que d'autres députés, d'autres nationalités, étaient élus mais sans pouvoir siéger (le retrait prévu du Royaume-Uni ayant conduit à partager entre les 27 États membres 27 des 73 sièges britanniques) (députés « Picard » ou « produits congelés » devant attendre pour siéger le retrait effectif du Royaume-Uni).

L'arrivée au pouvoir de Boris Johnson, attaché à un retrait rapide même sans accord, a tendu la situation au Royaume-Uni (suspension du Parlement sévèrement condamnée par la Cour suprême le 24 septembre 2019) et le Royaume-Uni a été contraint de négocier un **nouvel accord obtenu en octobre 2019** (avec un nouveau système pour l'Irlande du Nord conduisant paradoxalement à couper celle-ci du reste du Royaume-Uni avec des contrôles faits en mer d'Irlande pour les produits entrant en Ulster) et de demander un nouveau délai de 3 mois. Des élections anticipées, en décembre 2019, ont permis au Premier Ministre d'avoir la majorité permettant l'approbation de l'Accord en janvier 2020, d'où un **retrait le 31 janvier 2020, avec une période de transition pendant laquelle le droit de l'Union continuait à s'appliquer au Royaume-Uni, jusqu'au 31 décembre 2020**. Les négociations pour établir la relation future entre l'Union et le Royaume-Uni se sont ouvertes le 3 mars 2020, le projet étant de conclure un accord de libre-échange sur le modèle du CETA avec le Canada mais il fallait le faire en 7 mois alors qu'il avait fallu 7 ans pour négocier le CETA. L'Union visait un accord « *zéro droit de douane, zéro contingent, zéro dumping* », le dernier point étant le cœur de la négociation, le Royaume-Uni n'admettant pas d'être contraint de continuer à respecter des règles européennes pour garantir qu'il ne sera pas à la source d'une concurrence déloyale avec l'Union. Les négociations devaient avoir bien avancé avant la fin juin 2020 pour envisager un accord. Celui-ci, finalement, l'ACC (Accord de commerce et de coopération), n'a été signé que le 24 décembre 2020 (signature le 30 décembre), et s'applique depuis le 1^{er} janvier 2021 (application d'abord provisoire jusqu'à l'accord du Parlement européen le 28 avril 2021 et la conclusion par le Conseil le 29 avril).

Ce qui se passe depuis le début de l'« après » est inquiétant : le gouvernement de Boris Johnson à peine 10 jours après l'entrée en vigueur de l'accord en janvier 2021 plaide pour que l'on assouplisse les règles de droit du travail et notamment pour ne plus respecter la directive européenne imposant de ne pas dépasser 48 h de travail hebdomadaire. La mise en place d'un groupe de travail « *Project Speed* », dirigé par le chancelier de l'échiquier, notamment destiné à assouplir la législation des affaires, et l'organisation d'une réunion du Premier Ministre avec 30 dirigeants d'entreprises, sur le thème de la libération de l'économie britannique laissait penser que des problèmes ne tarderaient pas à surgir... Et je passe sur la volonté, le 21 janvier 2021, du Ministère britannique des affaires étrangères de refuser le statut diplomatique au représentant de l'Union européenne au Royaume-Uni au motif que l'Union n'est pas un État (l'Union compte 143 délégations diplomatiques dans le monde entier et toutes bénéficient de ce statut diplomatique). Le Royaume-Uni était le seul à le refuser !

Inimaginable ! il a fallu attendre le 5 mai 2021 pour que le gouvernement britannique cède mais on voit « l'ambiance ».

Que se passe-t-il depuis ?

Pêche : il n'a pas fallu attendre longtemps pour que l'accord signé soit remis en cause par le Royaume-Uni. L'accord prévoit de laisser aux pêcheurs européens un accès aux eaux britanniques pendant une période transitoire de 5 ans et demi, jusqu'en juin 2026. Pendant cette période, l'UE devra progressivement renoncer à 25 % (Boris Johnson exigeait 80 %) en valeur de ses prises, qui totalisent environ 650 millions d'euros par an. Si le Royaume-Uni limite l'accès ou les captures de l'UE, l'UE peut prendre des mesures de rétorsion en imposant des droits de douane sur les produits de la pêche ou d'autres biens britanniques, voire suspendre une grande partie de l'accord commercial tout en maintenant intactes les règles de concurrence loyale.

Il y a eu 3 problèmes :

- **RU vs UE** : là c'est réglé. Un **accord est intervenu le 22 décembre 2021 sur les quotas de pêche dans les eaux partagées pour 2022**. Accord sur les « totaux admissibles de captures » autorisés pour 65 stocks, dans les eaux dont les 2 parties gèrent conjointement les ressources dans l'Atlantique et la mer du Nord.
- En revanche, le **problème entre le Royaume-Uni et la France lié aux licences des pêcheurs français pour pêcher dans les eaux anglaises** n'est pas totalement fini. L'accord post-Brexit a instauré une période de transition jusqu'à l'été 2026, on l'a dit, et le texte prévoit que les pêcheurs européens puissent continuer à travailler dans les eaux britanniques à condition de prouver qu'ils y pêchaient auparavant. Pendant un an, Français et Britanniques se sont disputés sur la nature et l'ampleur des justificatifs à fournir.

Les premières licences sont arrivées dès janvier pour la zone économique exclusive britannique (12-200 milles), où se pratique une pêche hauturière : les Français ont obtenu 734 des 1 674 autorisations européennes. Le problème, ce sont les petits bateaux de moins de douze mètres, auxquels l'UE n'imposait pas alors d'être dotés d'un système de GPS et qui peinent à apporter la preuve d'une antériorité de leur activité. Le problème est que la flotte française, vieillissante, compte 5166 bateaux de moins de 12m pour moins de 300 navires plus grands.

Le ton est monté, frôlant la confrontation à plusieurs reprises en 2021 : un blocus de Jersey par les pêcheurs français en mai, qui a entraîné l'envoi de deux patrouilleurs britanniques ; des menaces françaises de sanctions en octobre ; le blocage côté français du terminal fret du tunnel sous la Manche en novembre. Un accord est intervenu en octobre 2022. La France a obtenu 1 054 licences (mais en 2026, ils devront réduire leurs prises dans les eaux britanniques de 25 %) et les pêcheurs n'en ayant pas obtenu bénéficieront d'un Plan d'accompagnement individuel, un plan « de sortie de flotte » (concrètement destruction (déchirage) du bateau et engagement à ne pas en réarmer un autre avant 5 ans) (à peu près 60 millions d'euros pour l'ensemble de l'Union. Ex. pour un chalutier hauturier, 800 000 euros). Cela concerne 90 dossiers en France.

- Depuis, il y a la guerre du lançon ! Un arbitrage a été décidé entre le RU et l'UE sur les droits de pêche au lançon. L'UE reprochait au RU d'avoir interdit aux Européens de pêcher le lançon dans les eaux britanniques. Cela s'est passé devant la Cour permanente d'arbitrage de La Haye (créée en 1899). Le Royaume-Uni invoquait des raisons de vulnérabilité de l'espèce mais l'UE considérait que cela violait l'accord de commerce et de coopération entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, qui a donné à l'UE l'accès aux eaux britanniques pendant une période de cinq ans et demi, se terminant à la mi-2026. ... **La sentence a été rendue le 28 avril 2025 et publiée le 2 mai 2025**, le Tribunal arbitral donnant apparemment raison à l'Union européenne (le Royaume-Uni a manqué à son obligation d'accorder le plein accès à ses eaux pour la pêche du lançon, conformément à l'article (2), paragraphe (1), point (a), de l'annexe 38 de l'Accord de commerce et de coopération), et demandant au Royaume-Uni de prendre les mesures nécessaires pour lever l'interdiction. Cependant sur certains points, le Tribunal a considéré que l'interdiction britannique n'était contraire à l'Accord que parce que les mesures étaient non proportionnées. Ceci explique peut-être que, sous les applaudissements des associations de protection de la biodiversité, le Royaume-Uni ait refusé de s'exécuter.

- **Irlande du Nord** : La problématique est double et complexe : il faut éviter une guerre commerciale mais aussi éviter le retour de la guerre civile en Irlande.

