

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
Faculté de Droit, de Sciences Politiques et de Gestion
Institut de Recherche Carré de Malberg

**Le projet européen face
à la démocratie participative**

Thèse pour le doctorat en Droit
(Arrêté du 7 août 2006)

Présentée et soutenue publiquement

Le 24 juin 2011 par

Alina DINU

Directeur de thèse : **Monsieur Olivier JOUANJAN**
Professeur à l'Université de Strasbourg
Professeur honoraire à l'Université de Fribourg-en-
Brisgau
Membre honoraire de l'Institut Universitaire de France

Membres du jury : **Madame Hélène Michel**
Professeur à l'Université de Strasbourg

Monsieur Yves Deloye
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Membre honoraire de l'Institut Universitaire de France

Monsieur Andrei Popescu
Professeur à l'Ecole nationale d'études politiques et
administratives de Bucarest
Juge au Tribunal de l'Union européenne

Table de matières

Remerciements	8
Introduction	10
Partie I – La démocratie européenne : entre représentation parlementaire classique et réalités transnationales	37
Titre I – La démocratie européenne, une démocratie essentiellement représentative	40
Chapitre I – La représentation : une mise en scène européenne	41
Section I – Représentants et représentés.....	42
§.1. <i>La représentation politique</i>	42
A. Les différents visages de la représentation politique.....	43
a. Polysémie et invariabilité.....	43
b. Revisiter la représentation politique.....	47
B. Les mécanismes de la représentation politique.....	51
§.2. <i>De l’Etat à l’Europe</i>	52
A. La représentation au-delà du cadre national.....	52
B. La représentation comme instrument politique au niveau européen....	54
Section II – Les parlements comme agents du peuple.....	56
§.1. <i>Les parlements aujourd’hui</i>	57
A. Les transformations du phénomène parlementaire et de la représentation politique.....	57
B. Le rôle des parlements dans les sociétés contemporaines.....	59
§.2. <i>Le Parlement européen</i>	62
A. Une assemblée représentative pas comme les autres.....	62
B. Le Parlement européen et l’approche démocratique.....	65
Chapitre II – Le Parlement européen comme facteur de démocratisation.....	67
Section I – Le discours démocratique comme instrument de consolidation de l’approche parlementaire européen.....	67
§.1. <i>D’une Assemblée consultative à un Parlement élu</i>	68

A. La montée en puissance du Parlement européen.....	68
B. Des acquis substantiels.....	71
C. La Parlement européen et les autres acteurs européens.....	75
§.2. <i>Le renforcement de la dimension parlementaire au</i>	
<i>niveau européen.....</i>	78
A. La coopération entre le Parlement européen et	
les parlements nationaux.....	79
a. Vers un rapprochement mesuré.....	80
b. Les parlements nationaux et les traités de révision.....	84
c. L'efficacité variable des instruments de contrôle.....	86
B. Les parlements nationaux et les affaires européennes.....	90
Section II – La démocratie représentative européenne : entre consolidation et	
limites.....	103
§.1. <i>L'eupéanisation de l'appartenance partisane.....</i>	103
A. Les partis politiques européens.....	104
B. Le développement incertain des partis politiques européens.....	107
C. Une démocratie européenne des partis ?.....	112
§.2. <i>Les limites des approches démocratiques parlementaires.....</i>	114
A. Les défis de la démocratie représentative au niveau européen.....	115
B. Les faiblesses des acteurs de la démocratie parlementaire.....	118
Titre II – La citoyenneté européenne : du caractère juridique à la dynamique	
démocratique.....	122
Chapitre I – Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne.....	123
Section I – Vers un nouveau statut juridique.....	124
§.1. <i>Une citoyenneté européenne avant la lettre.....</i>	125
A. De la citoyenneté économique à la citoyenneté politique.....	125
B. La présence récurrente du citoyen européen dans	
les discours européens.....	129
§.2. <i>La consécration juridique de la citoyenneté européenne.....</i>	132
A. La citoyenneté européenne dans les traités.....	132
B. Nouvelle citoyenneté, nouveaux droits ?.....	135
a. Les droits non politiques.....	135
b. Les droits politiques.....	141

Section II – L'accès à la citoyenneté de l'Union.....	145
§.1. <i>Nationalité, nationalités et citoyenneté européenne</i>	145
A. La nationalité : critère et critères d'accès à la citoyenneté européenne.....	146
B. L'articulation entre différents niveaux de citoyenneté : l'exemple fédéral.....	150
§.2. <i>Au de-la de la citoyenneté nationalitaire</i>	155
A. La dissociation entre citoyenneté et nationalité.....	156
B. La résidence comme critère d'accès à la citoyenneté européenne.....	158
Chapitre II – Citoyenneté européenne, communauté politique et démocratie.....	161
Section I – Citoyenneté et communauté politique.....	163
§.1. <i>Vers une communauté de citoyens européens ?</i>	163
A. La citoyenneté européenne comme principe de légitimité politique..	164
B. L'improbable formalisation juridique d'un <i>demos</i> européen.....	167
§.2. <i>La citoyenneté européenne : quels liens sociaux ?</i>	171
A. Citoyenneté et identité.....	171
a. Quels jalons pour l'identité collective au niveau européen ?.....	172
b. Les textes communautaires et l'identité européenne.....	175
B. L'unité post-nationale.....	177
Section II – La citoyenneté européenne et l'engagement politique.....	183
§.1. <i>Citoyenneté et activisme civique</i>	183
A. Le positionnement européen des Européens.....	184
B. Engagement et désengagement citoyen.....	189
§.2. <i>Le citoyen actif</i>	191
A. Un activisme politique moins électoral.....	191
B. Le citoyen à voix multiples.....	194
Partie II – Le processus démocratique européen : entre équilibre institutionnel et participation citoyenne	201
Titre I – L'élargissement du cadre démocratique européen	204
Chapitre I – Le principe de l'équilibre institutionnel dans l'Union européenne.....	206
Section I – L'équilibre institutionnel, moteur du processus décisionnel européen.....	206
§.1. <i>L'affirmation et le contenu du principe</i>	

<i>de l'équilibre institutionnel</i>	207
A. Le principe de l'équilibre institutionnel tel que défini par la Cour de Justice.....	207
B. Le Traité de Lisbonne et le principe de l'équilibre institutionnel.....	210
§.2. <i>Le processus décisionnel européens et les rapports interinstitutionnels</i>	216
A. Le respect du principe de l'équilibre institutionnel.....	216
B. L'équilibre institutionnel et la délégation de pouvoirs.....	220
Section II – L'équilibre institutionnel comme principe démocratique.....	223
§.1. <i>Le caractère dynamique de l'équilibre institutionnel et le processus démocratique européen</i>	223
A. Du juridique au politique.....	224
B. Une légitimité européenne composite.....	227
§.2. <i>Le déficit démocratique européen et le principe de l'équilibre institutionnel</i>	230
A. Une meilleure position pour le Parlement européen.....	231
B. Le droit d'initiative des citoyens européens.....	233
Chapitre II – La démocratie tous azimuts.....	237
Section I – Gouvernance et nouvelles approches démocratiques.....	238
§.1. <i>La bonne gouvernance européenne</i>	239
A. L'émergence du concept de gouvernance sur la scène politique.....	239
B. Le Livre blanc de la gouvernance européenne.....	242
C. La gouvernance démocratique.....	245
§.2. <i>Le tournant délibératif et participatif</i>	247
A. Les filiations théoriques les plus récurrentes.....	248
B. Des modèles théoriques au fonctionnement pratique.....	250
Section II – L'extension du répertoire démocratique européen.....	256
§.1. <i>Les nouveaux acteurs</i>	257
A. La société civile.....	257
a. Qui est la société civile européenne ?.....	257
b. L'interaction entre les institutions communautaires et la société civile.....	260
B. L'Europe et les médias.....	265
§.2. <i>Les nouveaux « lieux » de la démocratie européenne</i>	269

A. L'espace public.....	269
B. Vers un véritable espace public européen ?.....	272
Titre II – La faible contribution des formules participatives et délibératives actuelles au processus démocratique européen.....	276
Chapitre I – Nouvelles démarches démocratiques dans l'Union européenne.....	278
Section I – L'ouverture démocratique.....	279
<i>§.1. Consultations publiques et démocratie.....</i>	<i>280</i>
A. Les vertus démocratiques des consultations publiques.....	280
B. Le rôle imprécis des consultations publiques au niveau européen.....	282
<i>§.2. Information, communication et démocratisation.....</i>	<i>285</i>
A. La multiplication des moyens d'information.....	285
B. La communication au service de la démocratie.....	288
Section II – Les rencontres citoyennes et le renforcement de la démocratie européenne.....	290
<i>§.1. Les Forums citoyens et les Agora.....</i>	<i>291</i>
A. Les Forums citoyens ou la démocratie de proximité.....	291
B. Les Agora : un projet à dimensions européennes.....	295
<i>§.2. De faibles palliatifs démocratiques.....</i>	<i>298</i>
A. Un bilan mitigé.....	299
B. Participation, délibération et démocratie représentative : quel rapport ?.....	301
Chapitre II – Les démarches européennes de type participatif et délibératif : quelles perspectives ?.....	304
Section I – Du discours participatif à l'action participative.....	305
<i>§.1 Les ancres imprécis de l'implication citoyenne.....</i>	<i>306</i>
A. Une démocratie peu comprise.....	307
B. La séduction démocratique.....	311
<i>§.2 Une démocratie participative d'échelle.....</i>	<i>313</i>
A. Promesses et prouesses.....	314
B. L'institutionnalisation de la démocratie participative européenne.....	316
Section II – Les rencontres citoyennes en tant que capital social ou une contribution	

démocratique revisitée.....	320
<i>§.1 La démocratie : une lecture putnamienne.....</i>	<i>320</i>
A. Le capital social chez Putnam.....	321
B. Capital social et vie démocratique.....	324
<i>§.2 Le capital social comme ressource démocratique dans l'UE.....</i>	<i>327</i>
A. L'Europe commune et le capital social.....	327
B. Des réunions citoyennes européennes au capital social.....	330
CONCLUSIONS.....	334
BIBLIOGRAPHIE.....	338

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui, d'une manière ou d'une autre, ont été à mes côtés pendant l'élaboration et la rédaction de cette thèse.

Je remercie d'abord mon directeur de thèse, Monsieur Olivier Jouanjan, pour ses précieux conseils et suggestions.

Une pensée spéciale et un énorme merci à ma meilleure amie, Cornelia Gusa, qui m'a encouragée et conseillée tout au long de cette aventure. Un grand merci à mes parents et à mes amis pour leur soutien continu et en particulier à Philippe Letourneux pour sa lecture attentive.

Je remercie également celui qui m'a aidée à évacuer le stress d'une manière très agréable. Si, un jour, il a la curiosité de feuilleter cette thèse qui porte sur un domaine qui n'est pas du tout le sien, il se reconnaîtra.

Merci à toutes et tous !

Note : La numérotation des articles des différents traités européens que nous avons cités ici ne prend pas en considération les changements introduits par le Traité de Lisbonne.

INTRODUCTION

La démocratie est une réalité protéiforme et une *forma mentis* qui structure à la fois la vie politique de nos sociétés et nos modes de pensées et relations avec les autres. Imprégnée d'une histoire qui conditionne ses pratiques, la démocratie est, en même temps, un fait politique et social qui se construit continuellement et qui s'adapte, au-delà de ce qu'elle a de durable et d'habituel, aux temps et aux lieux, aux espoirs et aux attentes. La démocratie ne connaît pas de définition universelle. Elle s'exprime à travers des qualités, des pratiques, des institutions. Les différentes théories démocratiques, soient-elles d'inspiration normative, orientées vers le design institutionnel ou le fonctionnement des régimes nous lèguent des pistes de réflexion qui sont devenues consubstantielles à l'idée de démocratie : l'architecture institutionnelle la plus appropriée pour un régime démocratique, les conditions nécessaires et/ou suffisantes pour un régime démocratique, ses conséquences sur la vie de nos sociétés. Ces préoccupations, bougeant entre une approche philosophique qui cherche à savoir comment la démocratie devrait être et une observation empirique qui cherche à voir ce que la démocratie est, mettent en lumière la richesse conceptuelle que couvre la démocratie et la variété de ses pratiques courantes, qui en font une réalité qui ne cesse de surprendre.

Si la démocratie peut donc se décliner en formules et formulations multiples, il y a, toutefois, un « noyau de la pensée démocratique » formé par « la liberté, l'égalité et le contrôle politique et juridique ».¹ La *liberté* se traduit par « l'autodétermination des citoyens au sein d'une communauté politique » et suppose « le transfert des préférences individuelles à travers l'élection des représentants politiques dans des élections libres et équitables et/ou la possibilité de prendre ses propres décisions lors

¹ H.-J. Lauth, « Democracy Theories », in *Encyclopedia of Political Communication*, SAGE Publications, 2009.

des plébiscites ou référendums ». Cette liberté permet également « la participation politique continue à travers des structures publiques d'organisations compétitives et des médias libres ». En même temps, « la participation politique des citoyens est garantie par l'existence de droits civils et politiques ». L'*égalité* signifie l'égalité politique exprimée, d'une part, dans « l'égalité de traitement de tous les citoyens par l'Etat » et, d'autre part, la possibilité donnée à tous les citoyens de « participer à toutes les institutions formelles nécessaires au processus démocratique (*input-egalitarianism*) ». Enfin, la dimension de *contrôle* « intègre la reddition de comptes (*accountability*) aussi de manière verticale qu'horizontale » : « le contrôle démocratique est nécessairement fondé sur la possibilité des citoyens, de la société civile et du parlement à participer aux mécanismes de contrôle, afin de garantir leur capacité à défendre leurs droits et à soutenir les initiatives (parfois limitées) du système judiciaire. (...) Le contrôle est efficace uniquement s'il vise à contraindre les titulaires d'une charge publique de rendre compte de leurs actes et de leur comportement, et s'il prévoit des sanctions appropriées. Cela suppose le fonctionnement d'un système judiciaire indépendant, soutenu par les autres autorités et par des initiatives de la société civile ». ² Pour que ces trois dimensions démocratiques soient effectives, elles ont besoin, estime Lauth, de cinq institutions spécifiques : *procédures décisionnelles* (participation des citoyens au processus politique à travers des élections libres ou des plébiscites et des référendums), *régulation de la sphère intermédiaire* (les organisations doivent être capables d'articuler, sélectionner et agréger les intérêts à l'égard du processus démocratique. Cette institution est démocratique si toutes les préférences des citoyens ont la chance d'être organisées et traduites en décisions politiques), *communication publique* (régit les canaux de communication nécessaires aux institutions démocratiques ; elle est fondée sur toute une série de droits individuels : liberté de la parole, de l'information, de la presse, qui ont besoin d'un espace public pour s'exprimer), *garantie des droits* (« grâce à une action en justice, des citoyens ou des organisations de citoyens peuvent défendre leurs droits ou influencer le processus politique et les résultats politiques »), *réglementation et mise en application* (l'existence d'un gouvernement effectif et qui mette en application les décisions de la majorité). C'est la rencontre entre les trois

² *Ibidem*, pp. 2-3.

dimensions de la démocratie et ses cinq institutions qui nous donne ce que Lauth appelle « la matrice démocratique ».

Dimensions Institutions	Liberté	Egalité	Contrôle
Procédures décisionnelles	Elections libres et référendums	Egalité des chances de participation Egalité des votes	Contrôle exercé par l'institution chargée du contrôle des élections
Réglementation de la sphère intermédiaire	Liberté d'association	Egalité des droits d'organisation	Contrôle par l'intermédiaire des partis politiques et de la société civile
Communication publique	Liberté d'expression	Egalité des chances de participation	Contrôle <i>via</i> les médias (journaux indépendants)
Garantie des droits	Libre accès à la Cour	Egalité des droits et de traitement devant la Cour	Efficacité du système judiciaire/de la Cour Suprême
Réglementation et mise en application	Gouvernement efficace (administration rationnelle)	Egalité de traitement du Parlement et de l'Administration	Séparation des pouvoirs

Cette matrice nous offre une image sur les spécificités des régimes démocratiques imposées par les différentes conceptualisations du terme. La réalité des choses permet toutefois d'élargir cette image avec des découpages et des recompositions pratiques qui nous font parler aujourd'hui d'une pléthore de démocraties.

C'est justement cette capacité de la démocratie de ne jamais épuiser ses ressources intellectuelles et empiriques et d'échapper à tout encadrement définitif qui nous met aujourd'hui en face d'une nouvelle transformation : le supranational. Ce phénomène politique et social qui semblait destiné à gérer un vouloir vivre collectif circonscrit à un territoire plutôt réduit, mise de nos jours sur la double carte de l'échelle et de la diversité. Certes, les interrogations sont multiples et les obstacles nombreux. Néanmoins, le changement est en train de se produire : « on a assisté pendant cinquante ans au développement des premières formes embryonnaires d'une démocratie transnationale et supranationale. Depuis sa naissance en 1979, le

Parlement européen s'est battu avec succès pour accroître son pouvoir de législateur. La formation de réseaux associatifs transfrontaliers n'a cessé de se multiplier, facilitée par le marché unique, par la dynamique de l'intégration socio-économique et par la nécessité commune de se confronter aux mêmes défis et enjeux externes. La citoyenneté européenne devient une réalité concrète avec les droits acquis par le traité de Maastricht. Le lobbysme européen est devenu un phénomène imposant non seulement par rapport au pouvoir exécutif de la Commission, mais également par rapport au pouvoir législatif du Parlement européen. Le dialogue social européen a renforcé, de façon informelle et formelle, depuis les années 1980, les organisations européennes de partenaires sociaux, syndicats et employeurs. Des partis politiques européens, même s'ils restent embryonnaires, se sont constitués et conditionnent la recomposition de la vie politique des Etats membres. En d'autres mots, un système politique européen est en train de prendre forme, bien que mes études comparées avec les systèmes nationaux ne peuvent que conclure à sa diversité profonde et à son unicité ».³ Cette nouvelle réalité politique mise en place par le projet européen défie les notions et les pratiques traditionnelles, en proposant une nouvelle lecture des concepts à forte charge politique et juridique tels : souveraineté, légitimité, représentation, citoyenneté, espace public. En même temps, elle expérimente de nouvelles formules d'interaction censées donner sens à une action politique qui non seulement prend en considération la présence des citoyens dans l'élaboration du bien public, mais qui vise également une forme d'interférence civique et de sociabilité bâtie sur des attentes et des objectifs communs.

