

Thème 1 – Objet de travail conclusif

Jalon 1, Cours p. 86 : Le fonctionnement de l'Union européenne

I. Un fonctionnement démocratique fondé sur la séparation des pouvoirs

A. L'architecture institutionnelle de l'Union européenne

Le « triangle institutionnel » fixe les grandes orientations de l'UE. La **Commission européenne** est l'organe exécutif de l'UE : composée d'un commissaire par État membre, dirigée par un président élu par le **Parlement européen** sur proposition du **Conseil européen**, elle propose les lois et veille à leur application. Le **Parlement européen** et le **Conseil de l'Union européenne** constituent le pouvoir législatif. Le **Parlement**, créé par le Traité de Rome (1957) et seule institution européenne élue au suffrage universel direct depuis 1979, compte 720 députés répartis en proportion de la population des États membres. Le **Conseil de l'UE**, composé des ministres des États membres, varie dans sa composition selon les sujets traités.

D'autres institutions jouent un rôle majeur. Le **Conseil européen**, composé des chefs d'État ou de gouvernement des pays membres, du président de la Commission et dirigé par un président élu, définit les orientations générales de l'UE. La **Cour de justice de l'Union européenne** (CJUE) assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Ses arrêts contribuent à l'élaboration du droit européen et s'imposent aux juridictions nationales.

B. La répartition des compétences au sein de l'UE

Depuis le Traité de Lisbonne (2009), on distingue trois types de compétences. Les **compétences exclusives** concernent des domaines où seule l'UE peut légiférer (union douanière, politique monétaire de la zone euro, politique commerciale commune). Les **compétences partagées** permettent aux États membres de légiférer tant que l'Union n'est pas intervenue (marché intérieur, environnement, transports). Les **compétences d'appui ou de coordination** autorisent l'UE à soutenir l'action des États membres sans harmonisation (culture, tourisme, éducation).

Le principe de subsidiarité régit cette répartition. Chaque échelle ayant ses compétences, l'UE n'intervient que si son action est jugée plus efficace qu'à l'échelle nationale ou locale. Ce principe est contrôlé par les parlements nationaux, qui peuvent émettre un « carton jaune » s'ils estiment qu'une proposition législative ne respecte pas la subsidiarité. La Commission doit alors réexaminer sa proposition, la modifier ou la retirer.

II. Un fonctionnement qui repose sur la démocratie représentative

A. Plusieurs formes de représentation démocratique

La démocratie représentative directe s'incarne dans le Parlement européen, conciliant l'idéal de participation citoyenne avec la « liberté des Modernes » théorisée par Benjamin Constant (1767-1830). Les eurodéputés, élus tous les cinq ans, représentent directement les citoyens européens. Ils se regroupent par affinités politiques et non par nationalités. Le Parlement exerce un contrôle politique sur la Commission, participe à l'élaboration du budget européen et co-légifère avec le Conseil de l'UE.

La démocratie représentative indirecte s'incarne dans le Conseil de l'Union européenne et le Conseil européen. Les ministres au Conseil de l'UE et les chefs d'État ou de gouvernement au Conseil européen représentent leurs pays respectifs. Ils tirent leur légitimité démocratique des élections nationales.

B. Un processus décisionnel démocratique

L'élaboration d'une loi européenne suit généralement une **procédure législative ordinaire** : la Commission propose un texte, qui est le fruit de consultations préalables ; le Parlement européen et le Conseil de l'UE examinent ensuite la proposition. Ils peuvent l'amender et doivent l'approuver dans des termes identiques.

Ce processus implique des négociations entre Commission, Parlement et Conseil. Au sein de ce dernier, de nombreuses décisions sont prises à la **majorité qualifiée**, équilibrant ainsi les intérêts des grands et des petits États. Si un accord est trouvé, le texte est formellement adopté puis publié au Journal officiel de l'UE. Les États membres disposent ensuite d'un délai pour transposer la **directive européenne** dans leur droit national ou appliquer directement le **règlement**.

III. Un fonctionnement démocratique original

A. La création d'une citoyenneté européenne

Le traité de Maastricht (1992) introduit la notion de « citoyenneté européenne ». Celle-ci est conçue comme une citoyenneté complémentaire qui confère des droits nouveaux – par exemple le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales dans l'État de résidence – sans remplacer la citoyenneté nationale.

La citoyenneté européenne repose sur un ensemble de valeurs communes, en particulier la solidarité, l'égalité ou la liberté. Les citoyens européens peuvent circuler librement au sein de l'espace Schengen, mais également séjourner, travailler ou étudier (programme Erasmus depuis 1987).

