

**ETUDE CONCLUSIVE**

**L'UNION EUROPÉENNE ET LA DEMOCRATIE**

# JALON 1 : LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPEENNE : DEMOCRATIE REPRESENTATIVE ET DEMOCRATIE DELEGUEE

**Introduction : L'union européenne aujourd'hui :  
Quelle réalité géographique ? Quelle histoire politique ?**

## **La géographie de l'Union européenne**

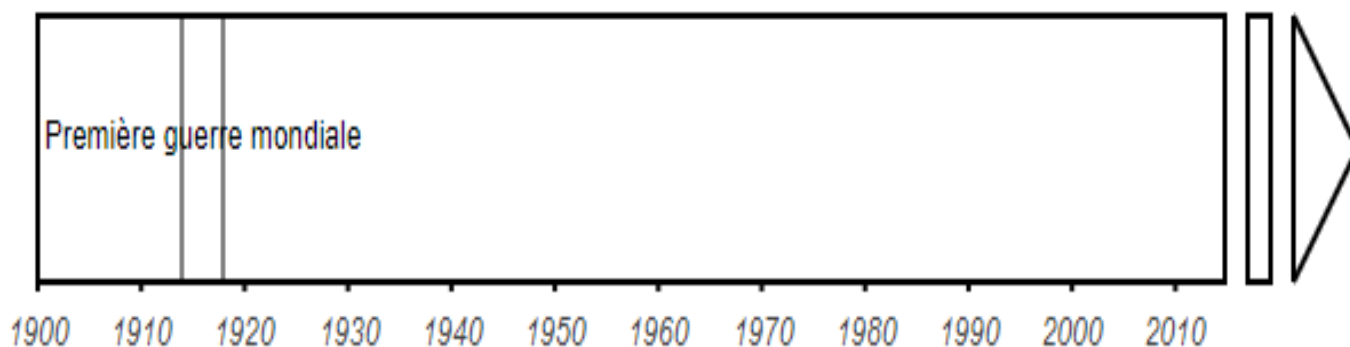
Consignes :

- 1/ Coloriez les pays membres de l'Union Européenne et indiquez les capitales européennes.
- 2/ Dans une autre couleur, mettez en évidence le pays qui souhaite actuellement quitter l'UE.
- 3/ Mettez en évidence sur la carte, les pays appartenant à l'UE qui possèdent l'euro comme monnaie commune (zone euro).
- 4/ Si vous les connaissez, placez les institutions européennes dans les pays où elles ont installé leur siège.



► Vous pouvez compléter et valider votre carte en la confrontant au document 3 page 78 dans votre manuel

## Les grandes dates fondatrices de la construction de l'Union Européenne



Consignes :

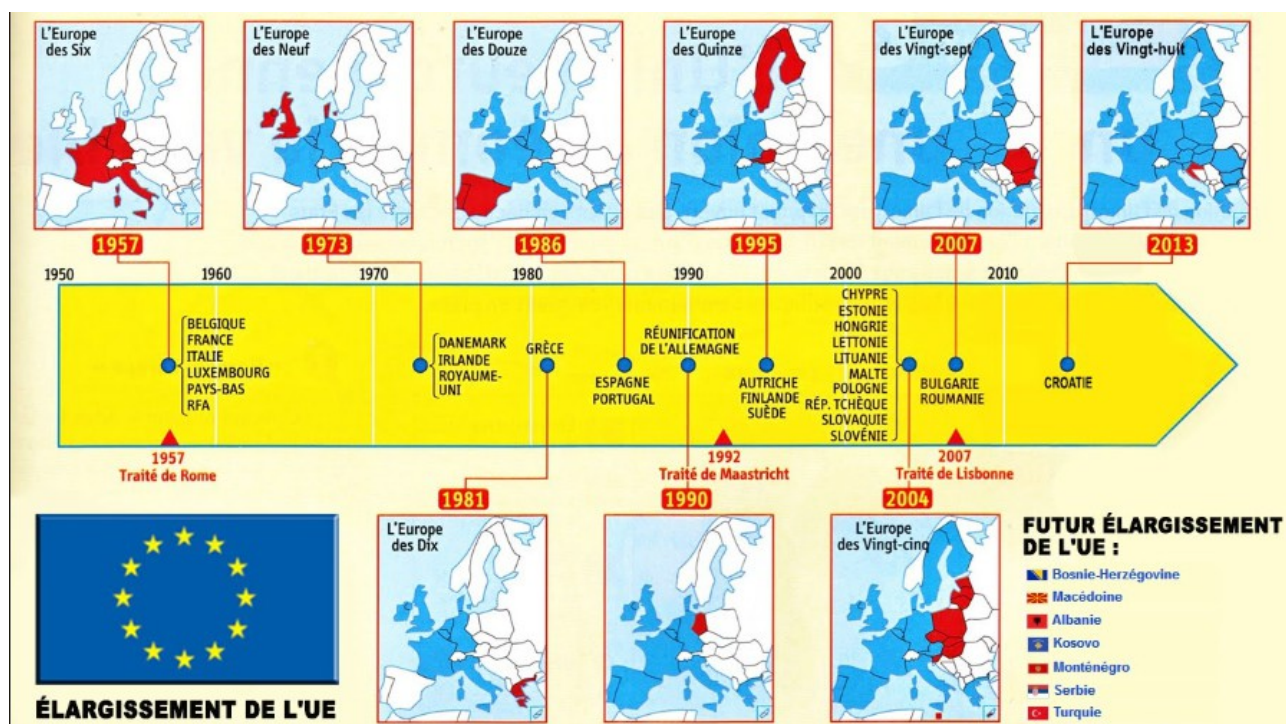
Q1. En vous appuyant sur vos connaissances, indiquez sur la frise chronologique les grandes dates de l'Union européenne, de sa création à aujourd'hui.