Les théories de la démocratie, dans leurs formulations les plus diverses – politique, historique, sociologique, juridique, philosophique – et s'attachant à des éléments particuliers (Etat, gouvernement, politique, structuration sociale, loi, justice, etc.) ou à des questions plus abstraites (légitime, juste, meilleur), ont proposé des schémas d'interprétation qui nous permettent de juger si oui ou non, tel ou tel système peut prétendre au qualificatif démocratique. En ce qui concerne l'Union européenne, elle n'a cherché à aucun moment à se construire une philosophie démocratique cohérente ou qui réponde, de manière voulue et élaborée, à un projet démocratique défini par les théoriciens. Selon nous, la réalité démocratique de l'Union européenne est le résultat de trois éléments principaux :

³ M. Telò, *L'Etat et l'Europe. Histoire des idées politiques et des institutions européennes*, Bruxelles, Ed. Labor, 2005.

- une culture et une vision politiques des fondateurs et des hommes politiques de l'Europe ancrées dans le sol démocratique,
- un contexte influencé par des exigences pragmatiques (donner une dimension plus démocratique, plus légitime à un projet audacieux d'union qui voulait être plus qu'un marché commun) et transformé par la suite en objectif politique par une enceinte (le Parlement européen) dont la tradition est liée à la perspective démocratique,
- un désenchantement citoyen par rapport à la construction européenne qui a déterminé une intensification des préoccupations démocratiques tous azimuts.

Cette réalité est marquée par deux moments démocratiques forts et qui ont eu des conséquences concrètes sur ce qui est aujourd'hui la démocratie européenne : l'élection directe du Parlement européen, qui a laissé entendre que le principal modèle qui inspire la vision démocratique européenne est celui parlementaire (représentatif) et la consécration de la citoyenneté européenne qui a marqué le passage d'une démocratie de soutien (ou passive) à une démocratie d'implication (ou active). La naissance de cette citoyenneté, récupérée à la fois par le Parlement (en tant qu'élément consolidant son lien direct avec les citoyens) et par les discours sur la nouvelle gouvernance a conduit à un nouveau scénario démocratique au niveau européen. Ce nouveau scénario ajoute aux postulats de la théorie représentative de la démocratie (qui ont dominé les premiers 50 ans de construction communautaire), des éléments mis en avant par les théories démocratiques participative et délibérative pour proposer un *melting pot* censé offrir à l'Union européenne le creuset d'où elle puise sa force démocratique. Les grandes théories démocratiques sont et restent bâties sur les conditions d'émergence et les institutions nationales. Les pratiques démocratiques, en échange, sont en train de changer, en proposant de nouveaux cas de figures et de nouvelles pistes de réflexion pour un cadre théorique renouvelé. Dans ce contexte de transformation et de rénovation de l'approche démocratique, nous avons identifié trois « propositions » démocratiques de l'Union européenne : représentative, constitutionnaliste et participative. Certes, les trois perspectives n'existent pas en « état pur », mais leurs interactions et connexions se font autour d'un noyau qui se revendique de l'une ou l'autre de ces perspectives.

Dans la perspective représentative, le principe démocratique est envisagé sous un double angle : la représentation des citoyens (*via* le Parlement européen) et la

représentation des Etats (en Conseil), correspondant ainsi aux deux volets de la construction communautaire (supranational et intergouvernemental). Cette double représentation renvoie à des principes de légitimité elle-même double, à savoir une légitimité directe suite aux élections des membres du Parlement européen et une légitimité indirecte, à travers des représentants gouvernementaux de chaque pays (qui reflètent, eux aussi, mais indirectement, la volonté politique des électeurs nationaux). En même temps, cette double représentation illustre une autre caractéristique de l'approche démocratique européenne : son caractère mi-européen, mi-national que l'on pourrait qualifier de trans-national (il dépasse le cadre national, sans pour autant assumer pleinement une dimension supra-étatique).

La singularité de l'Union européenne, en tant qu'organisation internationale et à la fois comme système politique est que, tout en transformant les processus internes de ses Etats membres (comme celui démocratique), elle a transféré sur elle-même une partie des éléments qui ont subi son influence (la démocratie à l'intérieur de ses Etats membres a sans doute été influée par l'intégration européenne). Fondée donc sur des Etats démocratiques, l'Union s'est d'abord vue automatiquement appliquer l'étiquette de système démocratique et ensuite des grilles de lecture d'inspiration nationale d'où aussi cette perspective démocratique principalement représentative de la démocratie européenne. Jugée selon des critères que la théorie politique a imposés pour apprécier la qualité démocratique d'un régime, l'Union européenne a pu donc laisser l'impression d'un système politique qui souffre d'un déficit démocratique traduit principalement par une insuffisance du principe représentatif dans sa composante parlementaire. Ce constat a fortement influencé et inspiré l'orientation de l'approche démocratique européenne qui sera longtemps synonyme du renforcement des pouvoirs du Parlement européen. En même temps, dans l'arrière-plan, cette focalisation sur le rôle et les compétences de l'institution représentative des citoyens a également alimenté des réflexions plus larges sur les différentes possibilités de rendre ceux derniers plus proches du projet communautaire. Le paradoxe de l'approche parlementaire européenne réside dans les effets qu'elle a produit : l'argumentaire lié à l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen a permis un renforcement en termes constitutionnels et a stimulé les débats centrés sur une présence plus évidente des citoyens sur la scène européenne, sans réussir à renforcer toutefois le lien représentatif. Le résultat a donc été un Parlement européen constitutionnellement plus fort, mais qui n'est pas parvenu à faire de la représentation La voie démocratique

européenne. Cela ne fait, finalement, que conduire aux interrogations qui accompagnent l'idée de représentation même : comment faire que la volonté des représentants exprime le mieux la volonté du peuple ? comment connaître vraiment cette dernière si l'unique moyen d'y parvenir est la volonté des représentants ?

Le principe représentatif apparaît donc comme insuffisant pour rendre compte, à lui seul, des exigences démocratiques. Comme le soulignait B. Manin⁴, la représentation comporte des éléments démocratiques réels et extrêmement importants, mais pas seulement. Si la possibilité pour les citoyens – rendue effective par le suffrage universel – de demander des comptes à leurs représentants à la fin du mandat est une expression très forte de la dimension démocratique de la représentation politique, il reste toujours la réalité, non négligeable, que les représentants ne sont pas formellement tenus à mettre en oeuvre les exigences des représentés. Par ailleurs, l'institution représentative semble traverser une période de crise, la confiance des citoyens envers les forces et les acteurs politiques traditionnels se voit ébranler. Dans une analyse consacrée à l'identification des principaux indicateurs de mécontentement démocratique des électeurs américains, les auteurs⁵ montrent que leur confiance par rapport au gouvernement a substantiellement chuté (au début des années soixante, 75 % des personnes interrogées aux Etats-Unis exprimaient leur confiance envers le gouvernement, tandis qu'en 1998, cette proportion n'était plus que de 39%), affectant 12 des 13 pays étudiés. Au Canada, le taux de participation aux élections est passé de 75% dans les années soixante à 63% en 2000, tandis qu'en France le taux d'abstentionnisme aux élections législatives a été de 18.9% en 1967 et de 32% en 1997⁶, pour dépasser les 39% en 2007 (voire même 40% lors du deuxième tour). En outre, au niveau européen s'ajoute la question spécifique d'une répartition des compétences qui fait que le lieu de la représentation politique et le lieu où les lois sont faites n'est pas tout à fait le même (malgré l'extension répétée des pouvoirs du Parlement européen ; celui-ci a vu consolider sa position dans le processus décisionnel, mais joue un rôle limité au niveau des propositions législatives). Dans cette logique, on peut considérer que le principe représentatif ne peut constituer qu'un élément parmi d'autres d'un quelconque projet démocratique européen. Cela a d'ailleurs permis que les préoccupations démocratiques dans l'Union européenne

⁴ B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calman-Lévy, 1995.

⁵ S. Phare, R. Putnam, R. Dalton, R. Rose, «Trouble in the Advanced Democracies», in *Journal of Democracy*, 11 (2)/2000, p.10.

⁶ P. Bréchon, *La France aux urnes*, Paris, La documentation française, 1998.

empruntent, parallèlement au discours de type représentatif, des voies qui, moins développées que celle parlementaire, offrent néanmoins un cadre de réflexion très intéressant pour la démocratie européenne. Il s'agit des approches démocratiques d'inspiration constitutionnaliste.

Même si aujourd'hui les systèmes démocratiques se déclinent en différents modèles, ils se construisent néanmoins en partant de ce que Jens Hoff a appelé « les normes procédurales de la démocratie ».⁷ Si cette dernière peut se traduire en différentes pratiques et significations, elle connaît également une dimension formelle dont le noyau dur est représenté, surtout à partir du XX^{ème} siècle, par des arrangements constitutionnels. L'affirmation des courants constitutionnalistes est mise en relation avec deux moments historiques qui leur impriment d'ailleurs leurs traits essentiels : d'une part, la pression populaire pour augmenter la légitimation démocratique et la représentativité de l'Etat, pour faire reconnaître les droits des citoyens et pour définir avec précision les compétences des différents pouvoirs dont le noyau est le pouvoir législatif et, d'autre part, l'exigence d'établir les limites du pouvoir central et l'équilibre entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire.⁸

Le débat démocratique européen ne pouvait pas échapper aux interrogations d'ordre constitutionnel, pour au moins deux raisons : on y retrouve tout un bagage lexical qui nourrit, habituellement, les préoccupations des constitutionnalistes et, ensuite, parce que le juge communautaire même a défini le traité CE comme « charte constitutionnelle de base »⁹, ce qui ne peut qu'alimenter la réflexion sur ce qu'il y a, ce qui devrait ou ce qui pourrait être vu comme étant de nature constitutionnelle au niveau du projet politique qu'est l'Union européenne. Sans que les spécialistes aient tranché si l'Europe commune a ou non besoin d'une Constitution en bonne et due forme, les discussions que la ferveur constitutionnelle spécifique à nos démocraties actuelles a pu transposer au niveau européen ont sans doute influé non seulement sur la démocratisation de l'architecture institutionnelle européenne, mais également sur les orientations que tout ce processus a connu dernièrement. Entre *révolution constitutionnelle* et *révolution démocratique*¹⁰, l'Union européenne cherche encore

⁷ J. Hoff, I. Horrocks, P. Tops (eds.), *Democratic Governance and New Technology. Technologically mediated innovations in political practice in Western Europe*, London, Routledge, 2000.

⁸ M. Tel□, *L'Etat et l'Europe...*, op. cit., p. 29.

⁹ CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts »*, aff.294/83, *Rec.*, 1339.

¹⁰ R. Dehousse, « Un nouveau constitutionnalisme ? » in R. Dehousse (sous la dir. de), *Une Constituion pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 19-38.

d'éclairer sa voie qui tisse un lien transnational politique et juridique entre des citoyens partageant des objectifs de vie communs.

L'approche en termes constitutionnels du processus démocratique européen a ouvert des pistes de réflexion nouvelles, tout en soulignant à la fois la rigueur que l'on doit respecter lorsqu'on véhicule des termes à lourdes significations juridiques et politiques ainsi que la vivacité d'un vocabulaire qui peut être génératrice de nouvelles pratiques et procédures. Tout cela pour dire que si au niveau européen les termes du langage démocratique n'ont pas toujours le même sens que celui défini par les juristes, il n'en est pas moins intéressant de voir comment un nouvel objet politique peut se construire en tant que cadre constitutionnel adapté et adaptable à des réalités plurielles.

La doctrine constitutionnaliste voit la Constitution comme moyen de la démocratie ; c'est donc principalement sous un regard de type constitutionnaliste que les aspects juridiques de la démocratie européenne pouvaient être approchés (dans une conférence donnée au Collège de France, le professeur Dominique Rousseau rappelle que la démocratie n'est pas une question juridique, elle le devient dans un cadre épistémologique particulier qui est la doctrine constitutionnaliste¹¹). *Grosso modo*, on pourrait dire que les approches constitutionnalistes de la démocratie européenne visent les différentes manières dans lesquelles le projet européen a mobilisé les arguments du droit et plus précisément du droit constitutionnel pour ses besoins démocratiques (notions telles légitimité, citoyenneté, peuple) ainsi que le débat sur la nécessité d'une constitution européenne dans le sens que les juristes attribuent à ce terme. Le constitutionnalisme, en tant qu'instrument démocratique (la rencontre entre constitutionnalisme et démocratie garde sa part de paradoxe dans le sens où le principe constitutionnaliste vise la limitation du pouvoir et la séparation du public et du privé, tandis que le principe démocratique cherche à accroître le pouvoir du peuple et à affirmer l'identité entre représentants et représentés) produit un type de démocratie que l'on identifierait en tant que telle selon la reconnaissance institutionnelle de certaines « normes procédurales » : l'égalité d'accès aux moyens d'influence (traduite dans l'universalité du suffrage), des décisions politiques soumises au débat public (les citoyens doivent pouvoir influencer les choix collectifs à travers leur participation aux débats), un gouvernement en capacité d'agir (les

¹¹ La conférence est disponible en version audio sur le site du Collège de France (<http://www.college-de-france-fr>).

représentants des citoyens sont effectivement ceux qui prennent les décisions), la responsabilité de l'autorité publique (décisions transparentes, publiques et votées par les élus), la responsabilité et la reddition de comptes de la bureaucratie (celle-ci est responsable de l'application des décisions politiques et soumise au contrôle du Parlement et des citoyens), la participation et la responsabilité des citoyens.¹²

Au niveau européen, la recherche de nouvelles formules démocratiques après le succès plutôt limité du scénario parlementaire a pu se tourner vers une perspective constitutionnaliste¹³ où le droit devient un principe constitutif de la démocratie, imposé par la nécessité de contrebalancer « le règne sans partage des élus ». ¹⁴ La démocratie ne serait qu'un *régime d'énonciation concurrentielle* de la volonté générale, la formation de la volonté générale par la participation de tous (une *démocratie continue*).¹⁵ Dans ce cadre où représentants et représentés ne font pas un¹⁶, les lois et les décisions sont confectionnées par une pluralité d'acteurs (gouvernementaux, parlementaires, juridictionnels, société civile) et ne peut être que le résultat d'un échange, d'un processus délibératif. Cette vision, tout en accord avec les principes d'une bonne gouvernance européenne érigée en voie démocratique, a eu comme point culminant l'élaboration d'un Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, remis au Conseil européen de Thessalonique en juin 2003. La rédaction de cette constitution a mis en avant tout un registre réflexif sur la nécessité et la désirabilité d'un tel texte au niveau européen, sur les « constitutions possibles de l'Europe »¹⁷, ainsi que sur la question plus large du régime politique de l'Union européenne. La constitutionnalisation de l'Europe, l'élaboration d'une Constitution formelle ne peuvent certainement pas connaître les mêmes développements et contraintes qu'au niveau de l'Etat. Comme l'observait J. Weiler, « le plaidoyer en faveur d'une Constitution européenne n'est pas ce qu'il prétend être. Il ne s'agit pas d'un appel pour « une » Constitution mais pour une forme différente de Constitution qui diffère de l'architecture actuelle ».¹⁸ Le professeur américain insiste sur la

¹² J. Hoff, *op.cit.*

¹³ On peut identifier dans ces réflexions les influences de la pensée constitutionnaliste ouverte par Carré de Malberg.

¹⁴ J. Chevallier, *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, 1994, p.60.

¹⁵ D. Rousseau, voir *supra*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ La formule appartient à D. Rousseau, « Les constitutions possibles pour l'Europe », in *Cité, Les Constitutions possibles de l'Europe. Figures politiques de l'Europe unie*, n.13/2003, pp. 13-20.