B. L'UE, pionnière en matière de démocratie déléguée

La gouvernance à plusieurs échelles caractérise le fonctionnement de l'UE.

Une partie de la souveraineté d'un État peut ainsi être « déléguée », c'est-à-dire transférée, à une institution **supranationale**. Ce fonctionnement nécessite une coordination étroite entre les différents échelons de gouvernement (européen, national, régional, local) et implique de nombreux acteurs dans le processus décisionnel.

Plusieurs mécanismes de participation citoyenne complètent ce système. Le droit de pétition permet aux citoyens de s'adresser directement au Parlement européen pour des questions relevant des domaines d'activité de l'UE. Depuis 2012, **l'initiative citoyenne européenne** autorise un million de citoyens d'au moins sept États membres à inviter la Commission à proposer une législation sur un sujet précis (utilisation du glyphosate, accès à l'eau...).

Jalon 1, Étude p. 88 : Le fonctionnement de l'UE : démocratie représentative et démocratie déléguée

Doc 1 p. 88 : L'Union européenne, une pionnière de la démocratie participative

L'Union européenne a aujourd'hui toutes les caractéristiques d'une démocratie représentative. Tout citoyen a son mot à dire : en votant aux élections nationales pour le parti qui défend sa vision de l'Europe (et donc en ayant des ministres qui porteront cette vision à « Bruxelles »), en élisant directement son député européen, ainsi que par l'intermédiaire des députés nationaux qui eux aussi font entendre leurs voix sur les sujets européens. L'Union est également pionnière en matière de démocratie participative. [...] L'UE a tout d'abord l'obligation de faire de larges consultations avant de proposer une initiative législative. Chaque citoyen, partie prenante, association... peut exprimer son avis et faire une contribution qui sera analysée. La Commission est très consciente de la complexité de la législation et des procédures européennes. Elle travaille à leur simplification et pour ce faire a mis en place une plateforme appelée « REFIT » qui permet aux citoyens de faire des suggestions pour alléger la législation européenne et réduire les formalités. [...]

L'Union européenne a également instauré – et elle est la première institution internationale à l'avoir fait – une initiative citoyenne : un million de citoyens issus de 7 États membres peuvent saisir la Commission européenne et lui demander de formuler une proposition de loi dans un domaine couvert par les Traités.

Représentation en France de la Commission européenne, 13 mai 2024.

Jalon 2, Cours p. 90 : L'Union européenne face aux citoyens et aux États

I. L'émergence et l'évolution des critiques envers l'Union européenne

A. L'UE face au « déficit démocratique »

La notion de « déficit démocratique » gagne en importance à partir des années 1990. Elle illustre le sentiment d'un manque de légitimité et de transparence des institutions européennes. Les critiques évoquent la tension entre démocratie directe et représentative. En 1992, le traité de Maastricht divise les Européens : en France, par exemple, le « oui » l'emporte à 51 % lors du référendum, soit une courte majorité.

Le rejet du traité constitutionnel (2005) illustre cette crise de confiance envers l'UE. Au milieu des années 2000, un projet de Constitution européenne est élaboré. Le texte est soumis au vote des Européens : certains y voient un réel progrès et d'autres le risque de la fin des nations. Les électeurs français et néerlandais, consultés par référendum, votent majoritairement pour le non (54,7 % des votants en France), ce qui signe l'échec du projet.

B. La démocratie européenne face aux remises en cause

La montée de l'euroscepticisme reflète la remise en question de la démocratie européenne. Le taux de participation aux élections européennes de 2024 est proche de 50 %. L'enquête **Eurobaromètre** de 2023 révèle que seuls 35 % des Français ont confiance dans les actions des institutions européennes. Les compétences de ces institutions et les partis politiques transnationaux qui composent le Parlement européen restent plutôt mal connus.

Les tensions entre valeurs européennes et souverainetés nationales

s'accroissent. Les conflits sur l'État de droit, notamment en Hongrie et en Pologne, constituent des « reculs démocratiques ». Depuis 2015, la crise de l'accueil des migrants met en lumière les tensions entre solidarité européenne et politiques nationales. Les partis nationalistes, hostiles à l'UE, se renforcent lors des élections. En 2016, le **Brexit** marque un tournant, questionnant la capacité de l'UE à maintenir l'adhésion de ses membres.