Q2/ Dans un second temps, aidez-vous du document 1 page 78 pour compléter votre frise.

Q3/ Depuis sa création, l'Europe s'est élargie à plusieurs reprises à de nouveaux pays, indiquez sur votre frise les dates de ses élargissements successifs ainsi que les pays concernés par chaque élargissement. Reportés ces dates sur votre carte de l'Europe pour les pays concernés.

► Vous pouvez compléter et valider votre frise chronologique en la confrontant au document 1 page 78 dans votre manuel

## Les étapes successives de l'élargissement de l'Union européenne



## COURS

La construction européenne qui a débuté au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, est fondée sur la notion de démocratie et le respect des Droits de l'Homme. Après 1945, dans la vision des pères fondateurs de l'Europe tels que Robert SCHUMAN, la démocratie est le seul régime politique qui puisse permettre d'éviter qu'un nouveau conflit ne vienne ensanglanter l'Europe. Ainsi, en 1950, le français Robert SCHUMAN propose la création de la **CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier)** créée en 1951 et qui vise à rendre interdépendants et à pacifier les relations entre la France et l'Allemagne, principaux protagonistes des guerres passées.

En 1957 fut ensuite signé **le traité de Rome qui crée la CEE (Communauté économique européenne)**. La CEE regroupe alors 6 pays qui sont la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et Italie. La CEE s'est ensuite progressivement élargie à de nouveaux États membres jusqu'à devenir **l'Union Européenne (créée par l'adoption du traité de Maastricht en 1992)** et compter aujourd'hui 28 États membres (27 à l'issue de la sortie du Royaume-Uni de l'UE appelé Brexit).

En même temps qu'elle s'est élargie depuis 1957, **la coopération des États membres de l'Union Européenne s'est également sensiblement approfondie** par la mise en place des institutions européennes (sur lesquelles nous reviendrons) et l'élection des députés européens au suffrage universel direct depuis 1979, la création d'un espace de libre circulation des personnes, des biens et des capitaux (l'espace Schengen crée en 1995), le partage d'une monnaie unique (l'Euro qui est la monnaie commune de 19 pays de l'UE), ou encore, plus symboliquement, la création du programme Erasmus qui permet aux étudiants européens d'étudier ailleurs en Europe que dans leur pays d'origine.

D'abord considérée par l'opinion commune comme un vaste espace de coopération économique, **l'UE n'en demeure pas moins aussi un espace démocratique important pour tous les citoyens**. Plusieurs textes proclament ainsi l'attachement des pays membres à la démocratie. En ce sens, la Charte des droits fondamentaux de l'UE, adoptée en 2000, affirme que « *l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité, elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit* ». Dans le même esprit, le traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, rappelle que le fonctionnement de l'UE est fondé sur la démocratie représentative.

