The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein

Cofinancé par le programme Erasmus+ de l'Union européenne

« Enseigner l'Union européenne à travers l'enseignement de ses institutions »

Sandrine Cursoux-Bruyère

Docteur en Droit public
Enseignant-Chercheur à l'Université catholique de Lyon (UCLy)
UR Confluence – Sciences et Humanités- EA 1598

Je vous propose d'aborder le sujet de l'enseignement du droit européen en le limitant à mon champ européen de prédilection, c'est-à-dire l'Union européenne (UE). Depuis 2006, j'assure à l'Université catholique de Lyon (UCLy) des enseignements en droit de l'UE alors que mes travaux de Doctorat ont initialement été en droit constitutionnel. Cela explique très certainement pourquoi j'ai toujours abordé cet enseignement par le biais institutionnel. Ce n'est pas le seul pertinent mais c'est un choix possible qui à mon sens est particulièrement approprié ici car il permet de comprendre ce qu'est véritablement l'UE.

Cet enseignement est un peu un défi et ce à tous les niveaux : Licence, Master, Formation professionnelle.

Il convient tout d'abord de renverser, voire « détricoter » certains *a prioris* qui « collent » à l'UE avant d'engager l'enseignement ou l'éducation en la matière.

Premier *a priori* : Le système de l'UE est incompréhensible et compliqué. En réalité, le système institutionnel de l'UE est schématiquement tout à fait compréhensible (diapo 1). L'analyse en détails évidemment se complique ensuite mais comme pour tout système institutionnel.

Deuxième *a priori* : Le système de l'UE est comme celui d'un État. Cela conduit alors, pour tenter de le comprendre, à constamment se référer aux modèles étatiques. Or, l'UE n'est pas un État et la démarche comparative conduit à des confusions et des incompréhensions. En réalité, l'objectif est de mesurer la singularité du système institutionnel de l'UE et donc sa nature. Autrement dit, ce que l'UE n'est pas : ni un État, ni une simple confédération. Ce peut-être en revanche une nouvelle forme de fédéralisme. Cette nature est évidemment évolutive dans sa profondeur mais originelle. Il convient toutefois d'accepter les incertitudes liées à la nouveauté et à l'originalité institutionnelles (à ce stade, on ne se trouve pas dans le jugement de valeur, pour ou contre le projet européen).

Une fois ces deux points éclaircis, on peut commencer à enseigner, s'il s'agit d'une formation universitaire ou autre, ou expliquer, présenter, informer s'il s'agit du grand public. La démarche est alors la même.

Partant, enseigner par le biais institutionnel, ce n'est pas seulement décrire des institutions. C'est d'abord les connaître par la mise en évidence de spécificités distingantes (à travers la détermination de critères d'identification) et fort logiquement pour l'UE, il s'agira aussi de comprendre le rapport inter-institutionnel UE/États membres (partie 1).

Mais l'abord choisi, est aussi conceptuo-institutionnel : l'UE implique pour sa compréhension une relecture (parfois trompeuse ou confusionnante) des concepts nationaux ou internationaux notamment constitutionnels (partie 2). On dépasse progressivement il est vrai, le champ de l'enseignement pour aborder de plus en plus celui de la recherche (ou du niveau avancé de l'enseignement) …

Partie 1 Enseigner l'Union européenne dans le cadre d'une analyse institutionnelle au sens strict

La démarche vise deux objectifs complémentaires. Il s'agira ici de proposer une démonstration par le biais de quelques illustrations.

Le premier objectif consiste à acquérir une connaissance des institutions et organes de l'UE (A) ; le second à comprendre les rapports inter-institutionnels UE/États membres, rouages consubstantiels au fonctionnement de l'UE (B).

A/ Connaître les institutions et organes de l'UE

Il s'agit là d'une approche didactique classique consistant à présenter la composition, la désignation, le rôle, le statut, des institutions et organes de l'UE. (Diapo 2)

Toutefois, cette démarche *a priori* descriptive doit être enrichie ici par la mise en évidence de caractéristiques spécifiques qui se révèlent être des clés de compréhension de l'UE. Il s'agira par exemple de relever la nature intergouvernementale ou au contraire supranationale de telle ou telle institution afin de comprendre l'équilibre institutionnel de l'UE et les rapports de représentation.