¹⁸ J. Weiler, « Fédéralisme et constitutionnalisme : le Sonderweg de l'Europe », in R. Dehousse (sous la direction de), *Une Constitution pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p.169.

différence qui doit être faite entre les approches constitutionnalistes à l'intérieur des Etats fédéraux et ce qui peut être envisagé au niveau de l'Union européenne. Même si, dit-il, « la discipline constitutionnelle que l'Europe impose à ses acteurs institutionnels – à l'Union elle-même, aux Etats membres et à leurs organes étatiques, aux citoyens européens, et à d'autres – est pratiquement identique à celle des Etats fédéraux avancés », « le cadre constitutionnel où s'enracinent les principes de l'Europe est pourtant bien différent : c'est la grande distinction entre l'Europe et les Etats fédéraux ».¹⁹ Cette différence entre les deux entités politiques repose principalement sur l'idée de *demos* constitutionnel. Même si ce présupposé juridique est parfois contredit par la réalité politique et sociale (la doctrine constitutionnelle présuppose parfois l'existence de quelque chose que la Constitution même crée), les faits montrent toutefois que « tous les Etats fédéraux, classiques ou contemporains, posent comme principe fondamental l'autorité et la souveraineté du *demos* fédéral », ce qui n'est pas le cas en Europe, dont « l'architecture constitutionnelle n'a jamais donné lieu à un processus d'adoption constitutionnelle par un *demos* européen ».²⁰

Si la Constitution européenne ne peut donc être que « différente », il faudrait s'interroger sur « ce que « donner une Constitution à l'Europe » veut dire ».²¹ Le professeur Jouanjan rappelle d'abord le « paradoxe » (l'existence d'une constitution - le traité CE en tant que « charte constitutionnelle » - sans qu'il y ait de vraie constitution) et la complexité (la double dimension, intergouvernementale et supranationale, la structure en piliers, les différentes types de compétences, de politiques et de coopérations) que l'Union européenne connaît, ce qui en fait une construction qui « bouleverse ainsi nos concepts juridiques fondamentaux ».²² Dans cette logique, estime Olivier Jouanjan, on peut parler plutôt de « ce que « donner une Constitution à l'Europe ne veut pas dire » (« La doctrine juridique traditionnelle associe inséparablement Etat et constitution. (...) Du point de vue de cette tradition politique et juridique, l'impossibilité pour une constitution européenne de transformer l'Union en Etat n'est pas seulement de caractère conjoncturel, liée à la volonté

¹⁹ *Ibidem*, p.154.

²⁰ *Ibidem*, pp.155-156.

²¹ O. Jouanjan, « Ce que « donner une Constitution à l'Europe » veut dire », in *Cité, Les Constitutions possibles de l'Europe. Figures politiques de l'Europe unie*, n.13/2003, pp. 21-36.

²² *Ibidem*, p.25. Le professeur Jouanjan rappelle également les différentes réponses données aux interrogations sur la nature juridique de l'Union : « organisation d'intégration tout à fait originale », « fédéralisme fonctionnel », « objet politique non identifié », « organisation *sui generis* », toutes aussi peu significatives dans une perspective juridique que la formule inventé par la Cour constitutionnelle fédérale allemande, à savoir celle de *Staaterverbund* (« rassemblement d'Etats »).

actuelle des Etats membres de ne pas s'intégrer en un plus vaste ensemble étatique. Elle résulterait bien plutôt d'un défaut qu'on pourrait dire structurel : il manque, pour faire de la « Constitution » européenne une vraie constitution, un *demos européen* susceptible de s'auto-organiser par cet acte constituant, c'est-à-dire qui soit à la fois la source et le destinataire d'une constitution démocratique européenne »²³) et de ce que « donner une Constitution à l'Europe » supposerait qu'on dise de la « Constitution » (trois propositions constitutionnelles « extra-étatiques » sont rappelées dans ce contexte : la voie « formaliste » de Hans Kelsen, le concept désétatisé de la Fédération, proposé par Olivier Beaud et la « constellation postnationale » de Habermas, avec tous leurs arguments européens) et qui ne pourrait être finalement, estime le professeur Jouanjan, rien d'autre que ce que « donner une Constitution à l'Europe » *veut ne pas dire* » : donner à un texte (comme le Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe) le nom de Constitution sans qu'il en soit une (même si, précise Jouanjan, « il n'y a pas d'*interdit conceptuel* à appliquer le mot « constitution » à l'Union européenne »²⁴) ne ferait qu'attacher « à l'Union le symbole de l'Etat sans en faire un Etat », ce qui « contribuerait à masquer l'équilibre réel qu'organise l'Union européenne dans l'espace politique européen ».²⁵

En rappelant que l'aspect démocratique du constitutionnalisme moderne réside dans la légitimation du pouvoir politique par le peuple, Dieter Grimm s'interroge dans quelle mesure les traités (considérés par les spécialistes du droit communautaire comme la Constitution de l'Europe) répondent à cette exigence ou bien si une autre Constitution est nécessaire à l'Union européenne. Pour le juriste allemand, la réponse est plutôt négative dans les deux cas. D'abord, les « traités ne découlent pas du peuple, et ne peuvent lui être imputés. La source et le soutien du pouvoir politique au sein de l'Union européenne ne sont pas à rechercher dans sa population. Ces rôles sont plutôt dévolus aux Etats membres, qui ont participé à l'élaboration des traités, et disposent seuls de la capacité de les modifier ou de les résilier. (...) Les Constitutions démocratiques sont un acte d'autodétermination d'une société sur la nature et la forme de son unité politique. Les traités prétendent également produire une telle détermination. Cependant, il ne s'agit pas d'un acte d'autodétermination, mais plutôt d'un acte d'hétéro-détermination. Les traités disposent par conséquent de tous les

²³ *Ibidem*, pp. 27 et 28.

²⁴ *Ibidem*, p.33.

²⁵ *Ibidem*.

attributs des Constitutions, excepté l'un d'entre eux : l'attribut démocratique. Ainsi, la différence fondamentale entre un traité et une Constitution réside dans le fait que le pouvoir constituant n'a pas été transmis au nouvel ensemble politique : il est resté entre les mains des Etats membres ».²⁶ Dans cette logique, pour D. Grimm uniquement « le transfert du pouvoir constituant des Etats membres vers la société de l'Union européenne elle-même ou ses représentants serait une avancée vers la Constitution ».²⁷ Arrivés à ce stade, on pourrait plus séparer le débat sur la Constitution de celle d'un Etat européen dont la désirabilité demeure incertaine, estime le juriste allemand. En même, le passage à une Constitution, voire à une structure institutionnelle de type fédérale ne saurait pas garantir, par lui seul, un plus de démocratie au niveau européen. Pour cela, d'autres éléments sont nécessaires : la permanence d'une certaine structure sociale qui permet un feed-back réel et non seulement réel, la capacité de la société de débattre et de s'entendre sur les affaires qui la concernent.²⁸

La constitutionnalisation de l'Union européenne reste donc, dans une perspective strictement démocratique, aussi problématique qu'elle l'est d'un point de vue juridique. L'idée de Constitution européenne non seulement oblige à penser l'Europe fondamentalement différemment et différente, mais également de « faire le passage d'une opinion publique à une collectivité de citoyens », de transformer « un pouvoir d'influence en pouvoir de décision », de donner « au pouvoir politique la légitimité lui permettant de faire prévaloir la volonté des citoyens »²⁹. D'où la question pertinente de D. Rousseau : « n'est-ce pas précisément tout ce qui manque à l'Europe ? ».³⁰ En même temps, le constitutionnalisme compris dans sa version d'inspiration américaine qui veut dire démocratie par le droit - respect et défense des droits fondamentaux par le juge, la possibilité pour les citoyens de faire recours en justice contre des décisions de l'autorité publique – pourrait constituer un cadre de développement démocratique sans doute intéressant au niveau de l'Union, puisqu'il met en avant des voies d'accès au pouvoir légitimantes (un contrôle *a posteriori* sur les décisions publiques) et démocratisées.

²⁶ D. Grimm, « Le moment est-il venu d'élaborer une Constitution européenne ? », in R. Dehousse (sous la dir. de), *op. cit.*, pp. 69-78, pp. 72 et 73 pour la citation.

²⁷ *Ibidem*, p.74.

²⁸ *Ibidem*, pp. 76 et 77.

²⁹ D. Rousseau, « Les constitutions possibles pour l'Europe », in *Cité, Les Constitutions possibles de l'Europe. Figures politiques de l'Europe unie*, n.13/2003, pp.13-20.

³⁰ *Ibidem*, p.20.

Au-delà de tous ces débats et interrogations qui fixent le cadre d'élaboration (ou non) d'une Constitution européenne, il y a eu aussi la tentative concrète de 2003 de rédaction du Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. A notre avis, celle-ci a constitué un moment important de prise de conscience sur les éléments politiques réels qui font défaut à une véritable Europe commune. Tout processus constituant connaît deux moments extrêmement importants. Il s'agit, d'abord, d'un processus de longue durée qui permet aux individus de se reconnaître en tant que concitoyens et de décider ensemble sur les valeurs et les procédures qui constituent le fondement de leur projet de société. Ensuite, c'est le *moment machiavélien*³¹ qui formalise ces frontières que la communauté politique trace, en les transposant dans une constitution au sens juridique du terme. Bien que le projet communautaire ait déjà fêté un demi-siècle d'existence, la réalité montre que les citoyens de l'Europe sont encore loin d'agir en vrais citoyens européens. La Convention européenne chargée de la rédaction du texte constitutionnel a voulu faire les acteurs visés par le projet européen raisonner à l'europpenne. Elle l'a probablement réussi davantage que tout autre projet antérieur (grâce notamment à ses méthodes de travail, beaucoup plus ouvertes et interactives que c'était le cas au niveau européen), mais pas suffisamment pour engendrer un véritable projet politique de la Cité Europe. Si longtemps que les citoyens européens ne réussissent pas à se prononcer, ensemble, sur leur idéal sociétal, tout processus constituant reste un acte inachevé. Quant au *moment machiavélien*, il n'a pas pu s'accomplir d'une part à cause de l'inexistence d'un vrai projet à formaliser, et d'autre part à cause du fait que finalement la voix des citoyens s'est à nouveau perdue parmi les négociations entre les gouvernements.

Le moment non venu d'élaboration d'une Constitution européenne a permis l'affirmation plus prononcée d'une nouvelle approche et de nouveaux mécanismes européens d'interaction avec les citoyens et la société civile, principalement inspirés par les théories démocratiques de la participation civique et de la délibération publique, dans le contexte plus large de la nouvelle gouvernance européenne. C'est ce que nous avons appelé, au début de cette Introduction, la proposition participative de la démocratie européenne. Tout comme l'approche démocratique générale de l'Union européenne, cette perspective ne propose pas un schéma élaboré et articulé autour des

³¹ J.G.A. Pocock, *The Machiavellian Moment*, Princeton University Press, 1975 in P. Magnette, *La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante* in Revue Française de Science Politique, vol 54, n. 1, février 2004, pp. 5-42

concepts théoriques claires, mais véhicule des idées et des mécanismes dont la source d'inspiration la plus évidente semble être les propos des théories participative et délibérative de la démocratie. Cette imprécision théorique adoptée par le discours démocratique européen est accentuée cette fois-ci par les difficultés qui connaissent ces théories mêmes à se construire un bagage conceptuel propre et à proposer des instruments démocratiques effectifs, cohérents et structurés. Dans un cadre européen dont le maître mot est, depuis 2001 (année de publication du *Livre blanc sur la gouvernance européenne*), la nouvelle gouvernance, la rhétorique démocratique européenne et les formules d'interaction entre différents acteurs et intérêts se voient ou se veulent consolidés. Dans ce nouveau cas de figure, la construction démocratique européenne ne serait, pour reprendre une formule de Jean Leca³², *qu'un processus dans lequel le savant théorise et le citoyen agit*. Sauf que, pour le moment, le savant piétine à théoriser et le citoyen n'a pas vraiment les moyens d'agir.

Derrière le discours démocratique participatif et délibératif de plus en plus présent sur la scène européenne, dans des formes et des formules variées, il y a toutefois une réflexion théorique qui, même si elle n'est pas reprise de manière rigoureuse, elle inspire cette nouvelle orientation de la démocratie européenne. Partant donc de deux théories *a priori* distinctes – la participation et la délibération – l'Union européenne tente de proposer des mécanismes et des instruments permettant de trouver dans la participation des citoyens et dans leur délibération un appui pour accroître l'efficacité et la légitimité des décisions collectives.

La réflexion délibérative a connu un véritable essor vers la fin des années 1990, début des années 2000, intégrant, comme le rappelle Philippe Urfalino³³, trois composantes principales : une dimension fort normative, qui examine « ce que devraient être nos démocraties pour être plus conformes à leur idéal »³⁴, une « connaissance positive » sur le phénomène délibératif (quand est-ce qu'il y a délibération ?, quels sont ses conditions d'émergence ? quels sont ses effets ?)³⁵ et,

³² J. Leca, « Sur la gouvernance démocratique : entre théorie normative et méthodes de recherche empirique », in C. Gobin, B. Rihoux (éds.), *La Démocratie dans tous ses états*, Louvain-La-Neuve, Bruylant Academia, 2000, pp.17-39.

³³ P. Urfalino, conférence sur la démocratie délibérative donnée au Collège de France (http://www.college-de-france.fr/default/EN/all/his_pol/philippe_urfalino.jsp).

³⁴ Réflexion inspirée notamment par les écrits de J. Habermas, mais représentée également par toute une série d'auteurs tels : Joshua Cohen, Amy Gutmann, Denis Thompson.

³⁵ Urfalino rappelle ici l'ouvrage collectif placé sous la direction de Jon Elster, *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998 et qui constitue un des premiers ouvrages s'intéressant à la délibération dans cette perspective.

enfin, une approche réformiste, dans le sens où les propositions faites visent également les moyens de parvenir à des démocraties plus conformes à ce que nous pensons être une démocratie³⁶.

L'essence des approches délibératives ou la conception délibérative de la démocratie consiste à dire que la délibération des citoyens libres et égaux devrait être le noyau de la prise des décisions politiques légitimes. Quelles que soient les déclinaisons de cette perspective délibérative, elles reposent sur la perception que la délibération est une solution démocratique au problème du pluralisme, un moyen approprié par lequel les citoyens peuvent organiser et contrôler leur vie commune.

Le deuxième « impératif » démocratique de nos démocraties contemporaines est la participation, l'implication active des citoyens dans la gestion des affaires publiques. Au niveau européen, la distance entre les citoyens et les institutions communautaires, que l'élection directe des membres du Parlement européen n'a pas réussi à combler, a laissé entendre qu'une transformation des pratiques existantes de prise de décision serait nécessaire, une participation plus visible des citoyens européens étant souhaitable, voire même indispensable. Dans le modèle démocratique classique, inspiré par Jean Jacques Rousseau, la participation des citoyens apparaissait déjà comme un élément central. Plus récemment, une théorie de la participation politique dans une démocratie moderne a été élaborée (dans les années 1970) par le professeur américain Carole Pateman³⁷ (sur laquelle nous allons revenir plus tard dans notre analyse). Dans ses écrits, la participation se situe dans une logique revendicative, du conflit. Le discours démocratique européen, sans proposer une quelconque structure théorique, a récupéré l'idée – classique et moderne à la fois – que la participation est un ingrédient indispensable à la vie politique de nos sociétés. Habituellement, lorsque l'on parle de la participation politique, c'est principalement en termes électoraux (participation aux élections) que nous réfléchissons. Certains thèmes commencent à être constamment valorisés : consultation, participation, délibération, débat qui renvoient, tous, à l'idée que la légitimité des décisions se fonde sur l'accord des citoyens et, plus précisément, sur leur accord manifeste. Participation et délibération sont aujourd'hui, comme l'observait Loïc Blondiaux, les deux

³⁶ Urfalino parle notamment de l'initiateur de cette approche, James Fishkin (*Democracy and Deliberation : New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press, 1992).

³⁷ C. Pateman, *Participation and democratic theory*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1970.

phénomènes qui se conjuguent pour attester du nouvel esprit de l'action publique³⁸ et qui sont détectables également au niveau du discours et des pratiques européennes.

Dans ce nouveau cadre de revalorisation de la présence citoyenne sur la scène politique, activé surtout au niveau local, des formules participatives et délibératives plus ou moins nouvelles ont été proposées : « jury citoyens », « conférences de consensus », « focus groupes », « consultations délibératives », etc. ayant l'ambition de mettre en avant une participation citoyenne fondée sur le débat et la délibération. Inspirées par ces techniques démocratiques, les institutions européennes ont proposé également des mécanismes d'interaction, sans pourtant trop se soucier de leur substance, des éléments-clé qui doivent être pris en considération si l'on veut avoir des échanges et des agrégations effectives : la qualité prime devant la quantité (ce n'est pas en multipliant les rencontres que l'on assure leur qualité, mais en cherchant une sélection aussi large et diversifiée que possible des participants qui peuvent se forger et exprimer une opinion propre, basée sur des arguments assimilables et équilibrés), délibération n'est pas synonyme de discussion (il faut « mettre en relation des opinions diverses en situation non défiante » ou, en d'autres termes, « permettre à des personnes d'horizons multiples - et non pas uniquement des représentants de la société civile auto-sélectionnés - de frotter leurs arguments les uns aux autres (...)). Cela nécessite des précautions méthodologiques, notamment en maximisant la représentativité des participants par rapport au groupe considéré par sélection aléatoire. Il ne s'agit pas non plus d'enfermer des citoyens dans une salle et d'attendre ce qu'il en sortira, mais de faciliter le débat, notamment en mettant à leur disposition des informations factuelles aidant à surmonter les incompréhensions inutiles. Des médiateurs professionnels s'assurent que les fortes voix ne dominent pas. Une délibération de qualité permettra ainsi aux points de vue minoritaires et aux sans voix d'être entendus, et de faire émerger des opinions non-exprimées, voire inconscientes.³⁹), la manière dont on se rapporte à ces débats, le suivi qu'on leur donne (il est essentiel de prendre au sérieux les conclusions et de s'engager sur la manière dont elles seront traitées, au risque sinon de renforcer le scepticisme des électeurs envers le jeu politique traditionnel et de faillir à encourager leur

³⁸ L. Blondiaux, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », in *Projet*, 268/2001.