II. Les réponses de l'Union européenne face aux critiques

A, Un fonctionnement de plus en plus démocratique

Le traité de Lisbonne (2009) tente de répondre aux critiques. Le renforcement du rôle des parlements nationaux vise par exemple à améliorer le contrôle démocratique, s'inspirant du principe de séparation des pouvoirs (Montesquieu). Les parlements obtiennent ainsi un droit de regard sur les propositions législatives européennes.

Des efforts sont entrepris par l'UE en matière de transparence. Les initiatives de l'UE pour améliorer sa communication (consultations en ligne, dialogues citoyens) s'inscrivent dans la recherche d'un nouvel équilibre entre démocratie représentative et participation directe des citoyens. Depuis 2011, le registre de transparence permet de recenser les **représentants d'intérêts** dont les activités peuvent influencer les politiques et les décisions de l'UE, ce qui permet aux citoyens européens d'avoir accès à ces informations en toute transparence.

B. De nouvelles approches face aux crises

L'UE s'est trouvée confrontée à des crises majeures au cours des dernières décennies. Ces crises ont souligné les difficultés, voire l'incapacité, des États à se mettre d'accord sur des enjeux fondamentaux (guerre en Irak en 2003, crise financière en Grèce dès 2008). La pandémie du covid-19 (2020) et la guerre en Ukraine depuis 2022 représentent également des défis majeurs.

Face aux crises, l'UE développe de nouveaux mécanismes de gouvernance. Le **mécanisme européen de stabilité** fournit une assistance financière aux pays de la zone euro qui connaissent ou risquent de faire face à des difficultés de financement. En réponse à la crise sanitaire (covid-19), le plan **Next Generation EU** illustre la recherche d'une solidarité européenne.

III. De multiples défis pour la démocratie européenne

A. Renforcer la participation des citoyens européens

La citoyenneté européenne présente des limites. Réalité juridique, elle peine à devenir une réalité sociale et demeure assez symbolique. Elle n'existe pas indépendamment de la citoyenneté nationale, et confère des droits sans imposer de devoirs (il n'existe pas d'impôt européen par exemple). Ses détracteurs parlent d'une citoyenneté « gadget ». La barrière linguistique reste encore un obstacle à un véritable sentiment d'appartenance.

L'Union européenne tente donc d'impliquer davantage les citoyens dans la vie politique. La Conférence sur l'avenir de l'Europe (2021-2022) représente une tentative de démocratie participative à l'échelle européenne, visant à créer un demos européen et faisant écho aux expériences antiques de démocratie directe. Cette initiative associe directement les citoyens à la réflexion sur l'avenir de l'UE. Les

propositions de listes transnationales aux élections européennes cherchent aussi à dépasser le cadre national de la représentation, ce qui marque une évolution majeure de la conception classique de la démocratie.

B. Répondre aux nouveaux défis à l'échelle mondiale

Certains enjeux transnationaux constituent aujourd'hui des défis majeurs :

changement climatique, migrations, pandémies. Face à ces défis, l'Union européenne tente de démontrer la pertinence d'une gouvernance supranationale, questionnant les limites de l'**État-nation** souverain, théorisé par des penseurs comme Hobbes ou Rousseau.

Parvenir à une certaine autonomie est l'une des réponses de l'UE. Le débat sur la « souveraineté européenne » ou sur « l'autonomie stratégique » soulève des questions fondamentales concernant l'évolution de la démocratie dans un monde globalisé, prolongeant les réflexions de Tocqueville sur l'avenir des démocraties.

Jalon 2, Étude p. 92 : L'Union européenne face aux citoyens et aux États : les remises en question depuis 1992

Doc 3 p. 93 : Le Brexit : la sortie du Royaume-Uni de l'UE

L'économie britannique a subi d'importantes perturbations liées à la sortie de l'Union européenne et continue d'en faire les frais [...]. « *Take back control* » (« reprendre le contrôle »), tel était le slogan des Brexiteurs, les partisans de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, lors de la campagne pour le référendum Brexit en 2016. Une promesse de souveraineté retrouvée, de contrôle des frontières et de prospérité. D'un point de vue économique, la sortie de l'UE devait signifier la fin de la contribution au budget européen. Et donc plus d'argent pour le Royaume-Uni [...]. Si la croissance de l'économie britannique a été très faible en 2023, marquée par une période de récession au deuxième semestre, le PIB a rebondi en 2024. [...] Si l'accord conclu avec l'UE n'a pas tenu les promesses d'une transformation économique majeure au Royaume-Uni, il n'a pas non plus provoqué une véritable catastrophe économique comme certains le prédisaient.