Ainsi, on qualifiera le Conseil européen (composé notamment des Chefs d'État ou de Gouvernement) et le Conseil de l'UE (composé des ministres des États membres) d'institutions intergouvernementales qui représentent l'intérêt des États alors que la Commission et le Parlement européen seront qualifiés d'institutions supranationales représentant l'intérêt général de l'UE ou des citoyens.

En termes de représentation d'intérêts, le cadre institutionnel de l'UE est un système de recherche d'équilibre et donc de compromis. À partir de cette compréhension, les points de vue quant à l'avenir de l'UE peuvent diverger entre ceux favorables à un fonctionnement plus supranational (et donc une évolution vers plus de fédéralisme), et ceux en faveur d'un fonctionnement plus intergouvernemental (au sens de coopération).

L'analyse peut également être appliquée en lien avec les modalités de vote au sein des Conseils (Conseil européen et Conseil de l'UE). Ainsi lorsque l'unanimité est requise (Politique étrangère et de sécurité- PESC-, fiscalité…), cela traduit une volonté des États membres de garder la main sur ces sujets (avec la possibilité de l'usage d'un droit de véto) alors que la majorité qualifiée (calculée ainsi : 55 % des États membres représentant 65 % de la population de l'UE) traduit la nature intégratrice de l'UE (si la majorité l'emporte, la décision s'impose à tous).

Si l'on fait un retour sur l'historique, on retient évidemment le mouvement d'approfondissement de la construction communautaire qui notamment, s'est traduit par l'application de plus en plus fréquente de la majorité qualifiée en particulier dans le cadre de la procédure législative ordinaire (PLO depuis le Traité de Lisbonne) et qui aux dires de la Présidence française actuelle du Conseil de l'UE (1er janvier 2022 au 30 juin 2022) pourrait se voir appliquée dans des domaines plus délicats car directement en lien avec la souveraineté des États membres (contexte des sanctions appliquées à la Russie).

Ce premier niveau d'analyse institutionnelle conduit naturellement à interroger la légitimité des membres composant ces institutions. Cette compréhension pour une part, implique d'avoir une connaissance des rapports inter-institutionnels qui animent l'UE et ses États-Membres.

B/ Comprendre les rapports inter-institutionnels entre l'UE et ses États membres :

Il est indispensable de mesurer que la composition des institutions de l'UE est dépendante, pour une large part, des configurations institutionnelles et politiques nationales. Une fois de plus, il s'agit là d'une clé de compréhension de ce qu'est l'UE.

Ainsi, l'article 15 du traité sur l'UE dispose, « le Conseil européen est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres (…) ». Ceux sont donc les Constitutions nationales (et non le droit de l'UE) qui déterminent, selon la nature du régime qu'elles mettent en place (régime parlementaire moniste ou dualiste) et selon donc le rôle joué par les protagonistes de l'Exécutif, qui du Chef de l'État ou du gouvernement, siège au Conseil européen. Ainsi, actuellement sur les 27 États membres, quatre sont représentés au sein du Conseil européen par leur Chef d'État (France, Chypre, Roumanie, Lituanie), tous les autres l'étant par leur Chef de gouvernement (Chancelier, Premier ministre).

Si l'on retient le cas de la présidence du Conseil de l'UE par la France, on observe l'action d'impulsion marquée du Chef de l'État français (par exemple discours du 19 janvier et du 9 mai 2022 d'Emmanuel Macron devant le Parlement européen). Ce rôle présidentiel à l'échelle de l'UE est évidemment à mettre en lien avec la nature même de la Vème République française qui place le Chef de l'État au centre du pouvoir décisionnel.

