

Thème 1 – Comprendre un régime politique : la démocratie

Axe 3 conclusif – l'Union européenne et la démocratie

Comment expliquer le fonctionnement actuel des institutions de l'UE ?

Avec la vidéo, le bas p61, remplir le schéma.

I) Jalon 6 – Le fonctionnement de l'UE : démocratie représentative et déléguée

A) Une démocratie déléguée mais le respect de la souveraineté des États :

1- Le processus d'intégration par les traités :

a) La signature de traités communs par les États :

- En signant des **traités**, les États ont créé l'Union. Un État qui ne souhaiterait pas entrer dans l'UE (car sa population y serait opposée par exemple) est libre de ne pas y rentrer. Ex : la Norvège n'appartient pas à l'UE car sa population a rejeté l'adhésion deux fois par référendum (en 1974 et en 1994).

- Un État qui souhaiterait sortir de l'Union peut le faire librement aussi. Ex : cas du Royaume-Uni avec le Brexit de 2016.

- Les traités signés remplacent la **Constitution** européenne (elle n'existe pas car elle a été rejetée par référendum par la France et la Hollande en 2005).

b) Jalons chronologiques des traités créant l'Union :

- La naissance du projet : pour la première fois après la 2nde GM, en 1948 (congrès de La Haye), les États situés à l'Ouest du rideau de fer (car la guerre froide est commencée depuis 1947) le Royaume-Uni, l'ex-RFA, le Bénélux (Belgique, Hollande, Luxembourg), l'Italie et la France se réunissent pour affirmer leur attachement à la paix (une réaction contre le nazisme) et à la démocratie. Des anciens résistants au nazisme, les **Pères fondateurs** (ceux qui vont créer le projet d'union à venir) comme l'allemand Konrad Adenauer¹, le français Robert Schuman² et le hollandais Philip-Henri Spaak³ relancent (dans l'entre-deux-guerres, on parle des « États-Unis d'Europe ») l'idée d'une association d'États européens. Il s'agit de s'associer pour empêcher une autre guerre, réagir contre le nazisme donc promouvoir la démocratie en Europe. Au départ, le projet est flou. Il est précisé plus tard par des traités.

- Le projet débouche d'abord sur une association économique puis commerciale :

- D'abord économique à partir du 10 mai (date qui sera la journée européenne) 1950 avec la déclaration de Robert Schuman. Pour empêcher la guerre entre Allemagne et France, il propose la **CECA** (Communauté européenne du charbon et de l'acier) créée par le **traité de Paris (1951)** et gérée par une **institution supranationale** (la Haute Autorité) réunissant les différents États membres. C'est l'ancêtre de la commission européenne.
- Puis commerciale, en 1957, le **traité de Rome** crée la **CEE** (communauté économique européenne) à 6⁴ puis 12⁵ États : il s'agit d'un marché commun (pour les produits) puis d'un espace de libre circulation pour les européens (naissance de l'espace Schengen : **traité de Schengen** signé en 1985).

¹ Konrad Adenauer est maire démocrate-chrétien (Zentrum : le Centre) de Cologne avant le nazisme. En 1933, il est renvoyé par les nazis car il est hostile aux nazis. Il est même déporté en 1934 et encore en 1944 car il est opposé aux nazis et pour fait de résistance. Le 8 mai 1945, dans Cologne à + de 80% détruite, les autorités d'occupation américaines le nomment maire de Cologne. Il se lance dans la politique à l'échelle nationale pour la CDU et devient chancelier de la RFA en 1949.

² Robert Schuman : il est député de la Lorraine redevenue française dans l'entre-deux-guerres. Il est arrêté par les nazis en juin 1940 car il s'oppose à l'armistice et à Vichy. Il s'évade et devient résistant : il rejoint de Gaulle à Londres. Après 1945, il devient député puis ministre gaulliste.

³ Spaak : ministre des affaires étrangères avant la guerre, il entre en résistance en 1940 lors de l'invasion de la Hollande.

⁴ D'abord en 1957 la RFA, la France, l'Italie et le Bénélux.