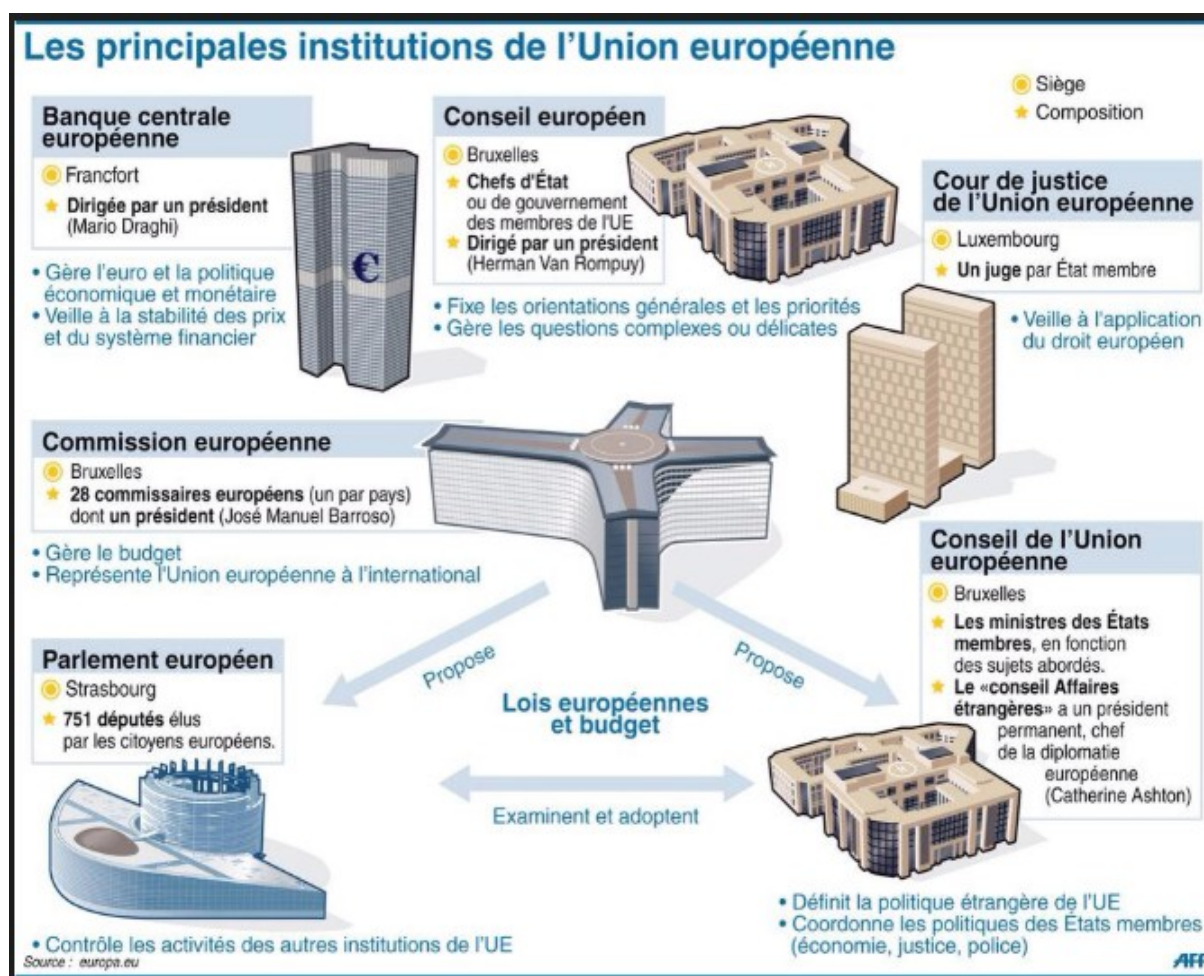
**C'est sur la base de ces principes démocratiques que les critères dits de Copenhague, définis en 1993, imposent pour toute intégration d'un nouvel État membre, la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, le respect des droits de l'Homme, le respect des minorités et leur protection.** Cela encourage les pays qui veulent rejoindre l'UE demain à démocratiser leurs institutions politiques afin de répondre aux critères de Copenhague.