³⁹ S. Boucher, H Monceau, J. Fischkin, R. Luskin, « Réapprendre à délibérer pour sortir de la crise », Editorial *Le Soir*, 18 avril 2006.

participation plus large à la vie politique.⁴⁰). On remarquera, dans l'analyse que nous consacrerons plus tard à certains des mécanismes participatifs et délibératifs mis en place au niveau européen, que toutes ces contraintes à prendre en considération lorsque l'on veut ouvrir la scène politique à la présence active des citoyens et de la société civile sont assez peu approfondies par les dits mécanismes. D'autre part, un autre élément de très grande importance est la relation entre ces mécanismes et les mécanismes représentatifs en place. D'une part, nous avons un Parlement européen légitime et qui participe de façon significative à l'élaboration de la législation européenne. D'autre part, il y a l'opinion des individus, « basée sur des intérêts et des valeurs fondamentales » et « façonnée par leur sphère immédiate de connaissances et de préoccupations quotidiennes » et qui se traduit, dans une démocratie, par « une agrégation des opinions imparfaite, mais légitime »⁴¹, permettant aux citoyens de s'exprimer à travers « des formes plus ou moins officielles de participation politique ».⁴² Les deux instances de légitimation de décision ne sont pas concurrentes et la participation directe ne se produit pas à l'encontre du pouvoir délégué. Dans un monde où la complexité sociale s'accroît de plus en plus, dans une Europe où les niveaux d'interactions sont multiples, la construction démocratique passe également par l'identification et la création des éléments qui permettent aux différents acteurs légitimes de participer, conjointement, au processus politique.

Pour le moment, la participation citoyenne européenne demeure un concept mal défini, mais auquel le discours démocratique de l'Europe fait de plus en plus référence, tout en essayant de le mettre en œuvre à travers des outils qui se multiplient. On ne peut pas parler encore d'un système cohérent et formel de participation des citoyens dans le processus décisionnel européen. Les instruments participatifs doivent être organisés, des étapes doivent être fixées, des défis doivent être surmontés. Décréter une citoyenneté européenne ne suffit pas pour avoir des citoyens actifs. Tout aussi qu'il serait insensé de prétendre que toute discussion collective mène à une solution d'intérêt général. La démocratie participative et délibérative, comme toute autre forme démocratique, doit se doter de moyens qui lui permettent d'être démocratique, efficace et légitime.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ « Imparfaite, car régie par des émotions, des considérations personnelles et partielles et des informations limitées. Légitime, parce que le peuple est souverain ».

⁴² S. Boucher, H. Monceau, « Citizens need to participate, too », *European Voice*, vol. 13, no.24, 2007.

Les trois propositions démocratiques de l'Union européenne – représentative (parlementaire), constitutionnaliste et participative – montrent, à la fois, la vastitude du chantier démocratique européen et les possibilités de renouvellement continu de l'approche démocratique, sa capacité de transposer ses idées (idéaux) et objectifs en réalité à travers des formules multiples. C'est d'ailleurs dans cette perspective d'une démocratie en permanence évolution que notre recherche s'est penchée sur le projet européen, en le mettant face-à-face avec différentes idées et formules qui nourrissent, traditionnellement, toute construction démocratique, mais aussi en cherchant à dégager sa nouveauté et son irréductibilité à des schémas déjà expérimentés. Même si, au cours de notre analyse, des théories et des concepts classiques sont invoqués, notre préoccupation principale demeure les thèmes démocratiques proprement européens (qui apparaissent dans les textes et les discours européens et avec leurs « références » principalement européennes). L'objet démocratique Union européenne est appréhendé, à travers les différentes parties de cette recherche, sous angles multiples : histoire de la construction européenne, analyse institutionnelle de l'Union européenne, théories démocratiques, théories de l'intégration européenne, théories de la communication, théorie du capital social. Notre intention est double : d'une part, signaler l'apport de ces théories au niveau de la construction européenne (aussi de manière *positive*, dans le sens qu'elles ont pu offrir un fondement normatif et procédural à la démocratie européenne, mais également de manière *négative*, dans le sens qu'elles ont « enfreint » son développement spécifique) et, d'autre part, identifier ce qui est propre à cette nouvelle démocratie qui est celle européenne. Tout en constatant l'échec du projet communautaire à développer un système démocratique propre et son incapacité à proposer une nouvelle théorie démocratique solide et cohérente, nous explorons ici les différentes pistes démocratiques qui se présentent à l'Union européenne et qu'elle pourrait exploiter afin de renforcer sa dimension démocratique. Notre prétention n'est pas de proposer une nouvelle approche démocratique européenne, mais uniquement de mettre en lumière certains éléments démocratiques qui pourraient être mobilisés pour permettre à l'Europe de se donner une philosophie et une structure démocratiques qui conviennent à ses particularité et à sa complexité.

La démocratie européenne représente indéniablement un grand changement, voire même une révolution (pour reprendre une formule utilisée par Muriel Rouyer) par rapport à la pensée démocratique traditionnelle qui circonscrit la réalité de ce

concept à un cadre étatique et souverain. Ce changement de taille démocratique offre de nouveaux axes de réflexion, dans un cadre soumis à des contraintes spécifiques et obligé d'encadrer le mieux possible une pluralité de points de vue, d'intérêts et d'attentes.

*

Notre recherche est consacrée à l'étude de la démocratie dans l'Union européenne en tant qu'entité politique. L'analyse que nous entreprenons se propose, d'une part, de radiographier l'état actuel de la démocratie européenne et, d'autre part, de s'interroger sur et d'explorer les potentialités des nouvelles formes de démocratie, mises en avant surtout par l'approche en terme de gouvernance. Tout en considérant, dans une perspective sartorienne, que la démocratie est un processus dynamique et de confrontation entre ce qu'*il y a* (des faits) et ce qu'*il faut* (des normes), nous essayons de proposer, à travers notre recherche, de nouvelles possibilités de réflexion au sein d'un débat caractérisé par un pluralisme d'hypothèses.

Au cours de notre analyse, nous avons fait plusieurs constats : il n'y a pas de vision démocratique élaborée au niveau européen, la démocratie dans l'Union européenne est essentiellement représentative (même les formes plus directes de démocratie qui commencent à s'esquisser se manifestent à l'intérieur de la démocratie représentative), la tendance première est de transposer à l'échelle européenne des théories/des concepts qui ont fait leurs épreuves au niveau de l'Etat, le jugement porté sur la qualité ou l'évolution de la démocratie dans l'UE est influencé par cette approche d'inspiration étatique et, enfin, l'existence d'une certaine « ébullition démocratique » qui ne serait que la quête des formules qui correspondent mieux au caractère spécifique de l'UE et qui permettrait de dépasser ce qui a été diagnostiqué comme son déficit démocratique.

L'analyse est structurée en deux parties : *La démocratie européenne, entre représentation parlementaire classique et réalités transnationales* et *Le processus démocratique européen : entre équilibre institutionnel et participation citoyenne*. Selon nous, la signification que la démocratie européenne a acquise dans le contexte européen est double : une première dimension – qui demeure la plus marquée – consiste dans la transposition à un niveau supra-étatique des formules démocratiques traditionnelles (ce que nous appelons *dimension représentative*) et un deuxième volet

– encore à l'étape de bricolage – qui essaie de la placer dans une perspective plus ouverte et plus inclusive, voire même plus adaptée et donc de type supranational (que nous appelons *dimension participative et délibérative*). A la première dimension correspond donc une *vision parlementaire* de la démocratie dont les principaux piliers sont : le Parlement européen, les parlements nationaux et, de manière moins évidente, les partis politiques européens. Le paradoxe de cette perspective réside dans le fait que, même si ses fondements théoriques sont ancrés dans le sol du supranationalisme (l'idée des parlements transnationaux est d'inspiration fédéraliste), les formules concrètes proposées au niveau européen ne font que reproduire celles nationales. Pour ce qui est de l'approche participative et délibérative, celle-ci s'inscrit dans le contexte plus large et plus imprécis de la *gouvernance européenne*. Ses piliers sont, avant tout, des concepts : citoyenneté, délibération, espace public, participation. Ses fondements théoriques sont moins claires (on y retrouve des concepts qui appartiennent à différentes théories et il est difficile d'identifier la signification précise que l'approche communautaire veut consacrer) et ses formulations concrètes peignent à trouver de la substance.

L'image qu'offre actuellement la démocratie européenne est sans doute celle d'une vision non unitaire et qui endosse des aspects politiques, juridiques, sociologiques, communicationnels, une sorte de puzzle qui ne réussit pas à assembler ses pièces. Cela nous a permis d'avoir un regard multiple et des lectures différentes sur le processus démocratique européen (en fonction des notions auxquelles nous faisons appel, on peut avoir une lecture plus politique, plus juridique, plus sociologique, etc.) afin de voir quelles sont les formes de la démocratie européenne, les modalités dont elles s'organisent et se mettent en place, ainsi que la marge de manœuvre des acteurs impliqués.

La première partie de notre recherche - *La démocratie européenne : entre représentation parlementaire classique et réalités transnationales* - se penche sur ce qui est, jusqu'à présent, la perspective la plus développée de la démocratie européenne. Fortement marquée par l'histoire du Parlement européen comme seule institution communautaire détentrice de la légitimité directe et source de démocratisation, l'approche représentative de la démocratie européenne reprend des éléments lourds de significations du répertoire démocratique national et essaie de se les approprier sans construire, au préalable, une vision élaborée sur ce que devrait être la démocratie au niveau européen. D'ici naît un processus démocratique dont les

finalités déclarées – décisions plus légitimes et plus démocratiques – ont du mal à être atteintes. Cela permet aussi de juger le déficit démocratique en fonction de seuls les pouvoirs plus ou moins importants du Parlement européen et de chercher des solutions plutôt à ce problème qu'à l'éventuelle incongruité entre les formules proposées et les réalités européennes. Il n'est donc pas surprenant qu'en termes constitutionnels, nous sommes en présence d'une avancée incontestable de la démocratie européenne, sans qu'il ait pourtant davantage de présence et d'implication citoyennes au niveau de la décision européenne.

Nous avons partagé cette première Partie de l'analyse en deux Titres dont le voisinage n'est pas nécessairement évident : *La démocratie européenne – une démocratie essentiellement représentative* et *La citoyenneté européenne : du caractère juridique à la dynamique démocratique*. Même si nous considérons que la citoyenneté européenne est un élément de transition entre une vision démocratique qui dépasse le national dont il reste toutefois tributaire et une approche qui se veut « libérée » des contraintes nationales, il y a au moins deux éléments qui nous permettent de ne pas la ranger complètement dans cette deuxième perspective : son caractère non autonome par rapport à la citoyenneté nationale et le fait que son existence n'a pas conduit, par elle-même, à un changement de paradigme démocratique au niveau européen.

Dans le premier Titre, les principaux aspects abordés sont : le passage de la représentation étatique à la représentation européenne, le rôle des parlements en général et du Parlement européen en spécial dans une démocratie, ainsi que les différentes interactions de ce dernier et qui sont censées consolider la démocratie représentative dans l'UE. L'analyse essaie également d'identifier les limites de cette approche à la fois dans un souci de compréhension des difficultés que rencontre aujourd'hui le processus démocratique européen que pour mieux situer les différentes tentatives de revitaliser ce processus. Dans ce Titre, nous avons identifié trois acteurs principaux de la construction démocratique européenne : le Parlement européen, les parlements nationaux et les partis politiques européens (plus récemment et dans une moindre mesure). Même si leur présence dans un même discours demeure théoriquement contradictoire (l'idée d'une assemblée parlementaire supranationale ainsi que des partis politiques relève d'une logique fédérale, tandis que le renforcement des pouvoirs des parlements nationaux au niveau européen traduit une perspective intergouvernementale), notre constat est que ces acteurs ont appris à

cohabiter et a se compléter mutuellement afin de consolider la démocratie parlementaire européenne comme solution au déficit démocratique dont souffrirait l'UE. Notre analyse retrace l'évolution de la démocratie européenne qui n'est autre chose que l'histoire du renforcement des pouvoirs du Parlement européen même et qui nous donne (donnent) l'image d'un processus qui, faute d'une vision doctrinaire et faute d'une projet de société fort, risque de perdre en route justement ceux qui lui devraient conférer sa force : les citoyens. Nous avons donc suivi l'évolution du processus démocratique communautaire dans une perspective principalement institutionnelle, en abordant les questions du renforcement des pouvoirs du Parlement européen (qui encadre d'ailleurs le discours démocratique européen), de la construction lente et parfois difficile d'une relation de coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux qui s'est vu transformer en instrument démocratique parlementaire au niveau européen et, enfin, celle de l'émergence des partis politiques européens dont la présence sur l'arène politique européenne demeure pourtant moins évidente.

Le deuxième Titre de cette première Partie se consacre à la citoyenneté européenne, concept juridique et politique fort dans tout processus démocratique, mais qui, dans les formules retenues par les traités européens, devient un trompe l'œil dont les effets réels sont suspendus entre des limitations inefficaces et potentialités insuffisamment explorées. La grille de lecture appliquée à la citoyenneté comprend plusieurs dimensions : d'abord, une approche juridique de cette notion, partant des textes communautaires et notamment des Traités de Maastricht et d'Amsterdam, pour passer ensuite à une perspective plus politique afin de voir dans quelle mesure cette citoyenneté européenne répond aux exigences politiques que le concept de citoyenneté entraîne, si elle peut être vue comme un principe de légitimité politique ou comme source du lien social et, en même temps, comment et où le citoyen européen peut trouver des repères pour son activisme civique au niveau européen.

La perspective juridique de la citoyenneté européenne nous a mis en face d'une notion à mi-chemin : d'une part, elle octroie des droits nouveaux, qui enrichissent l'héritage national, tout en consacrant des éléments propres à l'Europe et aux Européens qui les accompagnent dans leur destin commun et, d'autre part, elle voit ses effets limités par ses propres formulations qui la rendent intimement liée à la citoyenneté nationale. La citoyenneté européenne reste une notion assez controversée, dans le sens où elle n'est ni suffisamment « citoyenne », ni suffisamment

« européenne » pour certains (on considère que, dans sa formulation juridique, la citoyenneté européenne vise plutôt le principe communautaire d'égalité de traitement, s'inscrivant dans une réalité horizontale entre des peuples européens et non pas dans un rapport vertical, entre les citoyens et l'Union ; d'autre part, le critère retenu pour son attribution n'est pas le meilleur par rapport aux spécificités européennes et contribuent, en pratique, à une multiplication des distinctions qu'elle introduit entre les différents citoyens d'Europe) mais elle permet, en même temps, d'illustrer des approches théoriques qui sortent des sentiers battus pour proposer de nouvelles interprétations du projet européen (comme c'est le cas de la théorie de la Fédération proposée par Olivier Beaud).

Dans une perspective plus politique, les réussites de la citoyenneté européenne restent partielles. Le double défi qu'elle propose – briser le lien entre citoyenneté et nationalité et proposer de nouvelles formes de solidarités (post-nationales) comme fondement d'une nouvelle communauté politique – ne trouve pas son illustration dans ce que cette citoyenneté offre, puisqu'elle est encore loin d'assumer son statut et les nouveaux liens tardent à se concrétiser. La citoyenneté européenne met en avant des formules innovantes, mais cela sans laisser comprendre quel sens politique on peut lui attribuer. En outre, ses rapports avec une éventuelle identité européenne restent assez flous. D'autant plus que l'aspect délicat de la construction identitaire à l'intérieur d'une communauté politique dépassant le cadre national semble rester une question contradictoire même parmi les théoriciens qui s'y sont intéressés. De notre point de vue, il est difficile de parler d'une véritable citoyenneté faite de liens qui produisent une *affectio societatis* qui donne à ce concept toute sa vitalité, tout aussi qu'il est difficile d'imaginer que des liens citoyens pourraient naître uniquement autour des principes et des procédures juridiques.

Dans la deuxième partie de notre analyse – *Le processus démocratique européen : entre équilibre institutionnel et participation citoyenne* – notre attention porte sur des nouveaux concepts, mécanismes et pratiques mis en avant dans un contexte où la démocratie parlementaire ne suffit pas à bâtir une Europe plus proche de ses citoyens et où ces derniers participent activement au façonnement de leur vie commune. Les changements qui s'opèrent à l'intérieur des processus démocratiques et au niveau de l'art de gouverner même ne pouvaient pas rester sans échos dans l'UE. Les nouveaux éléments à prendre en considération comme l'importance des mécanismes de consultation préalable à la mise en œuvre des politiques, la

stimulation du débat citoyen ou bien le rôle des experts et de la société civile dans l'élaboration et l'évaluation des politiques sont autant de possibilités, plus ouvertes et plus inclusives, de construire la démocratie. Cela fait que les visions démocratiques se multiplient, la représentation traditionnelle se voit « concurrencer » par d'autres formes d'expression politique et de nouveaux concepts surgissent afin de mieux répondre aux idéaux démocratiques de la société européenne. A notre avis, le nouveau discours démocratique européen se construit autour d'un concept – *la gouvernance* (dont la consécration est assurée par l'élaboration d'un Livre blanc publié en 2001) – tout en s'appropriant des éléments mis en avant notamment par deux théories de la démocratie qui s'affirment dans le champs des sciences politiques surtout à partir des années 70 : la participation et la délibération. Autrement dit, dans la perspective d'une bonne gouvernance, les acteurs visés par un projet politique deviennent des éléments indispensables dans un système qui se veut démocratique et efficace. Cela impose une révision des modes de réflexion enracinés et une plus grande flexibilité et capacité d'adaptation par rapport à la diversité des contextes et des intérêts que la légitimité de l'action publique doit prendre en considération.