⁵ 1974 : entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark. 1981 : de la Grèce et 1986 : Espagne et Portugal.

- Enfin, l'association devient politique : après la chute du rideau de fer (1989), la réunification allemande (1990) et la chute de l'URSS (1991), et pour intégrer les anciens pays de l'Est communistes devenus des démocraties, la CEE devient l'UE (Union Européenne) par le **traité de Maastricht** signé en 1992 par les 12 États membres. L'Union européenne (officiellement née en 1993) crée par ce traité une citoyenneté européenne et se dote des **institutions politiques** européennes actuelles. Aujourd'hui, après la sortie officielle du Royaume-Uni en 2020, l'UE compte 27⁶ États membres, les nouveaux venus sont essentiellement d'Europe du Sud puis de l'Est.

2- Une démocratie déléguée et représentative :

- Déléguée car :

- Les **élus nationaux** (conseil européen) ou les **ministres nationaux** (conseil des ministres) sont **délégués** pour **représenter leur pays à l'échelle de l'Union**.
- Les États acceptent de **déléguer une part de leur souveraineté** à des institutions **supranationales** (placées au-dessus des États) représentant l'Union, la **commission** et la **cour de justice**.

- Représentative car les **705 députés du Parlement** sont **élus directement par les citoyens européens**.

3- Le respect de la souveraineté des États membres :

- Contrairement à la critique formulée par les partis politiques souverainistes qui accusent « Bruxelles » d'affaiblir la souveraineté des États, l'Union n'est **pas fédérale** => le pouvoir central y est donc plus faible que dans un État fédéral, en revanche, celui des États composant l'Union y est plus fort : ce qui exclut la comparaison avec le fédéralisme américain avec un État central fort car la commission a peu de pouvoirs par rapport aux États. Les institutions **supranationales** (commission et cour de justice) ont beaucoup moins de pouvoirs que celles qui représentent les États.

a) Au niveau du législatif :

- L'Union ne peut légiférer dans des domaines réservés aux États. Ce sont les **pouvoirs régaliens des États** qui ont refusé de les confier à l'Union => l'Union ne gère par exemple pas la Défense et l'armée, les impôts, l'éducation, la santé, la culture, les transports, l'énergie, le budget national... Ex : dans le domaine de l'éducation, la commission ne s'occupe jamais des programmes scolaires. Les projets de manuel scolaire européen ont toujours échoué et l'Union ne s'occupe que de la mobilité étudiante (*via* Erasmus) mais jamais des programmes des universités nationales qui sont toujours indépendantes de l'Union.

- Avant de légiférer, la **commission** doit démontrer aux États qu'il y a des avantages transnationaux à le faire à l'échelle supranationale plutôt que simplement nationale => elle doit respecter le principe de **subsidiarité** : elle ne peut proposer des directives que si elle prouve aux États que cela apporte un réel bénéfice d'efficacité => bien souvent, la commission s'autocensure car elle craint de ne pas respecter ce principe.

b) Au niveau de l'exécutif :

- Les États possèdent une **administration** bien plus puissante que celle de la commission, une armée et une police. L'administration de la **commission** compte certes les 2/3 des 55 000 fonctionnaires qui travaillent pour l'Union, mais cela dépasse à peine le nombre de fonctionnaires qui travaillent pour la ville de Paris, c'est seulement 1/100^e de ceux qui travaillent pour l'État fédéral central américain et 1/10^e de ceux qui gèrent l'État central fédéral allemand. La commission n'a aucune armée, aucune police, ni aucun pouvoir direct de sanction sur un État pour le forcer à exécuter les directives votées. Si elle veut sanctionner un État qui refuse d'appliquer les lois européennes, elle saisit la Cour de justice.

⁶ 1995 : Suède, Finlande et Autriche. 2004 : Pologne, Hongrie, Slovaquie, Rép. Tchèque, 3 pays baltes (Lituanie, Lettonie, Estonie), Chypre et Malte. 2007 : Roumanie, Bulgarie. 2013 : Croatie.

- Le **budget** de l'Union est bien faible aussi si on le compare à celui des États membres : 1% de celui du total des budgets des États membres.