On remarquera aussi que lorsque la France est en période de cohabitation, les rapports au sein de l'Exécutif sont modifiés et ainsi il peut se produire que deux personnalités siègent au sein du Conseil

européen, le Chef de l'État et le Chef du gouvernement. Le compromis entre les deux est alors indispensable car ils doivent s'exprimer d'une seule voix (exemple : Sommet européen de Copenhague en 1993 où le président François Mitterrand et le premier ministre Édouard Balladur œuvrent de concert pour faire avancer les positions de la France).
Il est également intéressant d'observer la composition de la Commission européenne. Concernant tout d'abord la désignation de son Président, l'article 17 du Traité sur l'UE indique, « En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen (…) propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission ». Dans la pratique, tout va dépendre de comment on entend l'expression « en tenant compte des élections au Parlement européen ». Le système du *Spitzenkandidat*, conduit à nommer le *leader* du parti arrivé en tête à l'élection européenne. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit suite aux élections de 2014 lorsque M. Jean-Claude Juncker, alors chef du PPE, a été proposé, puis « élu » Président de la Commission européenne. Toutefois, le scénario ne s'est pas reproduit en 2019. En effet, les États ne se sont pas accordés pour nommer M. Manfred Weber pourtant chef du PPE arrivé en tête à l'élection et ont convenu de proposer Mme Ursula von der Leyen ; candidature que le Parlement a ensuite validée.
L'article 17 TUE prévoit qu'ensuite, « le Conseil, d'un commun accord avec le président élu, adopte la liste des autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission ». Cette liste est établie sur la base des suggestions faîtes par les États membres. En pratique, chaque chef de l'Exécutif national va proposer un candidat de sa nationalité (en indiquant en même temps le domaine de compétence souhaité) et l'on remarque que le choix se porte habituellement sur une personnalité proche de sa mouvance politique. Si l'on veut prendre quelques illustrations françaises, Mme Edith Cresson fut proposée par M. François Mitterrand, M. Michel Barnier par M. Nicolas Sarkozy et M. Pierre Moscovici par M. François Hollande. Au résultat, la composition de la Commission va être le reflet des diversités politiques nationales ce qui peut tendre à la faire ressembler et fonctionner comme une institution de coalition.
Enfin, concernant le Parlement européen, ses membres sont élus au scrutin proportionnel mais dans le cadre de circonscriptions nationales avec très, trop souvent, une campagne au niveau national qui traite d'enjeux plus nationaux qu'européens. Les eurodéputés siègent effectivement ensuite dans des groupes transnationaux mais la dimension européenne de leur représentation pourrait être renforcée si dès le début du processus de leur désignation la nature européenne de leur mandat était plus affirmée (en ce sens et à suivre, le 9 mai 2022, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen propose une réforme de l'acte électoral européen définissant des normes électorales minimales communes et une circonscription paneuropéenne, et prévoie la désignation de 28 eurodéputés sur une liste transnationale).
Ainsi, et on pourrait bien sûr multiplier les exemples (notamment le rôle des parlements nationaux), il ressort que la composition des institutions européennes décisionnelles, est le fruit du rapport interinstitutionnel à étages qui caractérise l'UE.
Ce premier niveau de compréhension institutionnelle de l'UE peut être prolongé par une proposition d'analyse institutionnelle d'un certain nombre de concepts qui, lorsqu'ils sont appliqués au cadre de l'UE, tendent à se modifier.

Partie 2 Enseigner l'Union européenne dans le cadre d'une analyse conceptuo-institutionnelle
Cette démarche institutionnelle nécessite une maîtrise des éléments didactiques présentés dans la première partie mais également d'un certain nombre de concepts d'origine nationale et/ou internationale. Partant d'eux, il s'agira de tenter d'expliquer une nouveauté institutionnelle. Dans la logique de ce qui a été dit précédemment, l'analyse conduit à en proposer *a minima* une nouvelle lecture.
La linguistique de l'UE peut d'ailleurs parfois s'avérer confusionnante et en ce sens, on peut se poser la question de savoir si la construction européenne n'aurait pas dû s'en affranchir et créer sa propre sémantique ?