Les positions sont les suivantes. Un protocole a été signé mais le Royaume-Uni, à l'usage, le trouve mauvais et le rejette, l'UE étant d'accord pour l'aménager mais pas pour que le Royaume-Uni ne respecte pas sa signature. Le protocole, effectif depuis début 2021, confère un statut spécial à la province en la maintenant dans le marché unique et l'union douanière européens. Il s'agit d'empêcher le retour d'une frontière physique avec l'Irlande voisine qui risquerait de fragiliser la paix conclue en 1998 dans une Irlande du Nord au passé sanglant.

Créant de fait une frontière en mer d'Irlande, le texte prévoit des contrôles douaniers et phytosanitaires pour les marchandises livrées par la Grande-Bretagne à l'Irlande du Nord, ce qui selon les Britanniques entraîne des difficultés d'approvisionnement. C'est vrai !

Il provoque aussi la colère des unionistes nord-irlandais, attachés au maintien de l'Irlande du Nord au sein du Royaume-Uni, qui y voient une menace pour l'intégrité du pays, et cela relance la tension politique en Ulster... ce que l'on voulait éviter justement.

Le Royaume-Uni refuse aussi la compétence de la Cour de justice prévue par ce protocole (pour le remplacer par un arbitrage international). Il a menacé d'utiliser l'article 16 permettant une suspension unilatérale du protocole. Le 13 juin 2022, le gouvernement britannique a déposé au Parlement un projet de loi modifiant unilatéralement le Protocole nord-irlandais. La Commission européenne, qui avait engagé une procédure d'infraction en mars 2021 avant de la suspendre en septembre 2021 en tant que geste de bonne volonté dans ce dossier, a réactivé son action, et, le 15 juin, en a engagé deux autres. La Chambre des communes a adopté fin juin ce texte en première lecture, et la Commission, le 22 juillet, a lancé 4 nouvelles actions en manquement contre le Royaume-Uni. Au total ce sont donc 7 procédures qui pourraient aboutir à des saisines de la Cour de justice de l'Union européenne et d'éventuelles condamnations, avec éventuellement des astreintes et des sanctions financières, contre le Royaume-Uni. Le 1^{er} février 2023, Ursula Von der Leyen annonçait que les négociations étaient très constructives. Un accord se profilait, qui mettrait fin au contrôle systématique des produits arrivant en Irlande du Nord. Et l'Union aurait par ailleurs accepté que la Cour de justice puisse être saisie sur des dossiers nord-irlandais seulement si des tribunaux locaux la sollicitaient. L'accord de Windsor a été conclu le 27 février 2023. En substance, les contrôles sur les produits destinés à rester en Ulster seront allégés (*green lane/red lane*) (voie, couloir). L'application des règles européennes régissant le marché intérieur de l'Union restent applicables à l'Irlande du Nord mais on crée un « frein » : si 30 députés du Parlement d'Irlande du Nord appartenant à plusieurs partis politiques s'opposent à l'application d'une certaine norme européenne, ils pourront la bloquer. En revanche, le dernier mot reste à la CJUE quant au respect des règles européennes en vigueur en Ulster. Cet accord a conduit le gouvernement britannique à retirer son projet de loi l'autorisant à ne pas respecter le Protocole.

Observations finales :

Les problèmes liés au rétablissement d'obstacles au commerce entre le RU et l'UE n'ont pas été, comme c'était prévu, compensés par la conclusion d'accords de libre-échange avec le reste du monde. Par exemple, après 2 ans de négociation, rupture le 26 janvier 2024 des négociations entre le Canada et le RU. Difficultés dans les négociations avec l'Inde, les États-Unis, les pays du Golfe. Ont juste été signés des accords avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le partenariat transpacifique (ALE avec Canada, Mexique, Japon... 11 pays, seul vrai succès à ce jour, officialisé en décembre 2024).

Il y a une pénurie de main d'œuvre, des difficultés d'approvisionnement ; malgré la sortie de l'UE les arrivées de migrants sont toujours plus nombreuses. Il y a 50 % d'étrangers de plus au Royaume-Uni qu'avant le Brexit, selon The Economist.

Avant son entrée, en 1973, dans les Communautés, on désignait le Royaume-Uni comme « l'homme malade de l'Europe ». L'expression a ressurgi... Une enquête du *National bureau of Economic Research*, en novembre 2025, estime qu'entre 2020 et 2025, le Brexit a réduit le PIB britannique entre 6 et 8 %.

Où en est l'opinion publique ? Le temps est au « Bregret ». Le regret d'être sorti de l'Union. Selon les sondages réalisés de façon régulière par le National Centre for social research (par exemple enquête des 18 et 19 janvier 2024), 61 % pour rejoindre l'Union (« *Rejoiners* »), 39 % pour rester hors de l'UE. Pour le Times, le Brexit est a « *slow puncture* » (crevaisson lente). En janvier 2025, un sondage de l'institut Yougov relérait que le Brexit n'avait pas été une bonne idée pour 70% des Britanniques. Les sondages les plus récents montrent que qu'environ 60

% des Britanniques souhaiteraient que leur pays soit encore dans l'UE, que 72 % des interrogés considèrent que leur pays est moins souverain qu'avant le Brexit, et que 66 % considèrent que celui-ci a nui à l'économie. Pour autant les Premiers Ministres Rishi Sunak, Brexiteur convaincu, et Keir Starmer (qui ne l'était pas), refusent de reconnaître cet échec. Ce retour du Royaume-Uni dans l'UE (le Breturn) n'est donc pas d'actualité ! Aucun homme politique n'envisage un nouveau référendum. Keir Starmer, au début de son mandat s'en tenait à la position du Reset (réinitialisation de la relation avec l'UE). La voie choisie et celle des négociations point par point avec l'Union pour renouer discrètement des liens. Ainsi, le 13 novembre 2025, le Conseil a autorisé la Commission à ouvrir des négociations entre l'UE et le Royaume-Uni concernant des accords sur les produits agroalimentaires et le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission des deux parties. Les évolutions du monde font que la position du PM britannique, fin 2025 et en 2026 semble de plus en plus être celle d'un rapprochement du Marché intérieur de l'UE (lors de sa visite en Chine, fin janvier 2026, le PM a déclaré que l'intérêt du RU passait par un alignement plus important sur les règles du Marché intérieur de l'Union), mais secteur par secteur (*Cherry Picking*), ce qui est problématique, pour l'UE n'entendant guère fragmenter les libertés de circulation (c'est celle des personnes qui pose problème pour le RU) comme pour le RU puisqu'il accepte là, même sectoriellement d'être soumis aux règles de l'UE, mais désormais sans pouvoir participer à leur élaboration...

La position du RU est aussi celle d'une participation aux politiques de l'Union (par exemple le RU essaie de participer au programme de défense SAFE, 150 milliards d'euros).

Au-delà des vicissitudes dues à la conjoncture britannique du moment, ces épisodes montrent à la fois que le droit de retrait des États membres consacré par le traité de Lisbonne n'est pas un vain mot et qu'il est envisageable que l'Union voit diminuer le nombre de ses États membres, ce qui était impensable il y a encore quelques années, mais ils montrent aussi combien un tel divorce est difficile compte tenu de l'étroitesse des liens que crée le processus d'intégration.

Remarque

Voir les vidéos du Professeur Marc Blanquet sur le Brexit :

- [« Le Brexit », Académie de législation, Toulouse, le 4 mars 2020 ;](#)
- [« Le Brexit », Association Europa Toulouse, 29 mars 2020.](#)

Section 2. La relance : l'achèvement du Marché unique

En février 1986 (signatures les 17 et 28) était conclu l'Acte unique européen. On peut d'abord rapidement évoquer deux de ses apports (des améliorations institutionnelles et la consolidation de phénomènes de coopération politique qui s'étaient jusque là développés en marge des traités), mais l'essentiel reste, ce qui fera l'objet d'un troisième paragraphe, le nouvel élan en vue de l'achèvement du marché unique.

§1. Améliorations institutionnelles

Ces différents apports seront traités plus tard, et ne seront qu'évoqués rapidement ici à seule fin d'évaluer la portée de l'Acte Unique.