- Le **conseil européen** a un pouvoir fort car il représente les États :

- Il décide à l'**unanimité** (donc un **droit de veto** de chaque État) de **négoier un nouveau traité** ou de l'**adhésion** (=l'entrée) **d'un nouvel État** dans l'Union.
- Il **élit** à la majorité simple (depuis le traité de Lisbonne de 2007) le **président permanent de l'UE** (un mandat de 2,5 ans renouvelable une fois) : il s'agit d'Ursula Von der Leyen depuis 2017.
- Il **fixe les grandes orientations que la commission doit suivre**. Pour cela, il rédige des « **livres** » (des programmes de législation) que la commission doit suivre ! La commission propose donc toujours des directives à voter que les États veulent après enquête auprès d'eux et seulement si tous les États y sont favorables. Les directives proposées sont donc rarement rejetées (et sont votées à l'unanimité au conseil de l'UE) car les députés du parlement ainsi que les ministres du conseil de l'UE ne votent que ce que leurs propres États leur ont proposé.

c) Au niveau du judiciaire :

- Si la commission veut sanctionner un État parce qu'il ne transpose pas une directive en droit national par un vote à son assemblée, elle peut le faire (mais c'est très rare) et la **conciliation** l'emporte sur la **coercition**.

- La conciliation : la commission doit d'abord tenter de régler l'affaire à l'**amiable** (la moitié des cas se règle ainsi).
- Puis elle peut **mettre l'État** incriminé **en demeure** (en lui rédigeant un **avis motivé**) de conformer ses normes au droit européen : c'est une sorte d'ultimatum. Après cet avertissement, les $\frac{3}{4}$ des conflits sont réglés.
- La coercition : dans $\frac{1}{4}$ des cas seulement, la commission passe par une **phase contentieuse** : la commission saisit la Cour de justice (un État peut aussi le faire contre un autre) en rédigeant une **saisine**. Il n'existe que 5 cas connus aujourd'hui.
- La cour doit rendre un **arrêt final** (répondant à l'avis motivé de départ et à la saisine qui stipule la peine demandée). En général, la peine est une **amende** (fonction de la durée de l'illégalité) ou une **astreinte** (une somme quotidienne en attendant que le pays s'exécute. Ex : 200 000 euros par jour contre l'Italie à propos de son traitement des eaux usées insuffisant).

- En principe (depuis le traité d'Amsterdam de 1997) chaque pays membre doit avoir des institutions démocratiques et respecter les principes démocratiques et il est prévu de pouvoir **suspendre les droits** (=exclure de l'Union) **d'un État membre** qui violerait les droits de l'Homme, mais ce cas ne s'est jamais posé en justice.

B) Des principes et des institutions démocratiques :

1- Des principes démocratiques inscrits dans les traités :

- Les **principes démocratiques** : séparation des pouvoirs, respect des Droits de l'Homme, pluralisme, élections libres... (qui vont d'ailleurs bien au-delà de la démocratie : appartenir à l'Union sous-entend ne pas pratiquer la peine de mort, reconnaître l'IVG, être un pays laïc...) sont inscrits dans les traités dès l'origine.

Ex : le congrès de La Haye de 1948 débouche sur la rédaction de la **charte européenne des droits de l'homme** créant une **Cour européenne des Droits de l'homme** qui vérifie que les principes démocratiques sont respectés dans chaque État membre.

2- L'obligation démocratique pour tout candidat à l'adhésion :

- Si l'adhésion (acceptée par les États membres à l'unanimité) n'entraîne **pas d'obligation d'un certain type de régime politique** : **carte p62** il y a, à peu près, autant de Républiques comme la France que de monarchies comme l'Espagne ou la Belgique, la Hollande, dans l'Union ; certains pays élisent leur président au suffrage direct comme la France d'autres au suffrage indirect comme l'Italie ou l'Allemagne ; certains pays autorisent le recours au référendum d'autres l'interdisent ; certains pays sont fédéraux comme l'Allemagne d'autres centralisés comme la France...