Si l'impact réel du Brexit sur l'économie britannique est difficile à évaluer, les Britanniques sont de plus en plus nombreux à considérer que quitter l'UE fut une erreur. Le 23 juin 2016, ils étaient 48,11 % à vouloir rester dans l'Union. Ils étaient même majoritaires en Irlande du Nord (55,8 %) et en Écosse (62 %) [...]. Au 1^{er} mai 2024, 55 % des sondés estimaient que le Brexit était une erreur, contre 31 % déclarant qu'il s'agissait d'une bonne décision.

Boran Tobelem, « Le Brexit a-t-il gravement nui à l'économie du Royaume-Uni ? », *Toute l'Europe*, juillet 2024.

Points de vue p. 94 : La citoyenneté européenne existe-t-elle ?

Doc 2 p. 94 : La citoyenneté européenne, une réalité sociale en devenir

Vous avez des cas très difficiles juridiquement avec l'augmentation des couples mixtes : en effet, comment définir la citoyenneté des enfants ? Je vous donne un exemple. Imaginez une jeune Hollandaise d'origine turque qui fait des études de droit à Amsterdam et qui passe une année Erasmus à Montpellier. Elle y rencontre un jeune Français d'origine maghrébine qui fait des études de médecine. Ils se rencontrent dans une discothèque, ils décident de se marier et ils ont un enfant. Cet enfant, il est quoi ? Il est turc ? Non. Il est hollandais ? Mais non. Il est français ? Mais non. Pas simplement. Il est algérien ou marocain ? Mais non. En fait, cet enfant est naturellement européen ! Il est bien plus européen qu'il n'est n'importe quel type de nationalité. Pour moi, avec l'évolution de l'Europe et de nos modes de vie aujourd'hui, le problème de la citoyenneté européenne qui ne sera plus liée à la citoyenneté nationale va se poser. Cela va durer cinq ans, dix ans, trois ans, je n'en sais rien. Mais je suis sûr et certain que nous allons arriver à un moment de notre histoire où nous pourrons avoir une citoyenneté européenne qui ne dépendra pas de la citoyenneté nationale. [...] Vous allez avoir une harmonisation de la fiscalité et si vous avez une monnaie commune, vous aurez besoin d'une gouvernance politique commune, et la monnaie commune vous amènera à une citoyenneté européenne commune qui ne sera plus liée à la citoyenneté nationale. Alors c'est pour demain ? C'est pour après-demain ? Je n'en sais rien. Mais c'est la logique de la construction européenne, en tout cas celle que je défends.

**Daniel Cohn-Bendit, extrait d'une intervention lors d'une conférence au Conseil
d'État intitulée « La citoyenneté européenne : réalité ou utopie ? », 28 mars
2018.**

Doc 3 p. 94 : La citoyenneté européenne, une utopie ?

Bien qu'elle ait fêté ses trente ans, [la citoyenneté européenne] reste peu tangible. Il est certain que ses caractéristiques la rendent ambiguë et abstraite. En effet, et même si le traité [de Maastricht] invite à l'envisager comme une plus-value d'autant plus qu'elle n'est pas assortie de devoirs explicites, sa dépendance à la nationalité d'un État membre lui confère un caractère apparemment accessoire. Et la pratique démocratique favorise cette dimension subsidiaire, puisque les élections au Parlement européen sont organisées dans le cadre d'une circonscription nationale unique, avec des listes nationales, et non transnationales. [...] Quant aux droits qu'elle confère, ils sont peu perceptibles. Le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen existait avant l'instauration de la citoyenneté européenne. Surtout, plusieurs de ces droits se matérialisent principalement pour les Européens qui se trouvent, de façon temporaire ou permanente, dans un autre État membre. [...] S'y ajoute que la plupart des droits qu'elle confère ne sont, en réalité, pas réservés aux seuls citoyens de l'Union, mais aussi ouverts aux ressortissants d'États tiers.

Anne-Sophie Lamblin-Gourdin (professeure de droit public), « Une citoyenneté européenne encore peu tangible », *The Conversation*, mai 2024.

I. Une démocratie européenne née après la Seconde Guerre mondiale

L'idée d'unir les pays européens s'impose après 1945. Le lourd bilan de la Seconde Guerre mondiale, dont le nationalisme est rendu responsable, conduit les États à se rapprocher ainsi qu'à faire de la paix et de la démocratie les fondements de la reconstruction. À la suite de la déclaration Schuman en 1950, le projet européen se concrétise avec la création de la CECA en 1951 et de la CEE en 1957. Cette volonté d'unification marque le début d'une nouvelle ère de coopération et de démocratie en Europe, visant à prévenir les conflits et à promouvoir la prospérité partagée.