Le Conseil européen, réunissant les chefs d'États et de gouvernement (et le Président de la Commission) existait depuis 1974, mais son fondement juridique et son statut était des plus flous (sorte d'organe para communautaire...). L'Acte Unique en fait un organe dont l'existence et la composition sont prévues par le droit primaire.

Le Parlement européen se voit associé de manière plus directe à la procédure normative communautaire, par la mise en place d'une nouvelle procédure, dite de « coopération ».

La Commission est consacrée dans son rôle exécutif, l'Acte Unique inscrivant dans le Traité de Rome que le Conseil délègue à la Commission le pouvoir de prendre les mesures d'exécution des règles qu'il établit. Ceci devient le principe, même si c'est au prix de modalités que le Conseil peut déterminer lui-même.

L'Acte Unique prévoit la possibilité de créer une juridiction communautaire de première instance pour désengorger la Cour de Justice (ce qui permettra d'instituer le Tribunal de Première Instance le 24 octobre 1988).

§2. Codification de la coopération politique

Remarque

Depuis 1970, à la suite du « rapport Davignon », existait une « coopération politique européenne » consistant moins en une politique étrangère commune qu'en un système d'information et de consultation pour tenter d'harmoniser les positions des États membres en matière diplomatique. C'était là une coopération « en marge des traités » et le processus qui a abouti à la signature de l'Acte Unique était initialement double : on envisageait, d'une part, d'adopter un traité sur cette coopération politique, et, par ailleurs, de réviser quelques aspects des traités communautaires ; finalement, un seul acte regroupera les deux opérations (d'où l'appellation Acte unique). S'agissant de cette coopération politique, l'Acte unique en précise les procédures (réunion des ministres quatre fois par an...), mais tout ceci reste assez formel, la tonalité dominante, très prudente, étant assez bien rendue par l'article 30 §3 c : les États « *s'abstiennent, dans la mesure du possible, de faire obstacle à la formation d'un consensus et à l'action conjointe qui pourrait en résulter* ». Mais l'essentiel est ailleurs.

§3. L'achèvement du marché intérieur

C'est ce à quoi l'on identifie souvent l'Acte Unique : la réalisation du marché unique, du marché intérieur de 1993. Que l'on ne s'y trompe pas ! Ce n'est pas tant le concept de marché intérieur, ou unique que l'impulsion donnée par l'Acte unique qui est remarquable. Ceci appelle quelques précisions.

L'article 8 A du traité CEE, tel qu'il résultait de l'Acte Unique, désormais art. 26 §2 TFUE définissait le marché intérieur comme comportant « *un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités* ».

On a beau jeu de jeter un regard sur la définition du désuet « marché commun », programmé par le traité de Rome pour le 01 janvier 1970, et de constater l'étroite ressemblance.

La Cour de Justice, dans son arrêt Schul, du 5 mai 1982, aff. [15/81](#) (Rec. 1982, p. 1409), définissait en effet ce marché commun comme une « *élimination de toutes les entraves aux échanges intra communautaires en vue de la fusion des marchés nationaux dans un marché unique réalisant des conditions aussi proches que possibles de celles d'un véritable marché intérieur* ».

L'Acte Unique marque bien un nouvel élan pour achever en 5 ans ce qui était entrepris depuis 30 ans. Concrètement, un fameux « *Livre blanc* » de la Commission de décembre 1985 détaillait quelques 300 mesures à prendre (essentiellement des directives) avant le 31 décembre 1992 pour un « *achèvement* » comportant trois dimensions :

- **L'élimination des frontières physiques** : suppression des contrôles aux frontières, dont le maintien, 30 ans après le traité de Rome, était un symbole de « non Europe » pour les citoyens européens.
- **L'élimination des frontières techniques** : il s'agit de la suppression des entraves résultant de la diversité des normes techniques, de l'ouverture des marchés publics, encore imparfaite, de la reconnaissance mutuelle des diplômes et de la libre circulation des travailleurs (là aussi, beaucoup avait été fait, mais sectoriellement, et il convenait d'achever l'entreprise) ; de même pour la libre circulation des services et des capitaux.
- **L'élimination des frontières fiscales** : harmonisation des taux et modes de perception de la TVA et des accises.

En savoir plus : Que s'est-il passé au 12ème coup de Minuit, le 31/12/92 ?

Pas grand chose ! En effet, nombre de mesures programmées étaient déjà en vigueur lors de cette échéance ultime, et certaines autres n'avaient pas été adoptées : quelques questions très sensibles n'avaient, en effet, pas pu recevoir de réponse dans les temps, notamment l'harmonisation de la TVA (d'où un régime transitoire), la libre circulation des personnes (d'où l'importance de l'expérience alors menée, depuis 1985, par certains des États membres entre eux, sous le nom d'« Europe de Schengen »), ou le statut de la société européenne. Mais 90 % de l'objectif avait été atteint, ce qui fait de ce nouvel élan, un indéniable succès, et une étape significative de l'intégration européenne. Pour autant, il semblerait que ce soit un travail à constamment remettre en chantier : le commissaire au Marché intérieur, Stéphane Séjourné, a annoncé en mai 2025 une nouvelle stratégie, et en octobre 2025 une feuille de route pour l'horizon 2028 pour achever le marché unique européen. En effet, les résistances des États membres conduisent à une complexité des règles européennes n'allant pas dans le sens de l'efficacité. L'horizon 2028, avec 10 « obstacles majeurs » à abaisser, ressemble à la reprise de l'horizon 1992.

Section 3. La restructuration : la création de l'Union européenne

L'idée d'« Union européenne » a longtemps correspondu à des projets d'approfondissement de l'intégration, l'idée étant celle d'une transformation des Communautés en « Union européenne ». Ce n'est pourtant pas ce qu'a réalisé le Traité de Maastricht, intitulé « traité sur l'Union européenne ».

§1. L'avancement de l'idée d'union européenne

Cette idée fut d'abord celle des gouvernements.

En octobre 1972, au Sommet de Paris, les chefs d'États et de gouvernement expriment l'intention de parvenir à l'Union européenne avant la fin de la décennie. En 1974, les gouvernements chargent Mr Tindemans d'élaborer un rapport sur le sujet, ce qu'il fait en 1976, son projet correspondant à une amélioration des Communautés sur plusieurs plans (élection du Parlement européen au suffrage universel direct, vote vraiment majoritaire au Conseil, politique étrangère européenne...). Aucune suite ne sera jamais donnée à ces initiatives d'origine intergouvernementale.

C'est alors le Parlement européen qui s'empare du concept, au lendemain de sa première élection directe, en juin 1979, le double fondement de cette action étant cette nouvelle légitimité mais aussi l'échec de l'approche intergouvernementale.

Autour de la figure historique d'**Altiero Spinelli** se créent, le 9 juillet 1980, le « club du crocodile », puis un an plus tard, jour pour jour, la commission institutionnelle du Parlement. Le travail qui y sera mené aboutit, le 14 février 1984, à l'adoption par le Parlement européen d'un « projet de traité instituant l'Union européenne ».

Le contenu de ce projet consistait à renforcer le Parlement et la Commission, la Cour devenait une Cour constitutionnelle, les compétences étaient élargies, notamment aux problèmes de sécurité... La stratégie du Parlement était de coupler ce projet aux élections européennes de juin 1984, pour qu'il figure au centre des débats, mais, à cet égard, ce fut un fiasco total.

Le Parlement persévéra et mit au point en 1987 une « nouvelle stratégie » en vue des élections de 1989 : il s'agissait cette fois d'organiser en même temps que ces élections un référendum portant sur un mandat constituant qui serait confié au nouveau Parlement : élaborer la Constitution d'une Union européenne. Là encore, peu d'écho, seule l'Italie organisant cette consultation populaire (avec d'ailleurs un résultat de 85 % favorables à la transformation en Union). Ce sont alors les gouvernements qui reprirent l'initiative et, le 07 février 1992, fut signé à Maastricht, le « traité sur l'Union européenne (TUE) ».