- Tout nouveau pays candidat doit être une **démocratie** (l'Espagne et le Portugal ne sont rentrés dans l'Union qu'après leur transition démocratique). C'est une obligation depuis les **traités de Copenhague (1993)** et **d'Amsterdam (1997)** d'où le rejet de la candidature de la Turquie (pour adhérer à l'Union, la Turquie a pourtant aboli la peine de mort en 2002 pour rentrer dans les critères européens).

3- Des institutions démocratiques :

a) Un régime politique acéphale dans lequel règne séparation des pouvoirs :

Les pouvoirs sont partagés entre les différentes institutions :

- L'exécutif appartient au **conseil européen** (qui représente les États) et à la **commission** (qui représente l'Union : 27 commissaires nommés par les États et le parlement).

➤ C'est le **conseil européen** qui prend les décisions les plus importantes à **l'unanimité en signant les traités => un droit de veto de chaque État.**

➤ La **commission propose les directives à voter**. Elle décide des projets à la majorité lors de réunions à huis clos 1 fois par semaine. Elle est **hybride** car possède une partie de tous les pouvoirs : elle propose des directives à voter (législatif), possède une administration (exécutif), peut saisir la Cour de justice (judiciaire). Elle est sans doute influencée par du **lobbyisme** qui est une sérieuse limite démocratique. Ex : plus de 7 000 organisations privées ou syndicales sont représentées à Bruxelles, organisations employant entre 15 000 et 30 000 lobbyistes. Le danger est que ces lobbys « achètent » et/ou « captent » la prise de décision et les débats à Bruxelles.

Comme, pendant longtemps, l'Union est l'ancêtre de la CEE qui a été une association commerciale (mais pas politique au départ), la commission possède un pouvoir exécutif fort en matière de **respect des règles de la libre concurrence** entre États ou entreprises (principe établi par l'Acte unique européen de 1986). Elle doit surveiller si un État ou une entreprise ne possède pas un **monopole** provenant notamment d'un excès de subventions publiques.

Ex : en mars 2004, la commission a saisi la Cour de justice pour **condamner le monopole de Microsoft**. L'entreprise a été condamnée à une amende de 500 millions d'euros.

- Le **législatif** appartient au **parlement** européen (qui représente les citoyens : **705 députés européens élus** dans des élections nationales au **suffrage universel direct**) et au **conseil des ministres de l'Union** (qui représente les États et regroupe les différents ministres des différents pays) qui **voient en codécision**. Les décisions votées entraînent des répercussions nationales importantes. Ex : l'**arrêt Bosman** voté en 1995 a supprimé le quota de 3 joueurs étrangers au maximum par club ce qui révolutionné le football avec des équipes comme le PSG presque uniquement composées de joueurs étrangers.

➤ La codécision en 7 étapes :

1-la Commission a l'initiative des lois puis vient la phase de lecture des textes dans les deux « chambres » avec des amendements possibles.

Le parlement **2- vote** à la **majorité simple (relative)** ou **absolue** selon les décisions à prendre. Il y a **6 grands partis européens** (dont 3 principaux, à gauche le PSE, le Centre et la Droite du PPE ; il y a aussi l'Extrême-gauche, les Verts et l'Extrême-droite associée aux régionalistes) au parlement. Pour parler au parlement, il faut appartenir à un groupe d'au moins 23 députés de deux pays différents ou 18 de trois pays ou 14 de quatre....

3- Puis le conseil vote.

4- Si les deux « chambres » votent pour (80% des textes) le texte est adopté et chaque État devra le transposer en loi nationale ; contre (très rare) le texte est rejeté ; mais si elles sont en désaccord (20% des textes),

5- on nomme un **comité de conciliation** nommé par les « deux chambres » et la commission. Il s'agit de trouver une solution dans une réunion restreinte et discrète à huis clos sans journaliste.

6- **Transposition** en droit national (vote de la directive en loi française par l'Assemblée nationale à Paris).

7- La cour de justice peut être **saisie** par la commission ou les États si un État refuse de transposer.

➤ Le vote du conseil des ministres se fait d'abord à la **double majorité qualifiée**.