L'hypothèse sur laquelle repose cette dernière partie de notre analyse est que, même si le processus démocratique européen reste fondé, dans sa dimension décisionnelle, sur le principe de l'équilibre institutionnel, la démocratie européenne a aujourd'hui devant elle une pluralité d'options à expérimenter et à exploiter afin de répondre aux exigences d'une bonne *gouvernance* qu'a elle-même érigée en voie à suivre. Cette nouvelle vision introduit dans le débat de nouvelles formes de démocratie (délibérative, participative) et de nouveaux acteurs, jusqu'à présent marginaux (citoyens, société civile), dans un cadre lui-même élargi (un espace public européen) ; parler des affaires européennes n'est plus le privilège des enceintes spécialisées, mais une activité que s'approprient de plus en plus des réunions citoyennes diversifiées (Fora citoyens, European Citizens Consultation, Tomorrow's Europe, Agora). Les principaux éléments qui ont été analysés ici relèvent des théories de la démocratie participative, de la démocratie délibérative, de la gouvernance et de la communication.

Le premier Titre –*L'élargissement du cadre démocratique européen* – repose sur l'idée que c'est la pluralité qui caractérise le processus démocratique actuel dans l'Union européenne : il y a, d'une part, le principe de l'équilibre institutionnel qui régit le processus démocratique, et, d'autre part, toute une série d'acteurs qui, sans

être partie de l'équilibre institutionnel tel que défini par la Cour de Justice de Luxembourg, influent sur ce principe et, par cela, sur le dynamisme du processus démocratique même. Malgré donc cette prééminence de l'équilibre des pouvoirs en tant que principe directeur, le processus décisionnel commence à s'ouvrir à de nouveaux modes d'interaction entre les différents acteurs visés (société civile, citoyens, médias) par l'eupéanisation et le registre démocratique européen devient de plus en plus riche, tout cela dans le cadre tracé notamment par la gouvernance européenne.

Cela indique, d'une part, la préoccupation pour augmenter la visibilité et la transparence de l'activité des institutions (information et communication en tant que démarches de type cognitif) et, d'autre part, pour capter les intérêts les plus ordinaires des citoyens européens en tant qu'acteurs visés par le processus européen (communication et démocratisation en tant que démarches de type légitimant et symbolique placées plutôt dans une logique commune de l'action). Qu'il s'agisse de l'une ou de l'autre, il est encore difficile à se prononcer sur leur effet réel au niveau de l'élaboration des politiques communes et de leur démocratisation.

Le dernier Titre de notre recherche – *La faible contribution des formules participatives et délibératives actuelles au processus démocratique européen* – est la partie la plus empirique de cette analyse, consacrée principalement à l'observation de deux des nouvelles démarches démocratiques au niveau européen: les Fora citoyens et les Agora, mis en place par le Parlement européen et ses Bureaux nationaux d'information. Ces types de démarches sont censés mettre en place et illustrer une vision démocratique qui combine implication et participation des citoyens (directement ou *via* des organisations supposées représenter leurs intérêts) et délibération collective. Ce que nous avons essayé, à travers notre analyse, c'est de voir quelle est la contribution et l'efficacité démocratique de telles démarches, vu que les perspectives participatives et délibératives sont difficiles à mettre en pratique dans un contexte où l'échelle, la diversité et l'absence d'une communauté de citoyens constituent des variables très importants. Même si ces démarches ont été précédées par une ouverture qui a plus ou moins permis aux citoyens et à la société civile d'approcher davantage le projet européen (qu'il s'agisse des consultations publiques ou de la multiplication des instruments d'information et de communication), elles demeurent des voies démocratiques très faibles. En analysant les mécanismes internes de fonctionnement des Fora et de l'Agora, les moyens utilisés pour faire les citoyens

participer, le respect des principes d'inclusion et de représentativité, l'ouverture et la transparence des réunions ou leur impact sur le processus décisionnel, on a pu constater que ces démarches n'interfèrent pas (ou très peu) avec les formules démocratiques déjà consacrées au niveau européen. Les échanges de vue que nous avons eus avec certaines organisations participantes aux Agora ou les témoignages des citoyens ayant participé à des Forums citoyens ou d'autres débats publics à caractère européen montrent l'inefficacité démocratique de ces démarches non pas à cause du manque d'intérêt des acteurs, mais notamment à cause de leur manque d'effectivité (une fois les réunions finies, c'est presque comme si elles n'avaient pas existé).

La démocratie européenne est un projet en construction. Son avenir dépendra des capacités et des disponibilités mises au service d'une vision qui doit être cohérente, significative pour ceux qu'elle représente, opérationnelle et efficace. Aujourd'hui, elle essaie de répondre à ces exigences par le biais des formules participatives. Pour ce qui est de leurs perspectives, nous les avons lues à travers le concept de *capital social* tel que défini par le professeur américain Robert Putnam. Si, « comme tout autre forme de capital, le capital social est productif, rendant possible l'accomplissement de certains fins qui ne seraient pas atteintes dans son absence »⁴³, le capital social que véhicule le professeur américain est démocratiquement significatif et efficace. Partant de ses conclusions, on estime que l'émergence d'un capital social au niveau européen pourrait constituer un élément de renforcement de la démocratie européenne et les Forums citoyens et les Agora y pourraient participer, non pas en tant qu'instruments effectifs, mais plutôt comme de ressources démocratiques.

⁴³J. S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

Partie I – La démocratie européenne : entre représentation parlementaire classique et réalités transnationales

Après l'effondrement des régimes communistes en Europe Centrale et de l'Est, la démocratie apparaît, au début du XXI^{ème} siècle, comme un modèle politique sans alternative. Cela ne va toutefois pas sans dire que la démocratie même, malgré sa récurrence au niveau des théories, des discours et des pratiques politiques contemporaines, connaît ses crises et ses transformations. Et cela est, peut-être, une des caractéristiques qui assurent sa pérennité et son succès : sa permanente mise en question, son adaptation à des réalités sociales changeantes, sa transposition en normes et procédures qui tentent de répondre à des préoccupations sociales de plus en plus diversifiées et de plus en plus complexes. Aujourd'hui, les « déclinaisons » démocratiques sont nombreuses : on parle de démocratie sociale, de démocratie économique, de démocratie supranationale, etc.⁴⁴, mais, au de-là de la polysémie que le concept a acquise, il y a toutefois quelques éléments qui caractérisent toute approche démocratique : le fondement normatif (renvoie à des visions idéales : démocratie libérale, démocratie sociale), le design institutionnel (permet de différencier les démocraties selon leurs arrangements institutionnels : démocraties présidentielles, parlementaires, majoritaires, consensuelles) et la qualité de son fonctionnement (met l'accent sur le degré démocratique d'un système, en fonction de certains standards : polyarchie, démocratie libérale, etc.).⁴⁵ Une autre ligne de démarcation entre les différentes théories démocratiques est la distinction normative/empirique, qui met face à face les visions normatives élaborées par les philosophes (ce que la démocratie devrait être) et les constats pratiques des chercheurs qui ont analysé les systèmes politiques en place.

⁴⁴ J. S. Dryzek compte 54 qualificatifs utilisés à côté du terme « démocratie »; J. S. Dryzek «Democratic Political Theory», *Handbook of Political Theory*, 2004, SAGE Publications, 27 April 2010.

⁴⁵ H.-J. Lauth, « Democracy Theories », *Encyclopedia of Political Communication*. 2008. SAGE Publications. 29 Sep. 2009. <http://sage-ereference.com/politicalcommunication/Article_n146.html>.

Notre intérêt vise une réalité démocratique moins explorée (autant d'un point de vue normatif qu'empirique), mais très présente dans le répertoire politique actuel : la démocratie supranationale et, plus précisément, la démocratie supranationale dont nous permet de parler l'évolution de l'Union européenne en tant que système politique. Certes, la démarche n'est pas facile, car comme l'observait M. Teló⁴⁶ : « Le développement de la démocratie supranationale pose des problèmes conceptuels difficiles en raison du fait que, pour élaborer les hypothèses théoriques, nous ne disposons pour seul exemple que de l'évolution historique de la Communauté européenne et de l'Union, sans avoir la possibilité ni d'appliquer des modèles, ni d'établir des comparaisons utiles avec des cas similaires (...). On se trouve donc dans la situation paradoxale de celui qui, pour se doter d'outils d'analyse, est contraint de recourir à l'objet même de son analyse ».

Dans cette logique, l'approche démocratique qui nous semble la plus appropriée pour observer la démocratie européenne est d'inspiration sartorienne⁴⁷ : d'abord, la démocratie est un concept principalement politique, dans le sens où elle est une « condition indispensable » à tout autre dessein démocratique⁴⁸ et ensuite, la démocratie est le résultat de l'interaction entre la pression du « il faut » et la résistance du « il y a », la rencontre entre des valeurs et des faits. La démocratie n'est autre chose que le nom que nous donnons à différentes configurations du pouvoir (qui changent selon le contexte historique, estime Sartori) qui tentent de répondre à un idéal de participation du plus grand nombre à la vie publique, dans des conditions d'égalité (relative). Cette vision nous permet une analyse de la démocratie européenne comme processus dynamique qui entraîne des méthodes et des procédures politiques et non politiques⁴⁹ qui, ensemble, constituent la réalité d'un concept dont la nature est double : descriptive (il y a) et prescriptive (il faut). En choisissant la perspective sartorienne de la démocratie, cela suppose, d'une part, l'observation de ce qui existe sous le nom de démocratie européenne (de l'Union européenne) et, d'autre part,

⁴⁶ M. Teló, « Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe », in M. Teló (sous la dir.de), *Démocratie et construction européenne*, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1995, pp. 1-70, p.4.

⁴⁷ G. Sartori, *Théorie de la démocratie*, Paris, armand Colin, 1973.

⁴⁸ Sartori considère que le régime politique démocratique précède et conditionne tout autre démocratie à laquelle nous espérons (G. Sartori, op.cit., p. 40).

⁴⁹ Ch. Frankel (*The Democratic Prospect*, New York, Harper & Row, 1962) estime que « l'importance de la méthode politique démocratique consiste d'abord dans ses procédures secondaires non politiques » (p.167).

l'identification de l' « idéal » démocratique auquel cette démocratie –comme tout autre démocratie – devrait aspirer.

Notre analyse sera divisée en deux parties qui correspondent aux deux étapes principales de la démocratie européenne : l'âge de la représentation parlementaire et le moment de l'ouverture participative. Les deux parties sont soumises à des observations principalement empiriques, puisqu'il n'y a pas, au niveau de l'Union, une doctrine élaborée (une théorie) qui guide son développement démocratique. Selon nous, la démocratie européenne – dans ce qu'*il y a* – est une reprise de différents éléments démocratiques relevant des visions théoriques différentes (théorie de la démocratie représentative, théorie fédérale de la démocratie, théorie de la participation, théorie de la délibération). Pour reprendre le langage sartorien, l'observation de la démocratie européenne produit des *micro-évidences*, tandis qu'une théorie de la démocratie en soi est une *macro-évidence*. Pour ce qu'*il faut* être, la démocratie européenne (si l'on suit son évolution) semble se tourner d'une approche essentiellement représentative vers un idéal démocratique originaire, littéral du concept, en cherchant à ouvrir le processus décisionnel (à travers des formulations assez générales et des formules encore très timides) au plus grand nombre. Cela suppose l'apparition, à côté des mécanismes de la démocratie représentative (élections, parlements), des formules plus procédurales, d'inspiration délibérative et participative. Toutefois, il faut préciser que faute d'une vision forte et cohérente quant à un idéal démocratique qui devrait guider le processus européen, la connexion entre les deux dimensions de la démocratie – descriptive et prospective – demeure difficile à réaliser.

Dans les lignes qui suivent, notre intérêt sera orienté, dans un premier temps, vers une radiographie de la démocratie européenne dans sa formulation représentative (Titre I) et, dans un deuxième temps, vers les tentatives de renforcement du processus démocratique à travers un concept – celui de citoyenneté européenne - censé mieux traduire cette nouvelle orientation démocratique qui semble animer l'Union, mais qui ne réussit pas effectivement à fixer un idéal démocratique qui demeure assez flou et dont les mécanismes sont encore incertains (Titre II).

Titre I – La démocratie européenne : une démocratie essentiellement représentative

Notre hypothèse est que, sans qu'il y ait une vision démocratique élaborée, l'UE a connu un processus de démocratisation fort influencé et orienté par la théorie représentative de la démocratie, ce qui a conduit à une identification entre l'évolution d'une institution (le Parlement européen) et le degré plus ou moins élevé de démocratie à l'intérieur du système politique représenté par l'Union européenne. La démocratie européenne a donc été conçue comme une démocratie de type représentatif dans le sens où l'élection directe des représentants constitue le mécanisme principal qui assure le contrôle des gouvernés sur les affaires publiques. Soumise à cette logique, elle a pu se confondre, en grande partie, avec l'histoire du Parlement européen. Il s'agit en fait d'un raisonnement qui associe représentation parlementaire et démocratie et qui trouve ses racines dans la culture politique des fondateurs et des dirigeants de l'Europe ; un modèle qu'ils ont transposé au niveau européen en raison de son succès à l'intérieur de leurs systèmes politiques nationaux. (Chapitre I)

Le projet européen a été diagnostiqué comme souffrant d'un déficit démocratique défini principalement en termes institutionnels : « le déficit démocratique traduit une perception selon laquelle le système institutionnel communautaire serait dominé par une institution cumulant des pouvoirs législatifs et gouvernementaux – le Conseil de l'Union européenne et par une institution bureaucratique et technocratique sans réelle légitimité démocratique – la Commission européenne »⁵⁰. Partant donc de la nécessité d'une légitimation de la construction européenne à travers un organe investi de la confiance des citoyens, le Parlement s'est approprié par la suite le discours sur la démocratie européenne, en le mettant dans un rapport direct avec ses propres pouvoirs et en le transformant dans son propre combat. Si les élections directes n'ont pas donné au Parlement le poids qu'il espérait (que ce soit aux yeux des citoyens ou à l'intérieur du système institutionnel européen), l'assemblée a su mobiliser en sa faveur d'autres composantes de la démocratie

⁵⁰ Cf. http://europa.eu/scadplus/glossary/democratic_deficit_fr.htm.

représentative (parlements nationaux, partis politiques européens) afin de renforcer l'approche parlementaire au niveau européen. Même si ce scénario ne manque pas d'intérêt en termes démocratiques, il n'est pas moins évident que la démocratie représentative ne réussit pas, à elle seule, à être un modèle démocratique approprié ou le modèle démocratique au niveau de l'Union européenne (Chapitre II).

Chapitre I – La représentation : une mise en scène européenne

La question de la représentation est un point central de toute analyse en termes démocratiques car, dans les systèmes politiques contemporains, la démocratie se traduit principalement par le régime représentatif signifiant que le peuple choisit librement ses dirigeants auxquels il délègue ses pouvoirs dans des conditions précisément établies. Si les principes de l'organisation des régimes démocratiques sont partout les mêmes, la manière de les mettre en oeuvre suppose des différences notables. L'institutionnalisation du principe de la représentativité introduit des distinctions entre les différents régimes démocratiques dont la typologie classique est centrée autour du principe de séparation des pouvoirs. Quel que soit leur nom (régime parlementaire, régime présidentiel, régime directorial⁵¹), leur naissance symbolise le changement du détenteur de la souveraineté du monarque de droit divin au peuple gouvernant à travers ses représentants. Portée au niveau de l'UE, la question de la représentation se décline en plusieurs éléments qui nous mettent en face d'un schéma représentatif nouveau, combinant principes et procédures classiques dans des cadres tout à fait nouveaux. Bénéficiant, au début, d'une représentation essentiellement nationale au niveau européen (*via* les membres de leurs parlements et gouvernements respectifs), les peuples d'Europe ont aujourd'hui la possibilité d'élire directement leurs représentants européens. Le système européen a donc préservé le noyau dur de l'idée de représentation politique, dans le sens où « l'élection constitue l'institution centrale du gouvernement représentatif ».⁵² Sa conséquence la plus directe : le Parlement européen devient le référentiel essentiel (sinon unique, pour une bonne période), de ce qui signifie démocratie européenne.

⁵¹ P. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, P.U.F., Paris, 1990.

⁵² B. Manin, *Les principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Levy, 1995, p.18.

Section I – Représentants et représentés

L'histoire du principe représentatif et celle de la démocratie ne sont pas les mêmes. Mais cela fait déjà longtemps qu'ils suivent un trajet commun, afin de s'ériger, aujourd'hui, en modèle presque unique d'organisation de la vie politique de nos sociétés. La polysémie, voire les ambiguïtés que les deux termes peuvent cacher permettent les interprétations les plus diverses ainsi que des approches novatrices concernant la représentation au sein des démocraties ou la mise en œuvre du principe démocratique à l'intérieur de différentes formes de représentation. Ce qui est pourtant moins incertain, c'est que les deux notions – représentation et démocratie – sont aujourd'hui pensées ensemble.