Remarque

Nous envisagerons plus tard l'architecture de cette Union, dont on peut cependant noter, dès à présent, qu'elle n'a pas remplacé les Communautés lors de sa création, en 1992, puisqu'elle reposait, au contraire, sur leur fondement. Disons aussi dès maintenant que l'Union comportait, entre 1992 et 2009 3 piliers, 3 éléments constitutifs, le premier pilier correspondant aux Communautés européennes, le 2^{ème} pilier étant une coopération en matière de politique extérieure : c'est la PESC (Politique étrangère et de sécurité commune). Le troisième pilier étant une coopération en matière de justice et de questions telles que l'immigration ou les visas : c'est la coopération JAI : coopération en matière de justice et affaires intérieures.

On peut simplement préciser ce qu'étaient les objectifs de ce traité.

§2. Les objectifs du traité sur l'Union européenne

Synthétiquement, il s'agissait de mettre en place une Union politique, et une Union économique et monétaire.

A. Une Union politique

Cette valorisation d'une dimension politique est réalisée selon **4 axes**.

1. Une **politique étrangère et de sécurité commune** (et non unique) vient tenter de donner une identité politique à l'Europe sur la scène internationale et diplomatique. Cette politique est destinée à évoluer vers une politique de défense commune.
2. Une **citoyenneté de l'Union européenne** : il s'agit de dépasser la libre circulation des agents économiques déjà réalisée dans le cadre communautaire avec cette citoyenneté qui s'ajoute (ce n'est pas une substitution) à la nationalité d'un État membre. Loin de n'être qu'un « gadget », cette citoyenneté se voit associer un certain nombre de droits : droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales dans tout État membre de résidence, protection diplomatique par toute représentation d'un État membre, droit de pétition devant le Parlement européen, droit de plainte à adresser au médiateur européen en cas de mauvaise administration communautaire.
3. Une **coopération en matière de justice et d'affaires intérieures** : des questions politiquement sensibles comme le droit d'asile, ou la politique d'immigration deviennent des « questions d'intérêt commun » pouvant donner lieu à des « positions communes » et des « actions communes ».
4. Une **légitimité démocratique renforcée** : c'est là un fréquent malentendu vis-à-vis du traité de Maastricht, souvent critiqué au nom des principes démocratiques. Si l'on est de bonne foi, il faut admettre que c'est le système communautaire dans son ensemble qui ne correspond encore pas à tous les canons de la démocratie, mais que le traité de Maastricht, globalement, va dans le bon sens en améliorant la situation sur un certain nombre de points.

On donnera trois exemples :

Exemple

Le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, avec la création d'une procédure de codécision (cf. *infra*) faisant, pour la première fois, du Parlement l'auteur (le coauteur exactement) de normes communautaires, et avec l'élargissement du champ de l'exigence d'avis parlementaire conforme.

Le renforcement de la légitimité démocratique de la Commission : c'est l'entrée du parlement européen dans la procédure de nomination des membres de la Commission, avec notamment un vote d'approbation comparable à une investiture classique dans un régime parlementaire.

La consécration d'un principe de subsidiarité (cf. *infra*) important d'un point de vue juridique en termes d'exercice des compétences partagées entre la Communauté et les États membres, mais qui possède également une dimension politique, exprimée à l'article A du traité de Maastricht, évoquant une Union où les décisions sont prises le plus près possible des citoyens (proximité démocratique). La création du comité des régions par le traité correspond aussi à cette même idée.

B. Une Union économique et monétaire

Un processus irréversible est lancé, en trois phases, la première se terminant au 31 décembre 1993, et la troisième devant commencer, au plus tard, au 1^{er} janvier 1999. L'UEM (Union économique et monétaire) comporte deux dimensions inégalement significatives.

1. L'Union économique

La première phase ne correspond ici qu'à une surveillance multilatérale des grands agrégats économiques nationaux. Pendant la deuxième phase, des orientations sont définies par le Conseil européen (conclusions) et le Conseil de l'Union (recommandations fixant ces conclusions), et la surveillance multilatérale des politiques économiques nationales peut aboutir à des recommandations adressées à un État, ou à un rapport de la Commission. **La phase définitive se traduit simplement par deux ajouts :**

- une assistance financière pour les États en difficulté,
- une possibilité de sanctions très édulcorée il est vrai.

En savoir plus : Grande 'progressivité' de ces sanctions

Recommandation d'abord ; si l'État ne s'incline pas, recommandation rendue publique ; en l'absence confirmée d'effet, le Conseil peut demander à l'État de présenter des rapports ; enfin, peuvent être prises des sanctions, mais ces dernières peuvent consister à exiger des informations supplémentaires, ou à inviter la BEI à revoir sa politique de prêt à cet État, et en tout dernier lieu, à infliger des amendes.

Encore aujourd'hui, nombre de décisions de la Cour de justice, notamment pour répondre à des questions préjudicielles menaçantes de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, consistent à distinguer ce qui, dans l'action de l'Union européenne relève de la politique économique, qui est une simple compétence de coordination des politiques nationales, ou de la politique monétaire, qui est une compétence exclusive de l'Union, la démarche de la Cour constitutionnelle étant en substance (et en simplifiant) que dans un cas il y a compétence des États membres, et dans l'autre compétence de l'Union.

2. Une Union monétaire

C'est le plus spectaculaire, le plus symbolique de l'atteinte aux souverainetés des États membres, avec ce droit de « *battre monnaie* ». Dès la deuxième étape (1^{er} janvier 1994), était programmée la mise en place d'un Institut monétaire européen, chargé de renforcer la coordination des politiques monétaires des États membres, et de préparer le passage à la troisième phase (élaboration des procédures, réalisation des pièces et billets ...).

L'essentiel était ici bien entendu la troisième phase, avec son passage à la « *monnaie unique* » **finale**ment **appelée l'Euro**, et avec la mise en place de la Banque centrale européenne et du Système européen de banques centrales (réseau regroupant la Banque centrale européenne et les banques centrales des États participant à la monnaie unique).

Le traité de Maastricht a mis en place des conditions commandant ce passage à la monnaie unique les fameux « critères de Maastricht ».

CRITÈRES PRENANT EN COMPTE	EXPLICATION
La stabilité des prix	Taux d'inflation ne devant pas excéder de plus de 1,5 % la moyenne des trois meilleurs États membres sur ce point.
La solidité des finances publiques	Un déficit n'excédant pas 3 % du PIB, et un endettement ne dépassant pas 60 % du PIB.
La stabilité monétaire	Respect des marges de fluctuation du SME (Système monétaire européen) et pas de « tension grave » dans les deux ans.
La modération des taux d'intérêt	Ne pas être supérieurs de 2 % à ceux des trois États ayant les meilleurs résultats quant à la stabilité des prix au cours des deux années précédentes.

On note que cette démarche postulait la différenciation en mettant en place des critères de passage à la monnaie unique qui impliquaient une possibilité de passages échelonnés, au fur et à mesure que les États rempliraient ces exigences de convergence. De plus, des situations particulières ont été admises d'emblée, pour le Danemark, ou le Royaume-Uni, le passage à la troisième phase n'étant pas automatique pour ce dernier, par exemple.

La décision, prise en mai 1998, a abouti à la participation de 11 États à l'Euro, trois n'ayant pas souhaité le faire (Royaume-Uni, Suède, Danemark), et un n'ayant pas réussi les « tests » de convergence (la Grèce). La Grèce a rejoint le groupe en 2000. La Slovénie a adopté l'Euro en 2007 et Chypre ainsi que Malte l'ont fait en 2008. La Slovaquie a rejoint la zone Euro en 2009, l'Estonie en 2011, la Lettonie en 2014, la Lituanie en 2015, et la Croatie en 2023. Les prochains devaient être la Bulgarie en 2024, et la Roumanie en 2028. Finalement la Bulgarie est devenue le 21^{ème} État de la zone euro le 1^{er} janvier 2026.

L'entrée en vigueur, effectivement au 1^{er} janvier 1999, a dû être précédée de l'arrêt des parités entre chaque monnaie nationale et l'Euro, ce dernier valant, par exemple : 6,55957 FF.

L'échéance décisive a été fixée au 1^{er} janvier 2002, avec l'introduction des pièces et billets en Euro.