La majorité est atteinte avec :

1- **55⁷% des voix des États membres** (soit 15 États sur 27) : cela permet d'éviter que les petits États les moins peuplés puissent « bloquer » le vote par leur majorité.

2- **Représentant au moins 65% de la population de l'Union** : cela permet d'éviter que les grands États les plus peuplés (dans l'ordre l'Allemagne, la France et l'Italie) ne puissent « bloquer » le vote aux dépens de la majorité des petits États les moins peuplés.

- Le judiciaire appartient à la **Cour de justice**.

⁷ Pour estimer ces %, on a attribué à chaque État des voix en fonction de leur population (les voix du Royaume-Uni ont été attribuées aux autres pays depuis le Brexit). Les pays les plus peuplés (dans l'ordre Allemagne⁷, France, Italie) ont 29 voix, Espagne et Pologne en ont 27, quand le moins peuplé (le dernier le Luxembourg) n'en a que 4. Il y a au total 345 voix et la majorité de 65% est atteinte à 255 voix.

b) Une recherche permanente de consensus :

- Ex : les **coalitions fluctuantes** au parlement : comme on élit les députés à la **proportionnelle**, aucun parti européen n'y a jamais la majorité absolue et même pas relative => il existe une forte fragmentation politique. Donc, pour voter les directives, selon les textes à voter, des coalitions fluctuantes se forment, en général **au centre** (entre PSE et PPE) mais pas toujours (85% de taux de cohésion au sein du groupe lors du vote des députés => 15% des députés ne votent pas comme leur groupe en moyenne => les coalitions sont variables, fragiles et **pas de discipline de parti** comme nos partis à l'Assemblée à l'échelle nationale).

- Ex : la **conciliation** plutôt que la coercition.

c) Une interdépendance permanente entre des institutions complémentaires :

- Un système de **poids** et de **contre-poids** : chaque institution possède des pouvoirs permettant de peser sur les autres institutions.

- Ex : la **nomination de la commission** correspond au mandat du parlement (tous les 5 ans) mais elle concerne aussi le conseil européen.

Le parlement élu par les citoyens européens désigne des candidats à la **présidence de la commission** (ce qui est fonction de la majorité au parlement), puis le candidat élu par le parlement propose aux États (au conseil européen) des **commissaires** sont approuvés par ces mêmes États, puis par le parlement.

Le président Juncker a imposé en 2014 la parité hommes - femmes au niveau des commissaires.

- Ex : le vote des directives qui concerne la commission (initiative des projets à voter), puis le parlement et le conseil des ministres en **codécision** (au niveau du vote).

II) Jalon 7 – l'UE face aux citoyens et aux États : les remises en question depuis 1992

A) Une crise politique de / dans l'Union :

La contestation s'exprime...

1- Dans les sondages :

- L'**Eurobaromètre** est un sondage estimant la part des citoyens européens **europophobes** ou **euroseptiques** et celle des citoyens **europophiles**. **4p71** Une majorité relative (de 48%) de citoyens européens est europhile. Mais, une forte minorité de 42% est euroseptique (cette minorité recule depuis les années 2010) => on est plutôt europhile et c'est un sentiment de plus en plus fort.

- La répartition géographique de l'Europophilie :

- Les citoyens des pays d'Europe de l'Est sont les plus europhiles car ils ont connu la dictature, des nouveaux adhérents qui apprécient la démocratie et profitent des aides européennes.
- La Grèce est le pays le plus euroseptique car elle connaît une crise de la dette renflouée par l'Union et le FMI qui lui ont imposé un plan d'austérité à respecter.
- A l'intérieur des pays Ex : avec les **4p191** et **4p193** : l'Europophilie est la plus forte dans les **régions frontalières** car le travail et les achats transfrontaliers (grâce à l'ouverture européenne des frontières internes de l'Union) profitent aux **transfrontaliers**.

- Il existe une sociologie de l'europophilie : les europhiles sont les **jeunes** et les **CSP +** (qui voient l'avenir européen avec le plus de sérénité aussi parce que la création de l'Union leur a le plus profité en termes de richesse et de travail).