**Nous verrons dans cette séquence que le fonctionnement démocratique de l'Union européenne repose tout à la fois sur le principe d'une démocratie représentative et d'une démocratie déléguée.** Pour cela nous étudierons en particulier le fonctionnement des institutions européennes (le mécano institutionnel) et leurs relations. **Puis nous verrons, dans un second temps, que l'Union européenne dans son fonctionnement démocratique est confrontée à plusieurs défis importants** : fragilisation de la démocratie dans plusieurs États membres, doutes des citoyens européens sur le bien-fondé de l'UE, dialogue politique parfois difficile entre les chefs d'États et de Gouvernements, etc..

# I/ LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

## 1/ Les institutions européennes

<https://www.youtube.com/watch?v=3VoGh2aAhHE>



► Vous pouvez également vous référer au document 4 page 79 dans votre manuel

Note : attention dans le document proposé ci-dessus les noms mentionnés ne sont pas actualisés suite aux dernières élections européennes de juin 2019. Par exemple le Président de la BCE n'est plus l'italien Mario DRAGHI mais la française Christine LAGARDE.

Les principales institutions européennes sont au nombre de quatre si l'on met de côté la BCE et la Cour de Justice européenne sur lesquelles nous ne porterons pas spécifiquement notre attention. Nous allons nous intéresser à ces **quatre institutions sur lesquelles reposent le fonctionnement démocratique de l'UE : le Conseil Européen, le Conseil de l'Union Européenne, la Commission européenne et le Parlement européen.**

**Au sommet, le Conseil européen impulse les politiques européennes ...**

Le Conseil Européen (composé par les chefs d'États ou de gouvernements des États membres + le Président de la Commission européenne) oriente la direction politique globale de l'Europe. Le Conseil européen définit les orientations et les priorités politiques générales de l'UE. N'étant pas l'une des institutions législatives de l'UE, il ne prend pas part aux négociations sur la législation de l'UE ni à l'adoption de celle-ci. Il n'a donc pas de pouvoir législatif mais en revanche il établit le programme d'action de l'UE, généralement en adoptant, lors des réunions du Conseil européen, des conclusions mettant en avant des sujets de préoccupation et les mesures à prendre.

Le plus souvent, le Conseil européen adopte ses décisions par consensus. Toutefois, dans certains cas spécifiques prévus par les traités de l'UE, il décide à l'unanimité ou à **la majorité qualifiée**. Il est présidé par le polonais **Donald TUSK** élu pour un mandat de 2,5ans renouvelable une fois.

**Majorité qualifiée** : procédure par laquelle une décision est prise non pas à la majorité simple (50%) ni à l'unanimité (100%) mais dans un entre-deux : au Conseil européen, la majorité qualifiée est atteinte par 55% des États représentant 65% de la population de l'Union Européenne.

## Ensuite le triangle institutionnel décide et met en œuvre les politiques européennes

Ce que l'on appelle **le triangle institutionnel** ce sont trois institutions qui sont la **Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne**.

Les intérêts de l'UE dans son ensemble sont défendus par la **Commission européenne** qui est installée à Bruxelles, dont les membres (1 par État membre appelés les commissaires européens soit 27 commissaires européens après le Brexit) sont désignés par les gouvernements nationaux pour 5ans sur des critères de compétences générales. L'action de la Commission européenne repose sur le principe de l'indépendance : malgré la désignation d'un commissaire par État membre, ceux-ci sont choisis pour leurs compétences et agissent en faveur de l'intérêt général de l'Union. Contrairement aux membres du Conseil européen ou du Conseil de l'UE, ils ne représentent pas leur État d'origine. Ainsi si la Commission Européenne constate le non-respect d'un traité européen par un État membres, elle peut saisir la Cour de Justice (organe disposant du pouvoir judiciaire au sein de l'UE).

La Commission est présidée par **Jean-Claude Juncker (luxembourgeois)** élu pour 5ans. Le Président de la Commission est désormais élu par le Parlement européen à la majorité simple sur proposition du Conseil européen. Si le candidat n'obtient pas la majorité, le Conseil européen propose un nouveau candidat à la majorité qualifiée.

De même, les commissaires européens proposés par les États doivent recueillir le vote des députés du Parlement européen. C'est dans ce cadre que la candidature de la potentielle commissaire française Sylvie GOULARD, proposée par le Président Emmanuel MACRON, a été rejetée par les députés européens au mois d'octobre dernier. La France doit donc proposer un nouveau candidat.