Remarque

Aujourd'hui, en plus des 21 États indiqués, il faut noter que l'Euro a cours légal à Monaco, San Marin, Andorre, le Monténégro, le Vatican, Mayotte, Saint Pierre et Miquelon et le Kosovo

Section 4. Les tentatives de réaménagement : les réaménagements limités des traités d'Amsterdam et de Nice

§1. Le traité d'Amsterdam

On peut dire quelques mots de la négociation, puis des résultats obtenus.

A. Le déroulement de la négociation

Remarque

Le TUE, dans son article N §2, annonçait la convocation d'une Conférence intergouvernementale en 1996 pour réviser certains de ses éléments, et il s'agissait alors d'élargir le champ de la procédure de codécision, et d'aller plus loin dans la mise en place d'une politique de défense commune.

Cette CIG, ouverte à Turin le 29 mars 1996 et terminée à Amsterdam le 17 juin 1997 a d'abord suscité un véritable fantasme de la renégociation : entre 1992 et 1996, en effet, les adversaires du TUE ont fait de cette échéance l'outil de leurs espérances, y voyant une renégociation du Traité de Maastricht, une sorte d'appel offert après qu'ils aient perdu en 1^{ère} instance.

C'était là perdre complètement de vue la réalité juridique, car le TUE n'avait pas à être renégocié, ayant été signé, ratifié par tous les États parties et étant entré en vigueur définitivement. Il est cependant vrai que cette négociation a changé de signification par rapport au moment où elle avait été programmée. Très rapidement, il est apparu que le véritable problème de cette fin de siècle pour l'Union était l'adaptation institutionnelle aux élargissements futurs. **Dès lors, un objet essentiel de la révision a consisté à procéder à ces adaptations, avec deux autres axes prioritaires :**

- **L'Europe du citoyen**
 - promouvoir le modèle européen de société, droits de l'homme, dimension sociale, emploi, développement durable ...,
 - réaliser un espace de liberté et de sécurité, avec l'intégration de Schengen, la réalisation de la libre circulation des personnes, le règlement des problèmes de drogue, terrorisme ...,
 - simplifier et démocratiser l'Europe, transparence, association des Parlements nationaux, démocratiser les procédures de prise de décision ...
- **Une identité extérieure forte**
 - cohérence de l'action extérieure,
 - efficacité de la PESC, clarté de l'Europe de la défense,
 - liens avec l'UEO, l'OTAN ...

Puis, dans le cours des travaux de la CIG, est apparu un thème qui a pris le dessus : une idée, apparemment très logique, que l'Union ne soit pas condamnée à progresser au rythme du plus lent de ses membres : que les États voulant aller plus loin, plus vite, puissent donner vie, à quelques uns, à ces Coopérations renforcées.

Remarque

Quatre remarques ici :

1. On peut d'abord reconnaître un thème très en vogue dans d'autres contextes : c'est de la flexibilité.
2. Il y a un important risque pour l'Union de se transformer en un ensemble totalement illisible de coopérations chevauchantes, une Union à plusieurs vitesses se transformant en une Europe à la carte dangereuse pour le concept même d'intégration.
3. On peut imaginer aussi les problèmes institutionnels : discussions au Conseil ou au Parlement européen, on traite d'un sujet A : les représentants de n États ne participant pas sortent. On change de sujet : certains reviennent, d'autres non, certains sortent... !
4. Enfin, il faut préciser le danger : nous sommes dans une Union avec un pilier intégré (Communautés) et deux piliers de coopération. Les coopérations renforcées dans le 2^{ème} ou 3^{ème} pilier peuvent passer pour un progrès ; en revanche, si elles peuvent concerner le 1^{er} pilier, c'est un retour en arrière paradoxalement.

B. Les résultats

L'accord s'est fait le 17 juin et le Traité d'Amsterdam a été signé le 2 octobre 1997 (entrée en vigueur le 1^{er} mai 1999).

Remarque

On peut d'abord signaler un certain nombre d'éléments positifs, en ce qu'ils marquent des axes d'accord politique pour l'avenir : le sommet d'Amsterdam a ainsi confirmé l'engagement des États membres sur la voie de la monnaie unique. Le passage à la 3^{ème} phase de l'UEM a été précisé, avec notamment un pacte de sagesse budgétaire, le fameux « Pacte de stabilité et de croissance », adopté, cohabitation française oblige, en même temps qu'une « *résolution sur la croissance et l'emploi* ». Cet accord est également important en ce qu'il a permis de lancer, au travers de l'Agenda 2000, la réflexion sur l'avenir de l'Union. Mais l'essentiel se limite à quelques réaménagements, pas toujours à la hauteur des enjeux et des débats au sein de la Conférence intergouvernementale.

1. Un réaménagement institutionnel et renvoyé à plus tard

Le Traité d'Amsterdam, qui est parvenu à quelques menus résultats (700 membres Maximum pour le Parlement européen) mais pour l'essentiel, la réforme institutionnelle a été remise à plus tard, comme on l'a déjà signalé : un protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement a été joint au traité, avec deux décisions (si l'on peut dire!). La limitation du nombre de commissaires à un par État membre (actuellement les 5 grands en ont 2) est renvoyée « *à la date d'entrée en vigueur du 1^{er} élargissement ...* » et conditionné par un accord, qui doit être intervenu à cette date, sur la réforme de la pondération des voix au Conseil. Un « *réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions* » sera effectué par une GIG convoquée « *un an au moins avant que l'Union européenne ne compte plus de 20 membres* » (donc 5 adhésions sans modifications).

Le Conseil européen d'Helsinki, en décembre 99, a décidé que la CIG commencerait ses travaux dès février 2000.

Le rapport Dehaene du 18 octobre 1999 permet d'identifier **les thèmes à discuter**

- autorité du Président de la Commission,
- démission individuelle de ses membres,
- majorité qualifiée au Conseil à étendre dans les trois piliers de l'union, à associer systématiquement à la codécision, modification de la pondération des voix au Conseil,
- réorganisation de la Présidence de celui-ci,
- réaménagement de ses diverses formations ...

2. Un réaménagement architectural

L'Union, ce sera étudié plus loin, compte trois « piliers », le premier étant constitué des Communautés, le deuxième de la PESC (Politique extérieure et de sécurité commune), et le troisième de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Le traité d'Amsterdam renforce chacun de ces trois piliers et modifie la répartition des matières et compétences entre eux.

Des progrès marquent donc chacun des 3 piliers :

- Pour le 1^{er}, un renforcement de quelques politiques, environnement, consommateurs, et un titre nouveau sur l'emploi,
- Pour le 2^{ème}, la PESC, amélioration du dispositif, avec des « *stratégies communes* », une unité de planification de la politique et d'alerte rapide, une coopération plus satisfaisante avec l'UEO...
- Pour le 3^{ème}, la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures est renforcée ; il y a une communautarisation partielle avec un nouveau titre sur la libre circulation des personnes, l'asile, l'immigration ; l'acquis de Schengen est incorporé à l'Union par un protocole, mais ceci est tempéré par des protocoles et déclarations admettant la situation spécifique du Royaume Uni, de l'Irlande et du Danemark.

Le troisième pilier est donc spécialisé, du fait de ce transfert partiel vers le premier pilier, à la coopération répressive, et il concerne désormais la « *coopération policière et judiciaire en matière pénale* ».

3. Un réaménagement procédural

Entre toutes les procédures décisionnelles résultant des évolutions passées (Acte unique et Traité de Maastricht notamment), la plus démocratique, parce qu'elle implique véritablement le Parlement européen, est celle dite de « *codécision* ». Le traité d'Amsterdam réaménage la répartition entre toutes ces procédures et fait de cette codécision la principale, ceci se faisant moyennant une simplification de ses mécanismes.

4. Un réaménagement discutable des traités

Les révisions successives du traité de Rome (Acte unique et traité de Maastricht principalement) s'étaient traduites par l'abrogation de certains articles, article 6 CE par exemple, lors du traité de Maastricht et surtout par l'addition de nouveaux articles insérés au moyen de lettres affectant les numéros.