Je propose ici deux illustrations : la question de la personnalité juridique de l'UE et de sa représentation (A), et celle de la citoyenneté européenne (B)[1].

A/ La personnalité juridique de l'UE et sa représentation :

La nature atypique de l'UE au regard des autres organisations internationales et des États, peut ici être démontrée en trois temps : la naissance de sa personnalité juridique, sa représentation concrète, les intérêts représentés ; l'ensemble concordant dans le sens d'une particularité institutionnelle significative. L'étape de l'acquisition de la personnalité juridique est à mettre en rapport avec une technique des « petits pas » consistant, afin d'en faciliter l'acceptation, à avancer dans le sens d'une reconnaissance d'un élément indispensable à l'existence de l'UE en tant que structure d'intégration, par touches successives et pragmatiques.

L'analyse de la représentation de l'UE passe par la distinction Présidence de l'UE (qui institutionnellement n'existe pas) / Présidences des institutions de l'UE (approche limitée ici aux institutions dites décisionnelles). Ces dernières sont effectivement plurielles et on retient donc que l'UE dispose à présent d'une personnalité juridique (art 47 TUE) incarnée par plusieurs personnes au sens institutionnel du thème (donc représentants) : Président (e) du Conseil européen, Président (e) de la Commission, Président (e) du Parlement européen. À cela s'ajoute deux représentants institutionnellement spécifiques. D'une part, le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères européennes et la politique de sécurité (HRAE) est représentant d'un champ de compétences et a une double appartenance institutionnelle en tant que Vice-Président de la Commission et Président du Conseil Affaires étrangères (on pourrait même probablement ajouter un rattachement plus informel au Conseil européen). D'autre part, la Présidence du Conseil de l'UE est assurée, dans le cadre d'une rotation de 6 mois, par un État membre, lui-même représenté selon la formation par le ministre en charge de ces questions.

On constate donc une forme de représentation multimodale, qui si elle peut d'abord apparaître complexe, correspond en réalité à la nature de l'UE. L'analyse institutionnelle de cette représentation est l'illustration pratique d'une clé de compréhension de l'UE. Cette intrication institutionnelle a pour objectif de permettre la représentation du tryptique d'intérêts incarné par l'UE : intérêt des citoyens à travers le Parlement, intérêt des États membres à travers le Conseil européen et le Conseil de l'UE (art 10 TUE), intérêt général de l'UE par la Commission (art 17 TUE) ; la gageure de l'UE étant que son action réponde aux trois intérêts.

Ainsi, à la question « L'Europe, quel numéro de téléphone ? », boutade que l'on prête à Henry Kissinger, l'UE donne une réponse qui correspond à sa nature institutionnelle.

B/ La citoyenneté européenne

L'analyse institutionnelle permet d'expliquer en partie pourquoi le concept étatique de citoyenneté est insuffisant à créer un sentiment d'appartenance européenne. C'est parce que la citoyenneté européenne dépend de la citoyenneté nationale qu'elle n'incarne pas suffisamment l'UE.

La proclamation de la citoyenneté européenne par le Traité de Maastricht (1992) peut être vue comme une démarche proactive dont l'objectif, en anticipant une réalité, cherche à en accélérer le processus d'établissement. La raison d'être de cette citoyenneté est donc institutionnelle puisqu'il s'agit de générer un sentiment d'appartenance à un système institutionnel. Elle trouve d'ailleurs son origine dans un lien interinstitutionnel, « Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas » (art 9 TUE), la citoyenneté d'un système institutionnel dépendant alors d'un autre. Son contenu est essentiellement d'ordre institutionnel, soit directement comme le droit de vote et d'éligibilité ou la protection diplomatique et consulaire, soit plus indirectement en relevant d'un rapport entre systèmes institutionnels : la libre circulation entre États membres (soit d'un système institutionnel à un autre).

Toutefois, la méthode, au regard du résultat, n'a pas pleinement atteint son objectif d'où la proposition d'en appliquer une autre : partir de ce qu'est l'UE pour créer sa propre citoyenneté.