Au niveau européen, représentation et démocratie se sont fondues dans l'histoire du Parlement européen dont l'évolution a influé sur leur parcours et leurs traits. Dans une approche principalement institutionnelle, nous essayons de voir quelles significations la représentation a acquises à l'intérieur des Communautés, tout en mettant en évidence l'étroite liaison entre représentation parlementaire et démocratie européenne.

*§.1. La représentation politique*⁵³

La naissance de la démocratie grecque ne laissait pas présager que la représentation allait être l'élément central de tout système démocratique moderne et que l'élection et non pas le tirage au sort serait l'outil démocratique par excellence. La représentation politique est un concept dont la valeur démocratique fait de nos jours la règle à l'intérieur des régimes contemporains. Issue d'une réflexion d'inspiration libérale, la représentation politique s'exprime aujourd'hui de différentes manières et dans des registres divers. En même temps, en dépit des transformations du monde politique, elle se voit traduire dans des principes et des dispositifs dont la physionomie a résisté à tout changement. S'imposant comme une nécessité pour

⁵³ Notre analyse s'arrête notamment sur des écrits plus récents sur la représentation, principalement dans la lignée ouverte par H. Pitkin.

unifier des volontés dispersées⁵⁴, la représentation passe aujourd'hui pour une sorte d'accomplissement de l'idéal démocratique, tout en essayant d'adapter l'unité politique qu'elle consacre aux réalités plurielles de nos sociétés.

A. Les différents visages de la représentation politique

Au tournant du XVIII^e siècle, sous l'influence de la pensée libérale, le gouvernement représentatif entre sur la scène des concepts politiques afin de se transformer dans l'instrument premier à travers lequel s'exprime la démocratie. Non pas dépourvue de controverses, la démocratie représentative constitue aujourd'hui la règle lorsqu'il s'agit de l'organisation et du fonctionnement des systèmes politiques. Et cela malgré les fondements différents, voire même opposés sur lesquels les deux concepts reposent⁵⁵. Car si la première vise l'accès du plus grand nombre à l'exercice effectif du pouvoir (le peuple assemblé), la seconde met l'accent sur le peuple comme corps politique («people in their collective capacity», comme disait Madison⁵⁶), agissant par l'intermédiaire de ses représentants. La représentation est aujourd'hui un concept complexe et multidimensionnel, dont l'institutionnalisation se traduit par la désignation électorale libre des structures politiques fondamentales (essentiellement le Parlement).

a. Polysémie et invariabilité

Vue de la modernité, l'incompatibilité originelle de la démocratie et de la représentation semble être remplacée par la polysémie à laquelle conduit l'observation

⁵⁴ Hobbes notait déjà que «une multitude d'homme devient une seule personne quand ces hommes sont représentés par un seul homme ou une seule personne, de telle sorte que cela se fasse avec le consentement de chaque individu singulier de cette multitude» (Th. Hobbes, *Léviathan. Traité de la matière, de la forme et du pouvoir ecclésiastique et civil* (1651), Chapitre XVI, Vrin, 2005) et l'abbé de Sieyès place la représentation au-dessus de tout : «l'intégrité nationale n'est pas antérieure à la volonté du peuple réuni, qui n'est que sa représentation. L'unité commence là. Donc rien n'est au-dessus de la représentation, elle est le seul corps organisé, il n'y a ni un *vouloir*, ni une *pensée*, ni rien comme *un*» (E.-J. Sieyès, *Dire de l'abbé Sieyès sur la question du veto royal*, Versailles, Bodouin, 1789, cité par P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable*, p.34.

⁵⁵ Sieyès (*op.cit.*) considère que démocratie et représentation sont opposées, puisque « la plupart de nos concitoyens n'ont pas l'instruction ni les loisirs nécessaires pour vouloir décider eux-mêmes des affaires publiques ». Voir aussi B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995. Pour une présentation historique de la représentation : R. Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University, 1989.

⁵⁶ J. Madison, «Fédéraliste 10», in A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist Paper*, Ed. C.Rossiter, New American Library, 1961.

empirique de la représentation au sein de nos démocraties. Le concept de représentation a été utilisé avec des sens et dans des contextes différents. Il renvoie à des réalités et à des acteurs variés, ce qui rend difficile une définition unitaire qui englobe toutes les composantes et les situations auxquelles celui-ci pourrait faire référence.

Parmi ceux qui ont proposé des définitions assez complètes de la représentation politique il faut citer H. Pitkin⁵⁷, qui en parle comme d'une action censée «rendre présents à nouveau» (*make present again*) les citoyens dans l'arène publique (dans le sens de faire entendre leur voix). Tout en proposant une lecture de la représentation politique qui ne cherche plus à trancher entre deux visions opposées (celle de la représentation en tant que délégation⁵⁸ et celle de la représentation comme mandat⁵⁹), H. Pitkin met en avant les «intérêts objectifs» des citoyens. En fonction de ceux-ci, la représentation permet autant l'autonomie du représenté (qui autorise et tient le représentant responsable de ses actions) que du représentant (il peut décider en toute indépendance des actions à suivre afin de répondre aux intérêts de ceux qu'il représente). H. Pitkin identifie quatre postures théoriques distinctes (voire même incompatibles) de la représentation politique qui prennent en considération les différentes significations attribuées au concept (qui changent selon le contexte) : la représentation formelle, la représentation descriptive, la représentation symbolique et la représentation substantielle.

La représentation formelle a deux volets : l'autorisation⁶⁰ et la reddition de comptes (*accountability*). L'autorisation suppose de déléguer la prise des décisions à des représentants ; cette délégation implique que les décisions sont contraignantes pour les représentés, mais n'impose pas aux représentants l'obligation de se conformer à des considérations extérieures. Il y a donc dans cette approche une dissociation entre la responsabilité des représentants et l'autorisation d'agir au nom

⁵⁷ H. Pitkin, *The concept of representation*, Berkeley, California University Press, 1972.

⁵⁸ Cette conception classique de la représentation politique a été mise en avant par J. Madison, « Fédéraliste 10 », in A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist Paper*, Ed. C. Rossiter, New American Library, 1961. Selon lui, les représentants sont de simples délégués tenus à suivre les préférences exprimées par ceux qu'ils représentent.

⁵⁹ E. Burke (*Réflexions sur la Révolution de France*, Hachette, 2004) considère que le représentant est mandaté à agir de la meilleure manière qu'il lui semble afin de répondre aux attentes de ceux qu'il représente.

⁶⁰ Hobbes en parlait déjà dans le *Léviathan* : « (...) le droit de faire une action quelconque est appelé AUTORITÉ. Si bien que par autorité, on entend toujours un droit de faire quelque acte, et l'acte fait *par autorité*, fait par délégation d'autorité, avec l'autorisation de celui dont c'est le droit » (Th. Hobbes, *Léviathan*, *op. cit.*, Chapitre XVI).

des représentés. L'auteur estime que «l'autorité sur les autres, le droit de donner des ordres, est une chose ; la représentation en est une autre. Parfois les deux vont ensemble, parfois non».⁶¹ Pour dépasser cette impasse normative de l'autorisation, une nouvelle forme d'expression de la représentation prend forme : la reddition de comptes (*accountability*). Cela veut dire que le représentant est responsable devant son représenté, qu'il assume des responsabilités envers lui. La perspective formaliste de la représentation met donc en avant une relation représentant/représenté fondée sur l'autorisation du premier d'agir au nom du second, par rapport auquel le premier devient responsable à travers ses actions.

La représentation symbolique ou «agir pour le compte du représenté» (*standing for the represented*) trouve son fondement dans la croyance des représentés que la personne/l'institution censée les représenter, peut le faire : «pour que la représentation existe, il n'est pas très important de savoir comment le représenté est maintenu satisfait, que ce soit par quelque chose que le représentant fait, ou pour l'air qu'il a, ou parce qu'il a réussi à stimuler le représenté afin de s'identifier à lui».⁶²

Un troisième type de représentation est la représentation descriptive qui porte plutôt sur la nature de la représentation, sur sa capacité de «représenter» les caractéristiques des groupes (par exemple, représenter l'âge, le genre, les clivages, etc.), partant de l'idée que plus la ressemblance ou la correspondance entre le représentant et le représenté est grande, plus la représentation est meilleure. La représentation est donc dissociée de l'action : «la représentation ne signifie pas agir avec autorité ou agir avant d'être tenu responsable, ou agir de quelque manière que ce soit. Elle dépend plutôt des caractéristiques du représentant, de ce qu'il est ou à quoi il ressemble, d'être quelque chose plutôt que de faire quelque chose».⁶³

Enfin, la représentation substantielle renvoie à un lien de substitution entre représentants et représentés où les premiers agissent au nom des et dans l'intérêt des deuxièmes de manière à servir les «meilleurs intérêts» des citoyens.

Une autre perspective sur les facettes multiples de la représentation est mise en avant par R. Weissberg⁶⁴, qui introduit une distinction entre la *représentation dyadique* et la *représentation collective*. Selon Weissberg, la représentation est

⁶¹ *Ibidem*, p.53.

⁶² *Ibidem*, p.106.

⁶³ *Ibidem*, p.61.

⁶⁴ R. Weissberg, «Collective vs. Dyadic Representation in Congress », in *American Political Science Review*, 72 (2)/1978.

habituellement vue comme une relation de un à un (perspective dyadique) entre un législateur et ses électeurs. Le maximum de la représentation serait atteint si le premier suivait les préférences de ses électeurs. Néanmoins, la représentation peut être entendue aussi en termes collectifs, c'est-à-dire les institutions comme ensemble (*as a whole*) représentent un peuple, constitué à la fois de ceux qui ont voté ou non pour leurs représentants. Cette deuxième forme de représentation s'ajoute à la première et ne la remplace pas, même lorsque les législateurs ne répondent pas aux attentes de leurs électeurs. Ce qui est remarquable avec cette fonction collective de la représentation, c'est qu'elle peut justifier des attitudes citoyennes autrement inexplicables, comme le manque d'intérêt des citoyens, l'abstentionnisme ou la volonté de tolérer un législateur qui ne satisfait pas à ses besoins et à ses attentes.

Si les différentes images de la représentation nous permettent de ne pas voir la représentation comme un concept monolithique, B. Manin⁶⁵ nous propose une démarche inversée. Selon lui, malgré les différentes significations attribuées à la représentation, malgré les changements que les systèmes démocratiques ont pu connaître, les régimes représentatifs demeurent tributaires de quelques principes restés inchangés au fil du temps : les gouvernants sont désignés par élection à intervalles réguliers, les gouvernants gardent, dans leurs décisions, une certaine indépendance par rapport à la volonté des électeurs, les gouvernés peuvent exprimer leurs opinions et leurs décisions politiques sans que celles-ci soient soumises au contrôle des gouvernants, les décisions publiques sont soumises à l'épreuve de la discussion.⁶⁶ Ces quatre principes communs à tous les régimes représentatifs sont situés historiquement et correspondent à trois étapes de développement politique : le parlementarisme dominant le XIX^{ème} siècle (il introduit un rapport de confiance personnelle entre le représenté et son représentant), la démocratie des partis (la représentation est une relation de fidélité par rapport à une organisation structurée et le vote traduit une identité sociale) et la démocratie du public (la forme actuelle de la représentation politique, qui devient une forme de relation rationnelle entre un représenté informé et un représentant-expert). Selon Manin, l'évolution des pratiques démocratiques peut offrir des indices pour déterminer si des institutions représentatives sont ou non démocratiques.

⁶⁵ B. Manin, *op.cit.*

⁶⁶ B. Manin, *op.cit.*, pp.17-18.

Toutes ses approches montrent que la représentation est un concept complexe et polysémique, qui se construit autour des éléments qui lui sont toutefois caractéristiques (une relation entre représentant et représenté, basée sur des intérêts et des objectifs à atteindre et qui s'incarne dans l'institution législative) et qui reste indéniablement l'expression la plus commune des régimes politiques contemporains, ses institutions étant des composantes essentielles de la vie démocratique de nos sociétés.

b. Revisiter la représentation politique

Aujourd'hui, les transformations du politique font que la représentation ne se limite plus à l'Etat-nation, mais intervient aussi dans des contextes nouveaux et fait entrer sur la scène des acteurs nouveaux, nationaux et transnationaux, qui parlent pour, agissent pour et même représentent les citoyens dans l'espace public. Cela implique aussi de nouvelles approches théoriques qui rendent compte des pratiques démocratiques contemporaines.

J. Mansbridge⁶⁷ parle de quatre formes de représentation dans les démocraties modernes : la représentation d'engagement (*promissory representation*), la représentation par anticipation (*anticipatory representation*), la représentation gyroscopique (*gyroscopic representation*) et la représentation de substitution (*surrogacy representation*). La représentation d'engagement propose une approche « rétrospective », dans le sens où les représentants sont évalués en fonction des promesses faites pendant leur campagne. A l'opposé, la représentation par anticipation fait que les représentants se concentrent sur ces éléments qu'ils estiment être appréciés par les électeurs lors des prochaines élections. La représentation gyroscopique est tournée vers les expériences propres du représentant qui cherche à y puiser les principes de base pour ses actions. Enfin, la représentation de substitution naît lorsqu'elle porte au-delà du cadre électoral propre (électeurs avec lesquels les représentants n'ont pas de relation électorale ; le plus souvent, cette situation se traduit par ce que Mansbridge appelle *monetary surrogacy* : les citoyens à revenus élevés contribuent aux campagnes électorales des représentants en dehors de leur circonscription ou parti pour avoir une sorte d'influence ou de pouvoir sur ceux

⁶⁷ J. Mansbridge, « Rethinking Representation », in *American Political Science Review*, 97 (4)/2003, pp.515-528.

derniers). Mansbridge réitère donc l'idée d'une représentation multiple, toutes les formes de représentation présentées étant vues comme autant de possibilités pour les citoyens de légitimer leurs représentants à l'intérieur des régimes démocratiques.

D'autres théoriciens privilégient une approche de la représentation politique dont l'accent est mis sur une relation particulière entre représentants et représentés. C'est le cas, par exemple, de M. William⁶⁸ et N. Urbinati qui voient la représentation en tant que « médiation » et, respectivement, « plaidoyer » (*advocacy*). Pour M. William, il y a trois « moments » dans la vie politique que la représentation est appelée à concilier : la dynamique du processus décisionnel, la nature des relations entre représentant et représenté et l'agrégation des citoyens en électeurs représentables. Cela amène William aux thèmes de la représentation politique : la voix, la confiance et la mémoire (le besoin d'avoir une « voix » dans le processus décisionnel, la nécessité de construire une relation de confiance envers les représentants et les institutions et la construction des liens sur une base d'expériences partagées). Puisant ses exemples dans l'existence des groupes défavorisés des Etats-Unis (les femmes qui ont lutté pour obtenir le droit de vote, les afro-américains qui ont lutté pour leurs droits), l'auteur essaie de déplacer la question de la représentation politique au-delà des éléments procéduraux de l'autorisation et de la responsabilité (reddition de compte). Pour sa part, N. Urbinati estime que le lien spécial qui existe entre représentant et représenté – *advocacy* – naît non pas d'une agrégation des intérêts, mais de la préservation du désaccord comme source de liberté. Pour elle, il y a deux volets de cette relation : un attachement passionné du représentant à la cause du représenté et l'autonomie de jugement du représentant. A travers la représentation politique comme « plaidoyer », l'auteur soutient l'importance des formes délibératives de la démocratie et, plus précisément, de l'opinion et du consentement. Tout comme M. William, elle essaie d'élargir l'horizon théorique de la représentation politique, tout en ouvrant le débat sur les différents types de représentation en dehors des acteurs étatiques.

Une autre perspective théorique est offerte par les analyses consacrées à la fonction de la représentation et au rôle des représentants. R. Hardin⁶⁹ estime que « si l'on veut fixer la moralité des autorités élues, il faut comprendre d'abord leur fonction

⁶⁸ M. William, *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton, Princeton University, 1998.

⁶⁹ R. Hardin, « Representing Ignorance », in *Social Philosophy and Policy*, 21/2004, pp.76-99.

en tant que nos représentants et seulement ensuite conclure sur la manière dont elles remplissent leur fonction », tandis que A. Sabl⁷⁰ met le comportement des représentants en relation avec les particularités de leur fonction. Selon lui, on ne peut pas appliquer les mêmes critères d'évaluation à des fonctions représentatives différentes (il donne l'exemple des sénateurs, des représentants syndicaux et des activistes). Toutefois, à chaque fonction incombe la responsabilité de promouvoir la démocratie qui est « la poursuite effective des intérêts ».

M. Young⁷¹ essaie de quitter la voie de la représentation comme *relation d'identification* et propose une vision inversée, la représentation en tant que *relation différenciée* puisque, selon elle, le représentant ne devrait pas être entendu comme un substitut du représenté. Pour Young, l'important est de reconnaître la représentativité des institutions à la fois dans ce (ceux) qu'elles incluent et dans ce (ceux) qu'elles excluent, dans la façon dont représenter certains groupes signifient, finalement, en exclure d'autres. L'introduction de plus de voix dans l'arène politique mène, dit-elle, à la suppression d'autres voix. Young inscrit le concept de représentation dans une perspective dynamique : il y a, dans la représentation, une alternance et un croisement entre autorisation et reddition de comptes. Cela rend le processus démocratique et, en même temps, permet aux citoyens d'autoriser leurs représentants, ainsi que de marquer ce que cette représentation est effectivement (ce que les représentants doivent faire et comment ils sont tenus responsables). La pertinence de tout représentant dépend donc à la fois de son comportement futur et de ses relations passées, ce qui détermine Young à proposer une évaluation continuellement « différée » de ce processus. Pour la philosophe américaine, cette dynamique de la représentation est une manière de souligner l'insuffisance des évaluations de la représentation, qui devraient prendre en considération le degré dans lequel les citoyens peuvent suspendre les évaluations traditionnelles qu'ils font par rapport à leurs représentants, ainsi que le degré dans lequel les représentants peuvent faire face à des situations imprévues (le processus d'évaluation devrait donc être étendu à l'ensemble du processus en cours d'autorisation et de reddition de compte).