Exemple

L'Acte unique avait-il ajouté entre l'article 8 et l'article 9 les articles 8 A, 8B et 8C. La combinaison des deux opérations avait déjà des effets fâcheux puisque depuis le traité de Maastricht, pour reprendre les deux exemples donnés, l'article 6 étant supprimé, l'article 7 devenait l'article 6 et les articles 8, 8A, 8B et 8C devenaient 7, 7A et 7B. Il est aussi apparu que la méthode avait ses limites, celle des 26 lettres de l'alphabet, 26 articles pouvant seulement être insérés entre deux autres. Or, après le traité de Maastricht, l'article 130 CE était suivi des articles 130 A à Y ! Autre complication apparente : le traité sur l'Union européenne avait adopté une numérotation en lettres : articles A,B,...J, J.1 à J.11, K,, K.1 à K.9,...S. Le vrai problème était certainement davantage l'encombrement que la complexité, car des articles 8A, ou 100A se retiennent finalement mieux que des articles 18 ou 95 (leur numéro actuel). De plus, les lettres identifiaient bien le traité de Maastricht, les piliers PESC et JAI étant bien lisibles, quant à eux, respectivement par les lettres J et K. Le traité d'Amsterdam a procédé à une simplification des traités, c'est à dire un nettoyage des dispositions caduques, évoquant, par exemple une date déjà passée ; ceci apparaît non problématique, encore qu'il a fallu préciser que ces modifications s'effectuaient « *à droit constant* » (rapport du Secrétariat général du Conseil), c'est à dire sans affecter la base juridique et les évolutions futures des actes pris sur le fondement de ces articles disparus. Mais ceci s'est surtout traduit par une opération de renumérotation des traités, le traité de Maastricht comportant désormais une numérotation en chiffres (articles 1 à 53), et les lettres disparaissant du traité CE (1 à 314 désormais). Si la désignation présente des dispositions est simplifiée, ce n'est cependant pas le cas de leur

citation, puisqu'il est toujours nécessaire, bien sûr, de connaître l'ancien code, ne serait-ce que parce que la jurisprudence pertinente ne peut que se situer avant la renumérotation. On arrive ainsi à des formules réjouissantes, telles que (CJCE, 04 mai 1999, Sema Sürül, aff. [C-262/96](#)) « *l'article 9 de l'accord, qui opère un renvoi à l'article 7 du traité CEE, devenu article 6 du traité CE* (devenu, après modification, article 12 CE) ». Ceci a conduit la CJCE à adopter une méthode sur la citation des articles des traités qui est la suivante.

Pour la référence à un article tel qu'en vigueur après le 1^{er} janvier 1999, le numéro est suivi de 2 lettres : article 10 CE pour le traité CE, UE pour le traité de Maastricht, CA pour le traité CECA, et EA pour le traité Euratom. Quand la référence est faite à la version antérieure à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la citation devient : article 5 du traité CE (ou CEE), du traité sur l'Union européenne, du traité CECA ou du traité CEEA. Il a fallu, ensuite, préciser comment se faisait la combinaison entre les anciennes et nouvelles numérotations, et le système est le suivant (pour la 1^{ère} citation de l'article dans l'arrêt). **Référence est faite à l'ancien numéro, et quatre types de parenthèses peuvent suivre :**

- Article 85 du traité CE (devenu article 81 CE) quand le traité d'Amsterdam n'a pas changé le contenu.
- Article N du traité sur l'Union européenne (devenu, après modification, article 48 UE) quand il y a eu une modification du texte.
- Article 53 du traité CE (abrogé par le traité d'Amsterdam).
- Le dernier cas correspond aux parties changées en bloc et le résultat est le suivant : article 119 du traité CE (les articles 117 à 120 du traité CE ont été remplacés par les articles 136 CE à 143 CE).

On peut cependant penser que s'imposera le « article 10 CE (ex article 5) » qui ne marque quand même pas, on doit le concéder, une franche simplification.

§2. Le traité de Nice

Consulter le Traité de Nice.

Au-delà des trois « *reliquats d'Amsterdam* » (composition de la Commission, pondération des voix au Conseil et vote à la majorité qualifiée), l'agenda de la CIG, ouverte le 14 février 2000, s'est élargi jusqu'à donner lieu, sous pression des élargissements à réaliser, une véritable discussion d'ensemble, oscillant entre les exigences d'adaptation et dangers dévoiement, dont l'objet n'était rien moins que réorganiser système communautaire finalement d'influer sur l'avancée du processus lui-même.

A. La réorganisation du système communautaire

Remarque

Elle s'est avérée difficile en ce qu'elle consistait à modifier les équilibres du système politique, le renforcement de l'efficacité du système juridictionnel posant moins de problèmes.

- **Le système politique constitue un mécanisme original de représentation savamment équilibrée d'intérêts**, et la discussion a porté à la fois sur la représentation des intérêts nationaux, et celle de l'intérêt général communautaire.
- **La représentation des intérêts des États membres** se matérialise par la pondération des voix qui leur sont affectées au Conseil de l'Union européenne lors des votes à la majorité qualifiée, le système évitant à la fois les dictatures liées à la taille (grands États) ou au nombre (petits États). Le passage de 15 (5 grands, 10 petits) à 27 (6 grands, 21 petits) exigeait un renforcement du poids des grands États, ce qui fut envisagé selon les dispositifs déjà mentionnés dans le protocole annexé au traité d'Amsterdam : nouvelle pondération ou double majorité (en voix et en population représentée).

Le traité de Nice combine les deux, le système de prise de décision à la majorité qualifiée applicable à partir du 1^{er} janvier 2005 comportant alors trois volets.

1. La nouvelle pondération des voix s'étagera entre 29 ou 27 voix pour les « grands », et 3 (Malte) ou 4 pour les plus petits États, la majorité qualifiée de ces voix évoluant au rythme des adhésions depuis le taux actuel (62 sur 87, soit 71,2 %), jusqu'à atteindre 255 sur 345 (73,9 %).
2. Le deuxième volet consistera à exiger en même temps que la décision recueille le vote favorable de la majorité des États membres.

3. Enfin, troisième volet, le plus novateur, un État pourra demander la vérification que la majorité réunie représente au moins 62 % de la population totale de l'Union (filet démographique) à défaut, la décision ne sera pas adoptée.

La représentation de l'intérêt général communautaire est assurée par la Commission européenne, et le traité CE, art. 213 (ex 157) insiste lourdement sur la nécessaire et logique indépendance de ses membres vis-à-vis de leurs États d'origine. Certaines ambiguïtés liées à la place des gouvernements dans la procédure de nomination des commissaires, de même que, parfois, le profil ou le destin politique national de ceux-ci a cependant conduit à ce que les États membres tiennent à « leur(s) » commissaire(s), d'où le problème quantitatif posé par l'élargissement, une Union à 27 États devant compter, selon le système actuel, 33 commissaires, ce qui a été considéré comme excessif, à la fois au regard des missions de la Commission et compte tenu du manque de leadership de son Président.

Le traité de Nice répond à ces deux problèmes :

- il organise d'abord en deux temps un plafonnement du nombre des commissaires : le collège entrant en fonction en 2005 sera composé d'un national par État membre, ce qui correspond au renoncement (solution déjà inscrite dans le protocole d'Amsterdam) des États les plus peuplés de proposer deux commissaires ;
- par ailleurs, le principe est posé selon lequel, à partir de la première Commission nommée après que l'Union compte 27 membres, le nombre de commissaires sera inférieur au nombre d'États, le Conseil devant alors décider à la fois du nombre de membres de la Commission et des modalités d'une rotation égalitaire entre les États (ces discussions certainement fort délicates sont donc renvoyées à plus tard).

Le traité se préoccupe également d'assurer une promotion du Président de la Commission, à la fois organique, sa désignation relevant du Conseil européen, à la majorité qualifiée, et fonctionnelle, puisqu'il décidera de l'organisation interne de l'institution, attribuera les responsabilités aux commissaires et pourra remanier celles-ci en cours de mandat ; la nomination des vice-présidents et la possibilité de demander la démission d'un membre de la Commission participent aussi de cette « *présidentialisation* ».