Les citoyens de l'UE sont représentés par les députés européens (751 députés qui ne seront plus que 705 députés européens après le Brexit), élus au suffrage universel direct au **Parlement européen pour 5ans**. Le président est actuellement **Martin Schulz**. Il dispose de trois lieux de travail Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg.

Enfin, les intérêts des États membres sont défendus par les gouvernements nationaux au sein du **Conseil de l'Union européenne** qui réunit les ministres concernés de chaque État selon le domaine concerné (agriculture, industrie, écologie...), et dont la présidence est assurée alternativement par chaque État membre, selon un système de rotation appelé présidence tournante tous les 6 mois. Le Conseil de l'UE est l'institution qui représente les gouvernements des États membres. C'est au sein de cette institution, appelée aussi simplement le Conseil, que les **ministres nationaux de tous les pays de l'UE** se réunissent pour adopter les lois et coordonner les politiques. Il représente le pôle intergouvernemental du triangle institutionnel.

**Triangle institutionnel** : la notion de triangle institutionnel désigne les relations qui existent entre les trois institutions que sont la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne dans la prise de décision au niveau européen.  
*Ce triangle institutionnel est représenté dans le document 2 page 80 dans votre manuel*

## 2/ La gouvernance et la séparation des pouvoirs au sein de l'Union Européenne

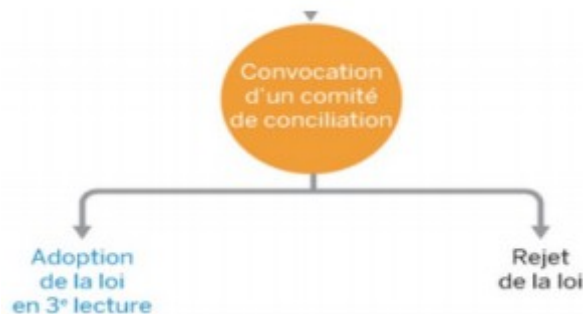
Plus qu'une simple coopération entre États, l'UE n'est cependant pas une fédération d'États (comme les États-Unis par exemple). Le partage de la souveraineté entre les États membres et l'Union européenne suppose la mise en place d'institutions à vocation fédérale vers lesquelles s'opère un transfert des compétences des États membres, qui délèguent ainsi une partie de leur pouvoir décisionnel à l'Union Européenne. L'UE se caractérise par une gouvernance (ou mode de gouvernance), c'est à dire un ensemble de mesures, de contrôles et de réflexion visant à assurer le bon fonctionnement de l'Union. Nous allons voir comment s'organise la procédure législative ordinaire (= l'adoption d'une loi) dans l'UE.

L'élaboration des politiques et des lois (appelées **directives**) mises en œuvre dans l'UE s'organise autour de la procédure législative ordinaire (appelée «codécision» avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (2009). En principe, la Commission présente des propositions de législation, qui sont adoptées par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Puis, une fois adoptés, les actes législatifs sont mis en œuvre par les États membres et la Commission, cette dernière étant chargée de veiller à ce qu'ils soient correctement appliqués.

La «navette» des propositions de lois indique que la proposition d'acte émise par la Commission européenne est transmise au Conseil et au Parlement européen, qui rendent un avis. Le Conseil adopte alors une position commune sur ce texte. Deux possibilités s'offrent alors:

- l'acte est adopté si le Parlement européen accepte la position commune, ou
- l'acte est rejeté si la position commune est refusée à la majorité absolue des membres du Parlement européen.

Si à l'issue de ces deux lectures, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ne parviennent pas à s'accorder sur une même version d'une directive, le texte est soumis à un comité de conciliation composé d'un nombre égal de représentants du Conseil et du Parlement et du Commissaire en charge du dossier. Lorsque le comité est arrivé à un accord, le texte adopté retourne au Parlement et au Conseil, de manière à y être adopté et à obtenir ainsi force de loi.



**Directives** : loi européenne votée et adoptée par l'Union européenne et qui s'applique ensuite dans l'ensemble des pays membres de l'Union européenne. Cette loi européenne prime (= est plus forte) que les lois nationales des pays.