2- Par un vote sanction contre l'Union ?

a) La forte abstention citoyenne aux élections européennes :

Aux dernières élections européennes des députés au parlement européen, en 2019, 50% des citoyens européens n'ont pas voté !

b) Un vote victorieux d'extrême-droite à des élections nationales :

- Des **partis souverainistes** et **populistes** sont **arrivés au pouvoir transformant des démocraties en régimes autoritaires** au sein même de l'Union **carte p64** la première fois en Autriche en 2000 (mais sans conséquence postérieure sur la démocratie autrichienne) et aujourd'hui dans 3 pays, en Pologne, en Italie et surtout en Hongrie (gouvernement de Victor Orban). La Hongrie est devenue une dictature accusée de maltraitances/tortures dans des camps en Hongrie sur des migrants. La Pologne ultra-catholique souhaite interdire l'IVG...

- **2p68** Ces partis sont officiellement hostiles à la construction européenne pour trois raisons : ils dénoncent

- La mise sous tutelle de la **nation** par Bruxelles,
- La **concurrence économique** entre pays imposée par l'Union (le « dumping social ») et
- Son **supposé laxisme en matière d'immigration** (depuis la crise migratoire de 2015).

3- Par le départ d'un État membre (2016-2020) : la première fois qu'un État membre quitte l'Union : le **Brexit** du Royaume-Uni.

B) La prise en compte par l'Union des contestations :

1- L'Union face aux citoyens :

a) Le déficit démocratique de l'Union ?

- Les citoyens eurosceptiques dénoncent le **déficit démocratique** de l'Union. Or, cette critique n'est pas totalement infondée.

Ex : en 2005, les Français et les Hollandais rejettent **par référendum** le **projet de Constitution européenne** qui est abandonné => pour sortir de cette impasse, le conseil européen décide de ne pas respecter ce vote et signe le **traité de Lisbonne (2007)** qui reprend certains éléments de la Constitution jugés consensuels sans demander cette fois l'avis aux citoyens européens => c'est bien un déni de démocratie. Les États font passer ce que deux peuples ont pourtant rejeté.

b) Les solutions :

Les institutions de l'Union ont fluctué dans un sens de plus en plus démocratique :

- La **parlementarisation** et la **démocratisation du régime** en 1979, avec, pour la première fois, l'**élection du Parlement au suffrage universel direct** (et plus de nomination).

- Mise en place en 2012 de l'**ICE (initiative citoyenne européenne)**. C'est une forme de **démocratie participative** qui permet aux citoyens européens de participer directement aux décisions prises dans l'Union, en obligeant la commission à étudier certains sujets proposés directement par des citoyens européens.

Mais, il faut que 7 citoyens de 7 pays membres différents proposent l'ICE. Puis, avant 1 an, il faut réunir 1 million de signatures.

Le bilan de l'ICE est mitigé : 5 ICE sur 76 ont été validées et les deux dernières (2017 « **stop glyphosate** » et 2020 « soutien aux minorités nationales ») n'ont pas débouché sur une directive.

Ex : l'ICE « stop Glyphosate » de 2017 a réuni 1,7 million de signatures mais elle s'est terminée par une autorisation de renouvellement prononcée par la commission en décembre 2017.

2- L'Union face aux États souverainistes et europhobes :

- Les États souverainistes ont un double discours : ils condamnent la tutelle de « Bruxelles », mais, d'un autre côté, ils profitent des **aides européennes** => l'Union va, au départ, cibler ces aides pour sanctionner ces États qui ont basculé dans la dictature avant d'abandonner.

- Face aux États souverainistes, l'Union n'a-t-elle pas une attitude trop faible ?

Le **précédent de 2000** compte car il a fait **jurisprudence**. Ex : en 2000, un gouvernement d'extrême-droite arrive au pouvoir en Autriche. L'Union réussit d'abord à « sanctionner » le pays en lui **suspendant ses aides**. Mais, après 4 mois de tension, l'Union abandonne finalement les sanctions qui sont levées. Depuis, l'Union accepte des gouvernements d'extrême-droite officiellement opposés à la construction européenne et à ses principes démocratiques.