Le système juridictionnel a été modifié à la fois plus discrètement et plus profondément. Si le plus spectaculaire est peut-être la possibilité de créer de nouvelles juridictions, les chambres juridictionnelles, spécialisées dans certains contentieux, il faut aussi relever l'indéniable promotion du Tribunal de première instance, désormais véritable juge de droit commun pour les recours directs et qui pourra même recevoir compétence pour les questions préjudicielles dans certains domaines.

B. L'avancée du processus communautaire

Ce qui caractérise ce processus est sa méthode (l'intégration et non la coopération) et sa vocation à dépasser la dimension économique pour investir de plus en plus le domaine politique.

Remarque

Sur ces deux points, le traité de Nice ne laisse pas d'être ambigu.

1. Si la méthode intégrative n'est que faiblement renforcée dans ce qui fait son originalité, elle peut apparaître comme menacée par les améliorations apportées à la technique hétérodoxe de la coopération renforcée.

Le symbole de la méthode intégrative est certainement la prise de décision à la majorité, et non à l'unanimité du Conseil. A cet égard, le traité de Nice poursuit, certes, l'extension du champ de ce vote majoritaire, avec 27 dispositions concernées, ce qui est cependant moins que prévu, et on doit noter que s'agissant des « **domaines clés (fiscalité, politique sociale, de la politique de cohésion, asile et immigration, politique commerciale commune)** », les résultats sont négatifs (maintien de l'unanimité pour la fiscalité par exemple) ou partiels (ainsi du passage à la majorité différé à 2007 pour la politique de cohésion).

En revanche, les « *coopérations renforcées* » pouvant apparaître comme une rupture, dans le traité d'Amsterdam, avec la méthode communautaire classique, font l'objet d'une incontestable promotion avec le traité de Nice ; leur champ d'application est étendu, avec une logique irréprochable, au deuxième

pilier, mais surtout leurs mécanismes sont assouplis, par la suppression du droit de veto des États pour les premier et troisième piliers, et par un abaissement du seuil exigé, la majorité des États membres aujourd'hui, 8 États avec le traité de Nice, ce qui, pour une Communauté à 27, représenterait moins du tiers.

2. La vocation politique de la Communauté et de l'Union est particulièrement sensible avec la défense des droits fondamentaux progressivement réalisée au sein de l'ordre juridique communautaire.

Remarque

A cet égard, en marge de la CIG mais au même moment était élaborée une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (proclamée lors du Conseil européen de Nice) susceptible de synthétiser et symboliser cette dimension. Le traité de Nice, s'il marque une avancée en dotant l'Union d'un système préventif vis-à-vis des violations des droits de l'homme dans les États membres, ne fait cependant aucune mention de la Charte, lui refusant par là une portée juridique contraignante. Le traité de Nice est assorti de 4 protocoles et 27 déclarations (dont 24 vraiment adoptées par la CIG), et deux de ces textes semblent tout particulièrement conditionner l'avenir de la construction européenne, à court et plus long terme. Il s'agit, bien sûr, du Protocole sur l'élargissement de l'Union déterminant l'adaptation du système institutionnel, mais aussi de l'importante « déclaration relative à l'avenir de l'Union ». Sacrifiant à une pratique désormais traditionnelle, la Conférence constate que les dossiers qu'elle a abordés n'ont pas tous été réglés par le traité de révision et elle annonce la convocation d'une prochaine CIG, en 2004, dont l'ordre du jour est d'ores et déjà identifié. Couronnant un débat, large et approfondi, sur l'avenir de l'Union, notamment organisé selon une déclaration adoptée lors du Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, cette CIG sera consacrée à la délimitation des compétences entre l'Union et les États membres, au statut de la Charte des droits fondamentaux, à la simplification des traités, et au rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne.

Signé le 26 février 2001, le traité de Nice a été ratifié par l'ensemble des États, parfois avec difficulté (un premier référendum, en Irlande, avait été négatif), et le Traité a pu entrer en vigueur le 1^{er} février 2003. C'est lui qui a régi le fonctionnement de l'Union jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1^{er} décembre 2009, du traité de Lisbonne, mais certaines de ses procédures continueront à être d'application jusqu'en 2014.

Section 5. La refondation de l'Union européenne : la fin de la Communauté européenne

C'est une refondation qui aurait pu se faire par la voie « constitutionnelle » (Traité établissant une constitution pour l'Europe) mais qui a finalement été réalisée sur la base du **traité modificatif de Lisbonne** du 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

§1. La tentative constitutionnelle : le deuxième traité de Rome

Il faut indiquer la méthode utilisée, présenter succinctement le contenu du traité et préciser son originalité juridique réelle.

A. La méthode

Remarque

Il a été décidé que la CIG prévue par le traité de Nice serait préparée par une « Convention » sur le modèle de celle qui avait rédigé la Charte des droits fondamentaux. Composée de représentants des Parlements nationaux, des Chefs d'État ou de gouvernement (dans les deux cas, à la fois pour les États membres et les 13 États candidats), du Parlement européen et de la Commission européenne, et présidée par Mr Valéry Giscard d'Estaing, la Convention s'est rapidement donné pour mission de rédiger une constitution pour l'Union européenne. Le résultat fut un projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe qui a été approuvé, en tant que « bonne base de départ » par le Conseil européen de Thessalonique du 20 juin 2003, et que la Conférence intergouvernementale, après un premier échec en décembre 2003 à la suite de l'opposition de l'Espagne et de la Pologne, a fini par adopter dans une version légèrement modifiée le 18 juin 2004. Le traité a été symboliquement signé à Rome, dans la même salle du capitole que celui du 25 mars 1957, le 29 octobre 2004 (JOUE n° C 310/1 du 16 déc. 2004).

B. Le contenu

Si l'on s'en tient à la partie générale de ce texte (correspondant au droit institutionnel et général auquel est consacré ce cours), **il renouvelle profondément l'architecture de l'Union, désormais dotée de la personnalité juridique, alors que la Communauté européenne disparaît..**

- **La structure institutionnelle évolue également de manière sensible.** Le Conseil européen serait présidé par une personnalité qu'il élirait, un Ministre des affaires étrangères de l'Union présiderait la formation du Conseil des affaires étrangères tout en appartenant à la Commission, le Président de la Commission serait élu par le Parlement en fonction du résultat des élections européennes : si ces réformes améliorent certainement la « visibilité » extérieure et la légitimité démocratique de l'Union, elles pourraient aussi multiplier les risques de conflits internes.

Remarque

La majorité qualifiée au Conseil devait, selon la Convention, être simplifiée, à partir de 2009 : majorité des États membres représentant les 3/5^{ème} de la population de l'Union. Ce fut là une des difficultés majeures pour la CIG et le projet final prévoit une majorité qualifiée de 55 % des États membres représentant 65 % de la population de l'Union.

- **Les bases et les instruments juridiques de l'Union font également l'objet d'un renouvellement complet.** Les compétences sont ventilées en catégories génériques (compétences exclusives, compétences partagées, compétences pour des actions d'appui, de coordination ou de complément) ou restent particularisées (compétence de coordination des politiques économiques et de l'emploi ; politique étrangère et de sécurité commune).
- **Le dispositif normatif** comprend désormais la loi européenne (correspondant sensiblement aux anciens règlements de base), la loi-cadre européenne (ancienne directive), le règlement européen (qui est un acte de mise en œuvre ayant les caractéristiques, soit d'un ancien règlement, soit d'une ancienne directive), la décision européenne, les recommandations et les avis.

Remarque

Deux points importants sont aussi à souligner : la Charte des droits fondamentaux formait la partie 2 de ce traité, acquérant ainsi valeur de droit positif. Par ailleurs, l'article I-6 réalisait une confirmation explicite de la primauté du droit de l'Union vis-à-vis du droit des États membres.

C. L'originalité juridique

Remarque

Contrairement à l'opinion commune, l'originalité, ici, ne consistait pas en une labellisation constitutionnelle plus apparente que réelle (juridiquement, il s'agit indiscutablement d'un traité) et moins novatrice qu'on pouvait le croire (la fonction constitutionnelle des traités actuels a été reconnue, y compris par la Cour de justice des Communautés pour qui le traité CE(E) constitue la « Charte constitutionnelle de base » de la Communauté (CJCE, 23/04/86, Les Verts, aff. 294/83)). En revanche, ce traité innovait par rapport aux autres traités de révision (Maastricht, Amsterdam, Nice) en ce qu'il ne se contentait pas de réviser les traités antérieurs : il les abrogeait. C'est en cela qu'il s'agissait d'une refondation.