*Illustration : la « directive tabac », document 4 page 83 dans votre manuel*

### ***Le principe de séparation des pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire.***

On voit que les institutions européennes reposent bien sur le principe de la séparation des pouvoirs. En effet, **le pouvoir exécutif est détenu par la Commission européenne** qui applique les grandes orientations, voulues par les chefs d'États et de Gouvernement, par des directives (lois) qui forment le cadre politique de l'UE.

Ces directives sont ensuite discutées et adoptées par le Conseil de l'Union européenne, qui regroupe les ministres spécialisés de chaque État membre, et surtout par **un organisme législatif qui contrôle le travail de la Commission et vote le budget de l'UE : le Parlement européen**. Dans ce Parlement siègent les

députés européens élus par les citoyens de l'UE. Introduite par le traité de Maastricht, la procédure législative ordinaire (décrite plus haut) est aujourd'hui le mode décisionnel le plus courant pour adopter la législation de l'UE. Selon cette procédure, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne sont sur un pied d'égalité pour adopter les nouvelles directives européennes (procédure dite de codécision).

Enfin, **le pouvoir judiciaire est incarné par la Cour de Justice de l'UE** qui a pour fonction de faire respecter les traités européens par les États membres. Cette Cour de Justice a été créée en 1952 et est composée depuis 2019 de deux juges par État membre de l'UE.

### **3/ L'Union européenne : une institution démocratique qui combine des formes de démocratie représentative, démocratie déléguée et démocratie directe**

► Au sein de l'Union européenne, **la démocratie représentative** est incarnée par le Parlement européen dans lequel siège les députés

**La démocratie représentative** : forme de gouvernement où l'ensemble des citoyens, ici l'ensemble des citoyens de l'Union européenne, est représenté par une ou des assemblées élue(s), ici le Parlement européen de Strasbourg.

Le Parlement européen est le seul organisme de l'UE à être élu directement au niveau européen. Ainsi les députés européens sont élus tous les 5 ans lors des élections européennes organisées dans l'ensemble des pays membres de l'UE.

Le Parlement européen siège à Bruxelles et Strasbourg, il est divisé en groupes politiques européens auxquels adhèrent tous les députés élus. Depuis 1979, les députés européens sont élus dans leurs États d'origine au scrutin de liste : chaque État a droit à un nombre de députés proportionnel à sa population. Mais une fois élus, ces députés sont symboliquement les représentants de tous les habitants de l'UE et non de leur pays d'origine.

Ce Parlement a nettement moins de pouvoir que les Parlements nationaux (l'Assemblée nationale en France par exemple) car il ne peut pas proposer des lois (pas d'initiative législative) mais peut simplement se prononcer sur les lois proposées par la Commission européenne composée de membres non élus par le peuple européen... Parmi ces attributions, le Parlement a néanmoins le pouvoir de contrôler l'exécutif en nommant le Président de la Commission européenne et les commissaires (sur proposition des chefs d'États et de Gouvernements).

<http://dessinemoileco.com/a-quoi-servent-les-elections-europeennes/>

► Au sein de l'Union européenne, **la démocratie déléguée** est incarnée par la Commission européenne qui exerce un certain nombre de compétences exclusives

**La démocratie déléguée** : système politique dans lequel, au sein de l'Union européenne, certaines compétences qui appartenaient auparavant aux États membres sont déléguées à l'Union européenne et exercées par la Commission européenne. Les États sont alors définitivement dessaisis de ces compétences (ex la politique monétaire).

Le Traité de Lisbonne (1999) définit, dans chaque domaine, la répartition des compétences entre l'UE et les États membres. Le traité précise les missions, les responsabilités ou encore les domaines d'intervention de chacun dans chaque domaine politique : soit l'Union est le seul échelon à intervenir (on parle alors de **compétence exclusive**), soit c'est l'État membre qui est le seul à intervenir (on parle alors de **compétence d'appui ou compétence de coordination**), soit la compétence est partagée entre l'État membre et l'UE (on parle alors de **compétence partagée**). Le tableau 1 ci-dessous répartit ces compétences, le tableau 2 propose une définition de ces compétences.