La démocratie est au cœur de la construction européenne. Des institutions démocratiques sont mises en place (Commission européenne, Parlement européen, Conseil européen) et définissent des politiques communes (agriculture, droits de douane, etc.). En 1979, se tiennent les premières élections des députés du Parlement européen au suffrage universel direct (démocratie représentative). Elles permettent aux citoyens européens de participer directement au processus décisionnel de l'UE et renforcent la légitimité démocratique de l'institution.

Le fonctionnement de l'UE illustre la coexistence entre démocratie représentative et démocratie déléguée. Les citoyens élisent directement leurs représentants au Parlement européen, tandis que la Commission européenne, nommée par les États membres et approuvée par le Parlement, incarne une forme de démocratie déléguée. Ce système vise à équilibrer la représentation directe des citoyens et l'efficacité décisionnelle. Il reflète la complexité de la gouvernance

européenne, qui doit concilier les intérêts nationaux et supranationaux tout en maintenant un processus démocratique transparent et inclusif.

II. L'affirmation de la démocratie à l'échelle de l'UE

La démocratie européenne est renforcée par des élargissements successifs.

De 1957 à 2013, l'Union européenne (CEE jusqu'en 1992) passe de 6 à 28 États membres. La chute des dictatures en Europe méditerranéenne (Grèce, Espagne, Portugal) et la fin de la guerre froide (indépendance des pays de l'ancien bloc soviétique) permettent ces élargissements et contribuent à ancrer la démocratie dans ces pays. Ces expansions successives ont étendu la zone de stabilité démocratique en Europe et enrichi l'UE de nouvelles expériences politiques, renforçant sa diversité.

Les élargissements s'accompagnent d'un approfondissement des institutions européennes. Le fonctionnement de l'UE se veut de plus en plus démocratique. Le traité de Maastricht en 1992 apparaît comme une étape décisive de cette démocratisation, en particulier avec la naissance de la « citoyenneté européenne ». Le traité de Lisbonne (2007-2009) instaure le droit d'initiative européenne, faisant de l'UE une pionnière en matière de démocratie déléguée. Ces évolutions témoignent de la volonté constante de l'UE de renforcer sa légitimité démocratique et d'impliquer davantage les citoyens dans le processus décisionnel européen.

La « citoyenneté européenne » est devenue une réalité juridique. Le traité de Maastricht (1992) définit en effet un ensemble de valeurs communes et confère les mêmes droits à chaque citoyen européen : circuler librement dans les États membres (espace Schengen), voter dans un autre État membre de l'UE, etc. Toutefois, si elle est une réalité juridique, la citoyenneté européenne peine à devenir une réalité

sociale et certains la présentent comme une « utopie » ou une citoyenneté « gadget ».

III. La démocratie européenne face à de nombreux défis

La démocratie européenne apparaît aujourd'hui fragilisée. L'euroscepticisme reste fort, témoignant d'un manque de confiance d'une partie des Européens dans leurs institutions. L'Europe doit faire face au renforcement des nationalismes et à la montée des populismes, confirmée lors des dernières élections européennes (2024). En 2016, les Britanniques ont voté majoritairement en faveur de la sortie de l'UE (Brexit). Ces défis remettent en question la capacité de l'UE à maintenir sa cohésion et à répondre aux attentes et aux préoccupations de ses citoyens.

L'UE fait face à des remises en question de la part des citoyens et des États. Le traité de Maastricht (1992) introduit le principe de subsidiarité ; des tensions persistent concernant la souveraineté nationale et la légitimité démocratique des institutions européennes, ce qui illustre la complexité de construire une démocratie supranationale. L'UE doit trouver un équilibre entre l'approfondissement de l'intégration européenne et le respect des identités nationales, et répondre aux préoccupations des citoyens en matière de représentation et de participation démocratique.

Poursuivre la démocratisation apparaît comme l'un des enjeux majeurs de l'avenir de l'Union européenne. Le taux d'abstention aux élections européennes n'a cessé de progresser depuis 1979, reflétant un certain déficit démocratique et les limites du concept de citoyenneté européenne. Ce taux a diminué lors des élections européennes de 2019 et 2024, signe d'un possible regain d'intérêt des citoyens pour

les enjeux européens. L'UE doit continuer à innover pour renforcer la participation citoyenne et la transparence de ses institutions, en développant de nouveaux outils de démocratie participative et en améliorant sa communication sur les politiques européennes et leur impact sur la vie quotidienne des citoyens.