On peut ainsi voir des limites de la création artificielle d'un sentiment d'appartenance européenne fondé sur le concept étatique de citoyenneté. Le fait de faire découler la citoyenneté européenne de

vingt-sept nationalités n'est pas propre à créer une légitimité citoyenne européenne. Les États demeurent d'ailleurs compétents pour fixer et modifier les modalités d'acquisition de leur propre nationalité. Toutefois, on pourrait tout à fait concevoir que compte tenu de sa nature intégratrice, l'UE fixe des critères communs ou pour le moins de convergence (durée de résidence dans l'UE, niveau de langue, droit du sang, cas des programmes *Citizen by investment*).

En ce qui concerne le contenu de la citoyenneté, à ce stade, on peut tenter de le comprendre en lien avec la nature de l'UE. Il s'agit donc de prérogatives qui s'ajoutent aux prérogatives nationales et qui sont en lien avec le niveau et projet européens. Ex : la libre circulation et de séjour, le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen. L'approche, institutionnellement compréhensible, conduit toutefois à l'identification d'un contenu souvent jugé disparate et inachevé. Le manque d'approche globalisante peine à créer une identité européenne. C'est en ce sens, qu'un concept autre que celui de la citoyenneté aurait pu initialement être choisi. En cohérence avec son particularisme institutionnel intrinsèque, n'aurait-on pas eu meilleur compte à utiliser une autre expression, plutôt que la voie d'une « normalisation » sémantique ? La renonciation au terme n'est toutefois plus possible, mais avoir conscience de ses limites, permet de suggérer des pistes de progression.

On pourrait suggérer une citoyenneté institutionnellement européenne. Deux points sont centraux.

En premier créer une source européenne à cette citoyenneté en repensant les conditions de son attribution (une citoyenneté attribuée par l'UE avec l'instauration de critères européens en sus= démarche volontaire). Cela conduit à autonomiser la citoyenneté européenne de la nationalité en supprimant l'automaticité dans le sens citoyenneté nationale/européenne. Également se pose la question de la subordination à l'exigence de la nationalité pour pouvoir éventuellement obtenir la citoyenneté européenne. D'ores et déjà, certains droits (y compris politiques) ne sont pas conditionnés à la citoyenneté (nationalité) européenne. On pourrait réfléchir à l'attribution de la citoyenneté européenne indépendamment de la nationalité d'un État membre ? Cela légitimerait l'UE à déterminer ses propres critères d'attribution (comme par exemple une durée de résidence mais pas de nationalité…) et renforcer le lien institutionnel entre les individus et l'UE.

En second, créer une identité citoyenne européenne basée sur le principe de solidarité en tant que ferment. Une solidarité non pas uniquement en tant que valeur comme c'est actuellement le cas ce qui aboutit à ce qu'elle ne s'exerce que dans un rapport UE/États membres ou États membres/États membres, mais mettre en place une solidarité qui s'exerce aussi dans un rapport UE/ ses citoyens, une solidarité plus inclusive des citoyens. L'instauration de ce lien nécessite la mise en place d'outils, tels que d'ailleurs ils peuvent exister dans une structure étatique mais adaptés au cadre européen : une contribution citoyenne européenne par exemple pour le financement de prestations européennes attribuées aux citoyens européens.

Pour conclure, on suggérera qu'une connaissance institutionnelle de l'UE offre de nombreuses clés de compréhension d'un système atypique, ambitieux et en constante évolution, dont l'objectif est de rapprocher les États européens tout en respectant l'identité propre à chacun.

[1] Pour des développements plus complets, Sandrine Cursoux-Bruyère, « La nature de l'Union européenne : réflexion autour de sa personnalité juridique », *LPA*, 13 octobre 2015, pp.10-15 ; « Le sentiment d'appartenance à l'Union européenne : une citoyenneté à redéfinir », Revue de l'Union européenne, janvier 2021, pp.8-17.