Compétences exclusives	Compétences partagées	Compétences d'appui
Union douanière Politique monétaire Règles de concurrence Politique commerciale commune Conservation des ressources biologiques de la mer	Marché intérieur Politique sociale Politique commune de l'agriculture et de la pêche Protection des consommateurs Transport et réseaux trans-européens Environnement Espace de liberté, de sécurité et de justice Énergie Recherche et développement technologique	Industrie Éducation et culture Formation professionnelle Protection de la santé Jeunesse et sport Tourisme

Source: Manuel Nathan SSP, 2012, page 102, document 5.

Compétences exclusives	Compétences partagées	Compétences d'appui
Compétences par lesquelles l'UE est la seule à pouvoir légiférer et adopter des actes contraignants. Le rôle des États membres se limite donc seulement à appliquer ces actes, sauf si l'Union les autorise à adopter eux-mêmes certains actes.	Compétences par lesquelles l'UE et les États membres sont habilités à adopter des actes contraignants. Cependant, les États membres ne peuvent exercer leur compétence que dans la mesure où l'UE n'a pas ou a décidé de ne pas exercer la sienne.	Compétences par lesquelles l'UE ne peut intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres. Elle ne dispose donc pas de pouvoir législatif dans ces domaines, et ne peut interférer dans l'exercice de ces compétences réservées aux États membres.

Source: Manuel Nathan SSP, 2012, page 102.

A partir de ces deux tableaux on peut répondre à plusieurs questions essentielles pour comprendre le principe de la répartition des compétences entre l'UE et les États qui la composent.

### ***Quelle distinction peut-on faire entre les compétences exclusives et les compétences partagées?***

Seule l'Union peut intervenir dans le cadre des compétences exclusives. Ainsi, la politique monétaire est décidée et mise en place par la BCE, institution communautaire indépendante, au sein de la zone euro. Ou encore, la politique commerciale ou de la concurrence qui découle de l'existence d'un marché unique. Pour les compétences partagées, l'Union et les États individuellement peuvent intervenir. L'UE n'intervient que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les États membres.

### ***Pourquoi est-il nécessaire de clarifier la répartition des compétences entre l'UE et les États membres?***

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'organisation de l'Union européenne reposait sur une structure en trois piliers (la communauté européenne, la politique étrangère et de sécurité commune, la coopération policière et judiciaire en matière pénale). Au sein de cette structure, plusieurs types de compétences se superposaient (c'est à dire relevaient selon les cas de l'UE ou des États membres). Afin de clarifier la répartition des compétences entre l'UE et les États membres, **le traité de Lisbonne met fin à cette structure complexe et réorganise une répartition basée sur les types de compétences: compétences exclusives, partagées ou d'appui.** Une révision du traité peut modifier cette répartition.

### ***Que révèle l'importance des compétences partagées ?***

Pour les domaines de compétences partagées, la responsabilité de l'élaboration de la politique est donc partagée entre l'UE et les États membres. **De nombreux domaines (en augmentation depuis le traité de Lisbonne) relèvent de compétences partagées:** les politiques sectorielles (telles que l'agriculture, l'industrie, l'énergie), l'innovation (considérée comme un facteur clé de la compétitivité des économies européennes), le marché du travail et la politique sociale (par exemple, l'Agenda social doit garantir une répartition équitable des fruits de la croissance et promouvoir des lois communautaires sur les droits des salariés), l'immigration (domaine où les gouvernements nationaux conservent largement leurs prérogatives)

... L'importance et l'extension du nombre de domaines où s'exerce les compétences partagées révèlent la volonté d'aller plus loin dans le processus d'approfondissement de l'UE, dans un contexte de mondialisation; volonté de rechercher le fonctionnement de plus efficace face aux objectifs de croissance et de développement. On peut parler de rationalisation du fonctionnement de l'UE.

► **Au sein de l'Union européenne, la démocratie directe est incarnée par le peuple européen qui peut prendre des initiatives à travers les ICE.**

L'acronyme ICE désigne l'initiative citoyenne européenne qui permet un droit d'initiative au peuple européen pour une proposition qui rassemble 1million de signatures de citoyens européens d'au moins sept pays différents de l'UE.

L'ICE a été instituée dans le cadre du Traité de Lisbonne mais son bilan est mitigé puisque seulement 4 ICE depuis 2012 ont abouti au sein de l'UE...

*Illustration : l'ICE visant à mettre fin à l'élevage en cages au sein de l'UE, document 5 page 79 dans votre manuel*