§2. L'ersatz modificatif : le traité de Lisbonne

Signé le 29 octobre 2004 à Rome, ce traité constitutionnel ne devait entrer en vigueur qu'après ratification par les 25 puis 27 États membres, la date mentionnée à l'article IV-447 (1^{er} novembre 2006) étant rapidement apparue comme condamnée par les aléas de ces procédures. En effet, la légitimation citoyenne attachée à une autorisation de ratifier donnée par referendum a incité nombre d'États membres à choisir cette voie risquée et peu prévisible pour le traité constitutionnel. A la suite de referendums négatifs, en 2005, en France et aux Pays-Bas, le processus a été gelé dans certains États mais le traité constitutionnel a été ratifié par 18 membres sur 27. La Communauté s'est engagée en juin 2005 dans un « processus de réflexion » assorti d'un plan de communication et de dialogue avec les citoyens (juillet 2005). L'anniversaire des 50 ans du traité de Rome, en mars 2007, a permis de redynamiser le processus...

Remarque

Le problème, en effet, était délicat puisqu'il fallait prendre en compte à la fois le refus de deux États membres mais aussi la pleine acceptation de dix-huit autres et les idées balançaient entre un « mini traité », évitant l'habillage ostensiblement « constitutionnel » ou d'autres modifications plus cosmétiques qui permettraient de conserver l'essentiel de ce texte, notamment du point de vue institutionnel et en matière de droits fondamentaux.

Le Conseil européen de Bruxelles du 23 juin 2007 a assigné à une CIG réunie depuis le 23 juillet un mandat très précis de 15 pages, qui a permis d'avancer avec une rapidité surprenante. Du point de vue du calendrier, ce traité a été approuvé lors du Conseil européen de Lisbonne des 18 et 19 octobre 2007 malgré les difficultés créées par les réticences de la Pologne essentiellement. Il a été officiellement signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, et les ratifications devaient en principe être achevées avant les élections européennes de juin 2009. Sur 27 États, 26 devaient approuver ou ratifier au terme d'une procédure parlementaire, 1 seul devant organiser un referendum (L'Irlande était le seul État constitutionnellement tenu d'organiser un referendum) : quels sont les résultats ?

Remarque

Le 12 juin 2008, 53,4 % des Irlandais ont rejeté, par référendum, le traité de Lisbonne.

Deux États avaient ratifié mais leur Président n'avait pas encore signé. C'était le cas en Pologne où le Président Lech Kaczynski refusait de signer malgré la ratification approuvée par la Diète, tant que l'Irlande n'avait pas approuvé le traité.

C'est aussi le cas en Allemagne, où le Président Horst Kohler a dû attendre, pour signer, que se prononce le Tribunal constitutionnel fédéral de Karlsruhe, la décision de juin 2009 impliquant l'adoption d'une loi, ce n'est qu'en septembre que la signature a pu être donnée. Restait un cas très épineux : la république tchèque. Présidée par un eurosceptique, Vaclav Klaus, elle a d'abord pu masquer son hostilité politique derrière un problème juridique, puisqu'elle devait attendre une décision de la Cour constitutionnelle. Le 26 novembre 2008, la reconnaissance par la cour constitutionnelle de la conformité de texte du Traité à la loi fondamentale du pays a semblé régler la question puisqu'il ne manquait plus, alors, qu'un vote du Parlement. 2009 a alors vu une succession de problèmes, de crises gouvernementales, avec une nouvelle saisine de la Cour constitutionnelle dont on a pu penser qu'elle attendrait pour se prononcer juin 2010 et une possible victoire de l'opposition britannique, qui avait manifesté son intention de remettre en cause la ratification du Royaume-Uni. En fait, tout dépendait du problème irlandais.

C'est lors du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 que la marche à suivre pour l'Irlande a été définie : les 27 se sont entendus pour un scénario de sortie de crise.

L'Irlande a ainsi obtenu satisfactions sur plusieurs points qui motivaient jusque là ses réticences vis-à-vis du Traité de Lisbonne : Avant tout, elle obtient le maintien d'un Commissaire de sa nationalité au sein du Collège même après 2009. Rappelons que le Traité prévoyait une Commission réduite à 18 membres. Mais « *Le Conseil européen convient que, à condition que le traité de Lisbonne entre en vigueur, une décision sera prise [...] pour que la Commission puisse continuer de comprendre un national de chaque État membre* ». L'Irlande partage sa victoire avec tous les autres États membres !

Autre garantie demandée par l'Irlande : celle d'un statu quo concernant l'impact de certaines politiques de l'UE.

- Elle voit ainsi confirmé son statut de neutralité dans le cadre de la politique de sécurité et de défense de l'UE.
- Elle obtient également l'assurance que le Traité de Lisbonne ne modifiera pas la politique fiscale de l'UE.
- Enfin, « *les dispositions de la Constitution irlandaise concernant le droit à la vie, l'éducation et la famille ne sont pas du tout affectées par l'attribution par le traité de Lisbonne d'un statut juridique à la Charte des droits fondamentaux de l'UE [...]* ».

En contrepartie, sous réserve que les partenaires de l'Irlande remplissent leurs engagements « d'ici la mi-2009 », l'Irlande « *s'engage à rechercher la ratification du traité de Lisbonne d'ici la fin du mandat de l'actuelle Commission* », soit l'automne 2009. Le référendum du 2 octobre 2009 a été un succès pour le traité de Lisbonne, avec 67,13 % de oui, ce qui a permis la ratification irlandaise et polonaise en octobre. La Cour de la république tchèque s'étant prononcée favorablement le 3 novembre, le président tchèque a encore essayé une manœuvre dilatoire, revendiquant une dérogation à la Charte des droits fondamentaux liée à l'affaire des Sudètes, datant de l'immédiat après-deuxième guerre mondiale. Il a fini par obtenir un protocole dérogatoire, comme l'ont également depuis le traité de Lisbonne, la Pologne et le Royaume-Uni. Un Protocole exige des ratifications, ce qui aurait pu tout remettre en cause mais il a été décidé qu'il serait annexé au prochain traité d'élargissement ce qui a permis l'entrée en vigueur du traité le 1^{er} décembre 2009.

Ce traité de Lisbonne n'est pas un traité « simplifié » ou un « mini traité » comme on se plaît à le présenter en France :

- plusieurs centaines de pages avec 297 modifications des traités existants, douze protocoles et quelques dizaines de projets de déclarations. Ce qui domine est aussi la volonté de ne pas recourir (quand c'est constitutionnellement possible) à des référendums pour les ratifications. Le fonctionnement de l'Union a besoin de cette réforme qui va l'améliorer ; en revanche, la démocratie européenne n'en sort peut-être pas grandie... La plupart des dispositions institutionnelles du traité constitutionnel (nouveau système de

vote avec double majorité au Conseil, Un Président pour le Conseil européen qui devient une Institution, etc) sont reprises.

- Tous les éléments symboliques (« Constitution », « Lois », Ministre des affaires étrangères, mention expresse de l'hymne, de la devise, du drapeau ...) sont abandonnés, parfois de manière ambiguë : ainsi, il n'y aura plus de « lois » mais certains actes seront des « *actes législatifs* » ...

Du point de vue du cadre général, à la différence du traité constitutionnel, les traités antérieurs ne sont pas abrogés mais révisés. Pour autant, ce cadre général est sensiblement renouvelé : la Communauté disparaît (comme avec le traité constitutionnel), le terme étant partout remplacé par « Union ». **L'Union acquiert la personnalité juridique et repose sur deux traités :**

1. **Le traité sur l'Union européenne, qui garde son nom.**
2. **Le « traité sur le fonctionnement de l'Union » qui remplace le traité instituant la Communauté européenne.**

Voilà l'évolution, dans ses grandes lignes, d'un système européen dont il faut maintenant aborder l'étude de l'organisation.