Il est évident, à travers ces analyses, que la représentation est loin de pouvoir être pensée comme un concept monolithique (pour revenir aux propos de J.

⁷⁰ A. Sabl, *Ruling Passions: Political Offices and Democratic Ethics*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

⁷¹ M. Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, New York, 2000.

Mansbridge). La lecture des conceptions contemporaines sur la représentation nous met en face d'une notion qui est à la fois un mélange entre différentes exégèses, différents contextes et différentes pratiques et une notion dynamique qui permet une pluralité d'interprétation sur les différents modes de représenter démocratiquement les citoyens.

B. Les mécanismes de la représentation politique

La démocratie moderne et contemporaine est indissociablement liée à l'élection des représentants et cela non pas comme simple réponse d'ordre fonctionnel à un problème de gestion des grands territoires avec des populations nombreuses (qui rendraient impraticable la sélection par le sort) qui sont les Etats modernes. L'élection est le résultat d'une prise de conscience sur le fait que le fondement du pouvoir et de l'obligation politique se trouve dans le consentement et la volonté de ceux sur qui va s'exercer l'autorité des représentants.⁷² Les élections libres sont le référentiel premier d'un régime démocratique ; leur caractère répétitif régulier offre la garantie que tout écart par rapport à la volonté du peuple est politiquement punissable à travers le vote : « dans le système représentatif, la volonté prospective des électeurs n'est qu'un vœu, mais quand ceux-ci ne sont pas satisfaits de la politique menée par leurs gouvernants, leur jugement rétrospectif a la valeur d'un ordre. A chaque nouvelle élection, les électeurs se déterminent sans doute à la fois en fonction de leurs souhaits pour le futur et de leur appréciation du passé ». ⁷³ Les élections mettent électeurs et élus dans un rapport particulier qui traduit la substance même de la représentation : d'une part, il n'y a pas de mandat impératif, ni de promesses contraignantes (d'un point de vue juridique) pour les élus et, d'autre part, les représentés choisissent librement leurs gouvernants et conservent la liberté d'opinion sur toute action de leurs élus, à tout moment. En outre, le consentement donné par le représenté à travers l'acte électif constitue le fondement de la légitimation des actions du représenté, puisque « ce qui est à l'origine d'une société politique et *la constitue véritablement*, c'est uniquement le consentement d'un certain nombre d'hommes libres, capables de former une majorité pour s'unir et s'incorporer à une telle société. C'est là, et là seulement, ce qui a donné *naissance ou ce qui peut donner naissance* à un gouvernement *légitime* sur

⁷² B. Manin, *op.cit.*, pp.115-117.

⁷³ *Ibidem*, p.307.

terre ». ⁷⁴ Le principe représentatif veut que l'accès direct des citoyens à l'exercice du pouvoir soit limité ; l'élection est le moment où le peuple reprend entièrement ses droits de souverain, en se prononçant sur la manière dont les affaires publiques doivent être gérées ou sur les personnes qui doivent assumer cette gestion. ⁷⁵ C'est la répétitivité de l'acte électif qui assure que les exigences de l'électeur ne sont pas ignorées. C'est aussi la répétitivité de l'élection qui donne la mesure de la confiance dont l'électeur crédite son élu, puisque « toute nouvelle élection permet simultanément l'expression de deux types de préférences concernant les décisions publiques. Les électeurs peuvent se servir de leur vote pour empêcher les gouvernants en place de poursuivre la politique qu'ils ont menée jusque là ou, positivement, pour provoquer la mise en œuvre d'une politique proposée par les différents candidats ». ⁷⁶

Si l'élection est le mécanisme à travers lequel on choisit les représentants mandatés pour agir au nom du peuple, le parlement est le dispositif qui permet la transformation des idées et des attentes en décisions politiques. Directement investi par les électeurs avec l'autorité d'élaborer et d'arrêter des décisions, le parlement est considéré comme l'enceinte porteuse de la souveraineté et de la légitimité politiques. Représentation et parlementarisme vont de pair dans le sens où chacun s'exprime et se manifeste à travers l'autre. Cette relation étroite établit une interdépendance et un équilibre entre les deux. Cette interdépendance signifie que le parlementarisme apparaît comme un axe incontournable de légitimation en vertu de son caractère représentatif direct, tandis que la représentation se concrétise à travers une assemblée responsable de la politique menée face à ses électeurs. Leur équilibre naît de l'interférence entre indépendance et obligation qui résulte de l'acte électif. En empruntant le langage juridique qui dit que la représentation est une identité juridique entre le représentant et le représenté, la réitération de l'élection permet aussi une identité concrète. Bénéficiant d'une totale indépendance initiale envers leurs électeurs (le mandat impératif ne trouve sa place dans aucun système juridique), les élus, dont les actions sont soumises au jugement des leurs représentés, sont amenés à agir de façon à satisfaire aux attentes de ceux-ci.

⁷⁴ J. Locke, « Second Treatise of Government », Chapitre VIII, § 99, in P. Lasset (ed.), *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, 1960, p.333.

⁷⁵ A travers les élections, on peut exprimer son soutien pour un programme ou pour un candidat.

⁷⁶ B.Manin, *op.cit.*, p.226.

§.2. De l'Etat à l'Europe

La construction démocratique de l'Europe est intimement liée à l'idée de représentation politique et plus précisément à l'organisation d'élections directes. Pourtant, l'approche démocratique représentative européenne s'inscrit plutôt dans une perspective pragmatique que dans une vision spécifique (ou une doctrine élaborée) de la démocratie à l'échelle européenne. Confondue avec l'évolution du Parlement européen, l'histoire de la représentation politique européenne se divise, selon nous, en trois grands moments : la période de la représentation indirecte (dès la création des Communautés et jusqu'aux premières élections directes du Parlement européen, en 1979), la période de « fleuraison » de la représentation en tant que vecteur de la démocratie européenne (1979 – 2001) et la mise en cause de la représentation politique comme instrument unique d'affirmation et de protection des intérêts citoyens (notamment à partir du Livre blanc sur la gouvernance européenne). Cette histoire peut être vue aussi comme celle du passage d'une approche tributaire des visions d'inspiration nationale vers la quête des formules démocratiques (représentatives et autres) plus adaptées aux spécificités européennes.

A. La représentation au-delà du cadre national

La reconstruction de l'Europe après la deuxième guerre mondiale s'accompagne d'une valorisation du rôle des parlements qui ne sont plus uniquement les agents des peuples à l'intérieur de leurs Etats respectifs, mais deviennent leur porte-parole dans un cadre élargi qui se veut le point de rencontre entre des attentes et des besoins communs. Cette tendance naît avant tout du désir d'encadrer le mieux possible les idéaux pacifiques du vieux continent ainsi que de la nécessité de trouver des formules « légitimantes » pour les nouveaux dispositifs de coopération entre Etats. Au début des années 50, plusieurs assemblées parlementaires transnationales voient donc le jour sur le vieux continent. Résultat de cette nouvelle approche des interactions entre les acteurs de la scène internationale (et notamment européenne), les premières enceintes parlementaires européennes sont à la fois l'expression de la croyance dans les vertus symboliques de l'institution parlementaire et des craintes de certains Etats (surtout la Grande Bretagne) de trop pousser la coopération entre les

pays. C'est le Conseil de l'Europe qui fait le grand pas vers l'affirmation des assemblées de type international, tout en imposant ce qui va rester, avec une seule exception, la règle pour ce type d'institution : son caractère consultatif. Conçues comme des lieux de rencontres et de débats transnationaux, ces assemblées parlementaires sont presque unanimement dépourvues de toute fonction de contrôle. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe constitue le prototype de forum parlementaire de type international : « l'Assemblée du Conseil de l'Europe se révéla avant tout comme un laboratoire d'idées où siégeaient d'éminents délégués. Elle débattait et lançait de nombreux projets, mais sans réussir à les imposer aux gouvernements ».⁷⁷

Le grand tournant de la représentation au-delà du cadre national est représenté par le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), en 1950. Comme affirmé dans le traité, l'Assemblée de la CECA a le pouvoir de censurer, à travers son rapport annuel, l'institution supranationale mise en place (la Haute Autorité) qui est responsable devant le forum parlementaire. Sans qu'il y ait, à ce moment-là, un rapport direct entre représentation parlementaire et principe démocratique, on assiste à la première véritable consécration d'un parlement supranational (même si encore limité dans ses pouvoirs) : « ...l'introduction d'une assemblée dans ce schéma résultait moins du souci d'instaurer un contrôle démocratique sur les activités de l'instance exécutive ou de transposer au niveau européen les principes de la démocratie parlementaire que d'assurer l'efficacité des transferts de compétence consentis par les Etats membres ».⁷⁸ Même si la représentation politique au niveau européen ne renvoyait pas, à l'aube de la construction communautaire, « aux théories classiques du parlementarisme et à leurs présupposées démocratiques », il n'en est pas moins clair qu'elle traduisait aussi « l'ambition d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ».⁷⁹

Par ailleurs, l'Assemblée européenne saura opposer à sa nature et à ses pouvoirs limités des pratiques destinées à valoriser sa présence à côté des autres organes communs. D'abord, les députés européens « mirent notamment à profit leur totale autonomie d'organisation pour créer des commissions spécialisées, à l'image

⁷⁷D. Spierenburg, R. Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la CECA: une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p.2.

⁷⁸O. Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2001, p.22.

⁷⁹*Ibidem*, pp.25 et 24.

des parlements nationaux (...). En juin 1953, les parlementaires décidèrent (...) de siéger selon leurs sensibilités politiques et non pas par délégations nationales, illustrant de façon spectaculaire le caractère indépendant et « intégré » de l'institution. En troisième lieu, les relations entre l'Assemblée commune et la Haute Autorité se révélèrent rapidement très constructives, en raison de leur volonté conjointe d'imprimer une dimension « supranationale » à la CECA. Enfin, les parlementaires – assurément déçus par la faiblesse de leurs pouvoirs et par l'étroitesse des compétences de la CECA – militèrent dès les premières sessions en faveur d'un approfondissement de l'intégration européenne, qui impliquait incidemment une revalorisation du rôle de l'assemblée représentative ».⁸⁰

Peu à peu, l'idée de représentation démocratique prend contours dans un cadre non étatique et l'Assemblée mise en place par le Traité de Paris de 1950 en deviendra l'exemple le plus accompli. En même temps, il sera l'animateur d'une réflexion démocratique à l'échelle transnationale qui s'entremêle à son propre devenir.

B. La représentation comme instrument politique au niveau européen

Au niveau communautaire, l'idée de représentation introduit une nouvelle perspective pour la réalité de ce concept qui a derrière lui une longue carrière nationale. La première nouveauté consiste dans le fait même de parler de la représentation dans un cadre autre que l'Etat. Malgré le désir affirmé par les pères fondateurs d'unifier les peuples, les Communautés restent avant tout, par leur modalité de création, une organisation d'Etats. Y représenter les intérêts des individus n'était pas une priorité. La deuxième nouveauté réside dans le changement que ce nouveau cadre d'expression introduit au niveau de la nature et des modalités d'action de la représentation.

La question de la représentation a d'abord reçu une réponse en termes indirects au niveau des Communautés : d'une part, il y avait la représentation *via* les gouvernements des Etats membres, réunis en Conseil des ministres (les membres du gouvernement sont mandatés pour représenter leurs peuples respectifs, puisqu'ils reflètent, indirectement, la volonté des électeurs dans leurs pays nationaux) ; d'autre part, il y avait la représentation parlementaire au sein d'une Assemblée dont les

⁸⁰ *Ibidem*, p.25.

membres se voyaient principalement comme des députés nationaux et qui, en plus, avait un rôle strictement consultatif. Si la représentation indirecte n'est qu'une étape passagère, elle léguera aux formules représentatives ultérieures sa double dimension : nationale et européenne. L'élection par suffrage universel du Parlement européen semble avoir réglé, en grande partie (ou pour une période) le problème de la représentation directe des intérêts des citoyens au niveau européen, mais la permanente dépendance à cette double réalité n'a jamais été dépassée. Elu dans des circonscriptions nationales, le représentant européen doit d'abord convaincre qu'il est capable d'assurer la représentation de tout un pays, avec ses clivages et ses groupes embrassant des idées différentes sur la politique à suivre (à la différence du représentant national, qui agit au nom de ses « supporters »). Une fois élu, l'Europe lui pose un deuxième défi : est-il le représentant des seuls ses électeurs ou bien a-t-il une responsabilité plus générale envers tous les citoyens européens ? Cette question reste au cœur non seulement de la nature de la représentation (la relation entre le représentant et le représenté), mais aussi de l'action même que celle-ci entraîne.

La représentation européenne reprend en fait les ambiguïtés de la relation entre représentant et représenté qu'elle connaît au niveau interne, lui ajoutant les difficultés d'un cadre d'expression nouveau. Suivant la typologie proposée par H. Pitkin, on peut constater que la représentation au sein de l'UE (*via* le Parlement européen) regroupe des éléments qui appartiennent autant à la perspective formaliste qu'aux approches descriptives et symboliques. C'est la rencontre entre arrangements institutionnels et liens spécifiques, entre représentants et représentés dans un contexte multidimensionnel. La représentation politique dans l'Union européenne ne peut pas éviter les interrogations qui accompagnent habituellement ce concept : la manière dont les représentants parviennent à ce statut, leur responsabilité et responsabilisation, le contenu des actions menées dans l'intérêt de leurs électeurs, les symboles qu'ils utilisent pour cette représentation. En même temps, elle se voit chargée de tous les changements que la réalité politique subit : des acteurs internationaux, transnationaux, non gouvernementaux, des mouvements sociaux, des groupes d'intérêt sont autant de manières de promouvoir des politiques publiques, tout en représentant les citoyens. Le trait caractéristique de la représentation politique au niveau européen demeure néanmoins, selon nous, cette dimension ambivalente (nationale et européenne). Les représentants sont issus des contextes nationaux spécifiques, ils sont élus dans des circonscriptions correspondant à des territoires nationaux définis et ils gardent des

contacts plus forts avec leurs électeurs nationaux. Les représentés sont des individus dont le comportement dans l'espace public est fort influencé par une grille de lecture nationale, qui formulent leurs attentes par rapport à des critères d'abord nationaux et qui désignent leurs représentants européens essentiellement parmi les hommes politiques de leurs pays.

Le modèle que nous ont légué les approches philosophico-juridiques⁸¹ met en avant une représentation qui n'est autre chose que la gestion de la coexistence entre différentes fins privées et la construction d'un corps politique unitaire. Cette dichotomie acquiert une nouvelle dimension au niveau européen. Si les fins privées ne sont pas naturellement pensées sur le mode de la communauté, la représentation politique européenne doit en outre se construire pour satisfaire à des attentes individuelles forgées dans un contexte national, tout en les intégrant dans une perspective européenne incarnant un vouloir collectif un. La mission de la représentation au niveau européen est donc de concilier des fins privées avec des intérêts communs qui s'expriment traditionnellement en termes nationaux et l'unité d'un corps politique qui doit être européen.

Section II – Les parlements comme agents du peuple

Dans les cadres politiques de la modernité, essentiellement représentatifs, les parlements demeurent des acteurs-clés des processus à prétention démocratique. Pourtant, même si l'empreinte de leur force symbolique est toujours visible, leur position réelle sur la scène politique se voit affaiblie. Les changements subis par la manière de gérer les affaires publiques, le déplacement des fonctions à l'intérieur des systèmes institutionnels, l'arrivée de nouveaux acteurs dans l'arène publique changent les règles du jeu démocratique. Dans ce contexte, les enceintes parlementaires doivent faire face à un processus de continuelle adaptation politique et assumer de nouvelles missions qui répondent aux besoins du monde contemporain. Si l'on a du mal à parler de démocratie faute d'un forum parlementaire librement élu, ce dernier ne constitue pourtant plus désormais l'unique référentiel des approches démocratiques.

⁸¹ Il s'agit des fondements philosophico - juridiques jetés par E.-J. Sieyès, les Fédéralistes américains, E. Burke, B. Constant, Carré de Malberg, etc.

§.1. Les parlements aujourd'hui

Depuis leur apparition, le concept de représentation et son dispositif parlementaire ont dû faire face à différents changements de l'environnement politique et de ses modes d'action. Aujourd'hui, les parlements connaissent souvent des difficultés à faire entendre leur voix. On parle parfois du « déclin » du parlementarisme et de la « crise de la représentation politique ». Si ces diagnostics nous semblent assez dures, il est pourtant évident, à notre avis, qu'autant le parlementarisme que la représentation même sont soumis à de profondes modifications.

A. La transformation du phénomène parlementaire et de la représentation politique

Traditionnellement, le parcours du parlementarisme est vu « comme un processus en quatre étapes : celle de la montée en puissance des parlements face aux souverains ; celle – que l'on peut qualifier de « glorieuse » (...) – de la toute-puissance des chambres dont la plus forte incarnation est Westminster ; celle du « déclin » des parlements ; celle, enfin, de leur « adaptation ».⁸²

Les transformations sociales et politiques ont laissé leurs empreintes sur le développement des parlements dont le rôle et la place dans les démocraties contemporaines sont moins marqués qu'auparavant. Sans qu'il y ait une contestation des parlements en tant que vecteurs de légitimité et principaux acteurs de la démocratie, sans qu'il y ait une diminution de leur force politique symbolique, on peut toutefois constater un certain affaiblissement en termes pragmatiques de leur rôle dans l'espace décisionnel (il ne s'agit pas d'une mise en cause du parlementarisme⁸³ en tant que tel, mais d'une diminution des pouvoirs réels des parlements sous

⁸² O. Costa, E. Kerrouche, P. Magnette, « Le temps du parlementarisme désenchanté? Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance », in O. Costa, E. Kerrouche, P. Magnette (éds.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2004, pp.9-34, p.11.

⁸³ Les caractéristiques principales du parlementarisme continuent d'être des éléments centraux des démocraties contemporaines ; il s'agit du principe de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, de la coopération des pouvoirs législatif et exécutif et la possibilité pour l'un de peser sur le devenir de l'autre, le partage du pouvoir exécutif entre le chef de l'Etat (dont le mandat ne peut pas être remis en cause par le Parlement) et le gouvernement (dont l'existence repose sur la confiance de la majorité parlementaire).

l'influence de différents éléments introduits par les réalités politiques contemporaines).

Les facteurs qui ont conduit à une certaine mise à l'écart des parlements par rapport à la gestion des affaires publiques sont multiples et renvoient à des phénomènes divers (historiques, sociaux, contextuels, etc.). Néanmoins, le phénomène qui a le plus influé sur le sort du parlementarisme est, selon nous, la complexification du domaine politique même et cela dans un double sens : la spécialisation des politiques et l'augmentation du nombre d'acteurs qui interfèrent dans l'arène publique. La nécessité de répondre à des réalités sociales composites par des politiques complexes a vu la capacité de réaction des parlements s'effacer devant l'intervention plus experte des exécutifs et des structures spécialisées compétentes. Cela a déterminé une « double malaise » pour les parlements : au niveau de leur fonction législative, ainsi que par rapport à leur capacité de contrôle : « malgré toutes les adaptations des parlements (spécialisation au sein des commissions permanentes, création d'organes d'évaluation des choix et des services de recherches, recours à des experts extérieurs, auditions publiques), leurs membres ont le plus grand mal à se prononcer sur des politiques qui ne paraissent plus répondre à des choix politiques ou idéologiques, mais à une nécessité identifiée par des experts. Le suivi et le contrôle de la mise en œuvre de ces politiques posent des problèmes similaires ».⁸⁴ Un deuxième élément responsable d'une certaine réduction de l'autorité des parlements est l'augmentation du nombre d'acteurs de tous horizons participant à l'action publique : médias, organisations de la société civile, syndicats, etc. Cela fait que les intérêts des individus peuvent s'exprimer et être représentés à plusieurs niveaux, les canaux d'expression plus directs et parfois plus contestataires ayant souvent des résultats plus rapides au niveau de l'action gouvernementale que le traditionnel débat au sein des parlements. Ces deux phénomènes ont conduit non seulement à la diminution du rôle des parlements dans l'arène politique, mais aussi à la transformation de la représentation et de la relation entre élu et électeur. En d'autres termes, les parlements ne détiennent plus aujourd'hui le monopole de la représentation et cette dernière n'est plus le résultat d'une relation exclusive entre électeurs et élus. Cela ne signifie certainement pas que l'institution historique du parlement ne trouve plus sa place sur la scène politique contemporaine. Il demeure un instrument important de

⁸⁴ *Ibidem*, p.13.

démocratisation, le forum au sein duquel la liberté des individus est exprimée et garantie à travers leur représentation politique directe. Par ailleurs, « le parlementarisme reste un modèle qui oriente spontanément les réflexions des constitutionnalistes lorsqu'il s'agit d'améliorer le fonctionnement d'un régime ou de doter un Etat d'un système politique démocratique ». ⁸⁵ Les contraintes et les défis des sociétés contemporaines imposent toutefois un autre regard sur la place des parlements dans le processus de démocratisation, leurs fonctions, leur rôle dans la gestion des affaires publiques ainsi que sur l'idée de représentation dans un cadre politique où les individus s'expriment à travers une pluralité des canaux.

D'autre part, des écrits plus récents sur la représentation politique (voir *supra*) témoignent d'une nouvelle lecture du concept, où l'autorisation et la reddition de comptes dans le cadre de l'Etat nation et la représentation formelle ne sont plus suffisants pour décrire la variété des interprétations et des situations que la représentation politique engendre. Cette nouvelle représentation politique – complexe et à facettes multiples – essaie de dépasser la stricte relation formelle entre les représentants et leurs électeurs et d'identifier de nouvelles formes de représentations politiques, qui traduisent mieux les changements de nos sociétés actuelles. Les maîtres mots du parlementarisme et de la représentation contemporains sont donc transformation, ajustement et accommodation.

B. Le rôle des parlements dans les sociétés contemporaines

Entre force symbolique et rôle pragmatique, les assemblés parlementaires se trouvent à l'heure d'une profonde métamorphose qui rime avec les transformations dans la gestion de la démocratie et du cadre politique dans son ensemble. Traditionnellement, on reconnaît six fonctions principales aux parlements : celle de représentation et d'expression, celle de communication, le contrôle, la fonction de participation aux choix et au renvoi de l'exécutif, la fonction législative et, enfin, celle de recrutement. ⁸⁶

⁸⁵ *Ibidem*, p.26.

⁸⁶ K. Von Beyme, « Principales tendances de l'évolution du rôle des parlements en Europe occidentale », à l'occasion du *Symposium Sur l'intégration européenne et l'avenir des Parlements en Europe*, Document Parlement européen PE 35.651, p.1, cité par J.-M. De Waele, P. Gueorguieva, S. Soare, « Les parlements en Europe centrale et orientale. Bulgarie, Pologne, Roumanie », in O. Costa, E. Kerrouche, P. Magnette (éds), *op.cit.*, pp.159-182.

La Commission européenne⁸⁷ parle également des missions des parlements dans les changements de la société moderne, tout en reconnaissant leur rôle, historiquement symbolique, d'agent du peuple et, par cela même, de facteur de légitimation de l'action politique. Cinq fonctions majeures d'un parlement moderne sont rappelées: élaboration des politiques, légitimation des décisions et des politiques collectives, contrôle du gouvernement et des autres autorités, impulsion des débats et des réflexions, protection et mise en œuvre des valeurs de transparence, de responsabilité et d'ouverture du processus démocratique avec le respect du parlement lui-même et du processus de gouvernance situé en dehors du parlement. Ces changements doivent être considérés dans un contexte plus large, englobant la scientificité des politiques (les décideurs politiques font appel aux experts), le rôle croissant des organisations comme moyen de prise de décisions collectives, un environnement international dynamique. En outre, de nouvelles formes de gouvernance apparaissent, impliquant plusieurs acteurs et niveaux dans le processus décisionnel. La représentation en subit aussi les conséquences, car « elle est désormais plus diffuse et largement détachée des territoires. De multiples « représentants » agissent au nom des groupes d'intérêt les plus divers et viennent contester la représentativité des parlementaires ou, du moins, leur prétention à un monopole en la matière ». ⁸⁸ Dans ce nouveau cadre, le parlement se voit attribuer de nouvelles missions qui visent l'amélioration de sa capacité cognitive face à la complexité de la modernité, le renforcement de sa capacité de surveillance et de réglementation, ainsi que son rôle dans la stimulation de la participation publique. Plus les décisions politiques sont soumises à l'interférence d'une multitude de facteurs et à l'intervention d'une pluralité d'acteurs, plus la représentation des intérêts des citoyens devient importante et les missions des parlements se multiplient.

La réponse des parlements aux défis de la société politique moderne est double : adaptation et coopération. L'adaptation des parlements « à un environnement hostile » suit plusieurs directions (déterminées aussi par leurs cadres politiques et institutionnels respectifs): intensification de l'activité de contrôle de l'exécutif par rapport à l'activité législative, la valorisation du rôle des partis, une plus grande spécialisation des élus, la mise en place des mécanismes d'information complets sur

⁸⁷ Commission européenne, *The Future of Parliamentary Democracy: Tradition and Challenge in European Governance* (Green Paper prepared for the Conference of the EU Speakers of Parliament, septembre 2000).

⁸⁸ O. Costa, E. Kerrouche, P. Magonne, *op.cit*, p. 17.

l'activité du gouvernement (leur permettant un contrôle *ex post* sur cette activité), une plus grande ouverture aux représentants d'intérêts, des tentatives d'adaptation aux mutations du milieu international⁸⁹, le maintien du rôle important de la représentation par la transformation des cadres de manifestation (« ...le processus de décentralisation (comme l'intégration supranationale) conduit certes à un affaiblissement des parlements nationaux mais ne sape pas le principe de la représentation parlementaire dans la mesure où l'on voit se développer à l'échelle infranationale (comme à l'échelle européenne) de nouvelles assemblées parlementaires élues »⁹⁰).⁹¹ Dans des sociétés politiques en pleine transformation, avec une multiplication des intervenants et des cadres d'expression, la logique parlementaire perdure et conserve sa place dans l'arène politique. Et cela grâce à au moins quatre facteurs décisifs : « le degré de *légitimité* dont jouit le régime parlementaire auprès des citoyens et des responsables politiques », « l'importance du *pouvoir symbolique* des parlements », « l'*efficacité intrinsèque* qui s'attache à la logique délibérative et à l'examen public des textes législatifs et budgétaires, des questions de société et de l'action gouvernementale », « l'*implication croissante* des parlementaires dans l'exercice de leur mandat ».⁹²

Le développement démocratique de nos sociétés actuelles reste indéniablement lié à l'institution parlementaire. Dans un moment où les démocraties vivent le paradoxe d'aspirer à l'universalité (« la démocratie est une valeur universelle [qui] n'est pas l'apanage d'un pays ou d'une région », document final du Sommet mondial des Nations Unies, 2005) et, à la fois, de ne pas pouvoir répondre pleinement aux attentes des citoyens (s'agit-il d'un désenchantement inhérent au projet démocratique même, les *espoirs déçus* invoqués par N. Bobbio ?), les parlements sont appelés aujourd'hui à répondre à ce paradoxe en consolidant leurs fonctions traditionnelles et en s'adaptant aux nouveaux défis.

⁸⁹ L'adaptation des parlements aux réalités politiques introduites par l'intégration européenne reste pourtant limitée et partielle, comme le montre O. Rozenberg, « La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union européenne », in O. Costa, E. Kerrouche, P. Magnoste (éds.), *op. cit.*, pp. 73-90.

⁹⁰ O. Costa, E. Kerrouche, P. Magnoste, *op. cit.*, p. 23.

⁹¹ *Ibidem*, pp.17-23.

⁹² *Ibidem*, pp. 24-26.

§.2. Le Parlement européen

La création d'une Assemblée européenne au sein des Communautés a introduit une perspective nouvelle sur la représentation politique dans un double sens : d'une part, elle a élargi les horizons de la représentation des individus au-delà de la communauté politique traditionnelle et, d'autre part, elle a influé sur l'activité et le rôle classiques des parlements qui se voient désormais face à un champs politique plus complexe qu'ils doivent assumer et intégrer dans leur fonctionnement ordinaire. Pour ce qui est de la nouvelle institution, sa naissance la place dans une incommode posture où ses fonctions sont le fruit d'une vision politique encore imprécise mélangée à des considérations pragmatiques. Deux conséquences en découlent : le Parlement européen se voit limiter dans son action, mais cela lui donnera l'impulsion de façonner son avenir à son gré.

A. Une assemblée représentative pas comme les autres

L'approche parlementaire au niveau européen est à l'image de la vision politique de cette construction . Comme l'observait O. Costa, « la particularité la plus remarquable de la construction communautaire est le talent avec lequel ses architectes successifs ont réussi à lui imprimer une dimension politique sans l'énoncer clairement ».⁹³

Sans qu'il y ait la moindre référence à une quelconque assemblée dans la Déclaration de Robert Schuman, le Traité de Paris de 1951 consacre une enceinte parlementaire européenne dont on ne semble pourtant pas trop se soucier, vu le peu d'attention qu'on lui prête par rapport aux autres institutions. Préoccupés plutôt par la force symbolique qu'un forum parlementaire peut donner à un processus (dans une approche très pragmatique) que par les présupposées démocratiques de la représentation politique, les fondateurs de l'Europe commune assignent à l'Assemblée européenne une position peu claire et une fonctionnalité difficile à préciser. Cette ambiguïté de nature et de fonction aura une double conséquence : d'une part, elle

⁹³ O. Costa, *op.cit.*, p.46.

donnera naissance à une institution inédite et, d'autre part, elle lui permettra d'orienter son discours et ses actions selon sa volonté.

Dans le Traité CECA, l'Assemblée apparaît comme une institution du moins singulière dans la mesure où elle est plus qu'une assemblée internationale habituelle, mais moins qu'un organe supranational. Seule assemblée européenne bénéficiant des pouvoirs garantis et disposant d'un droit de censure de l'institution supranationale (quoique difficile à mettre en pratique, puisque l'art. 24 du traité de Paris prévoit la possibilité de la censure seulement durant les discussions sur le Rapport général d'activité présenté chaque année par la Haute Autorité), ses vertus d'institution de représentation à part entière sont encore peu envisagés ou envisageables. Les modalités de désignation des parlementaires européens sont laissées à la bonne volonté des Etats membres, l'Assemblée n'a qu'un droit de contrôle *a posteriori* sur les actions de la Haute Autorité, elle n'a aucun pouvoir par rapport au Conseil et l'avenir proche ne semble pas être taillé en sa faveur ; l'article 21 du traité esquisse la possibilité d'élections directes, mais sans nuances et sans aucune précision concernant la nature et l'autorité du mandat d'une assemblée directement élue.

La même nature incertaine du futur Parlement européen persiste dans les Traités CEE et EURATOM qui placent l'organe dans une logique plutôt dualiste : ses compétences sont légèrement étendues, mais son pouvoir se voit diminuer. Si les articles 144 et, respectivement, 114 reconnaissent à l'Assemblée le droit de censurer à tout moment la Commission, celle-ci n'est plus l'organe de décision au niveau communautaire, c'est le Conseil qui détient le rôle principal. En outre, l'inclusion de l'Assemblée parmi les institutions communautaires ne peut être vue que dans une dimension symbolique, car elle ne s'accompagne pas d'une augmentation significative de son rôle. Au niveau budgétaire, ses compétences sont également réduites. On lui concède toutefois une « participation » ponctuelle et limitée au processus décisionnel européen par l'introduction de la consultation de l'Assemblée par le Conseil sur des propositions de normes dans certains domaines. On lui accordera aussi la liberté de fixer les règles de son fonctionnement.

Cette approche met l'Assemblée européenne dans une position assez incertaine, même si elle est dotée de prérogatives clairement plus larges que les autres forums parlementaires de type international. Avec les Traités de Rome, le Parlement devient également un organe de délibération (art. 137 du Traité CEE et art. 107 du Traité CEEA), étant donc de manière plus visible une institution participant à la

formation de la volonté politique des Communautés. Ajoutons également que l'art. 18 CEE et l'art. 11 EURATOM prévoient la consultation du Parlement par le Conseil sur les propositions de la Commission qui touchent aux domaines d'intérêt direct des individus et des catégories sociales (le libre établissement, la protection sanitaire, les politiques agricoles et sociale, etc.). Le Parlement européen commence à faire progressivement reconnaître, de manière plus que symbolique, sa vocation à représenter les peuples de l'Europe.

Ni purement « décorative », ni pleinement affirmée en tant qu'institution, l'Assemblée consacrée par les Traités fondateurs illustre toutes les incertitudes concernant la position qu'un tel organe devrait avoir dans le système institutionnel communautaire ainsi que, plus généralement, l'étendue à donner à la dimension purement politique de la construction européenne. D'autre part, cette faiblesse substantielle de la vision parlementaire européenne lui permet d'assumer entièrement et pleinement la construction de son avenir : « toutes les assemblées nationales ont dû, chacune à sa manière, lutter pour accroître leurs pouvoirs. Simples réunions de notables à l'origine, dont le monarque prenait l'avis, à sa guise, elles se sont graduellement imposées au centre de l'ordre constitutionnel. Elles ont acquis de haute lutte le pouvoir de voter les impôts, puis usé de ce privilège pour infléchir la législation; elles ont contrôlé les actions des ministres du roi, jusqu'à les désigner et renverser les gouvernements qui avaient perdu leur confiance. Elles sont devenues, au terme d'un long duel qui les a opposées aux dirigeants issus de la tradition et de l'hérédité, la source et la mesure du pouvoir légitime dans les démocraties d'Europe occidentale, puis au-delà ».⁹⁴

Inspirée par cette histoire classique des parlements, où le pouvoir s'acquiert par des actions fermes, mais aussi par une politique des « petits pas », l'Assemblée européenne saura mener sa propre lutte afin de s'ériger dans une des institutions-clés de l'édifice européen.

⁹⁴ P. Delwit, J.-M. De Waele, P. Magnette, « Vers un nouveau mode de parlementarisme? », in P. Delwit, J.-M. De Waele, P. Magnette, *A quoi sert le Parlement Européen*, Bruxelles, Complexe, 1999, p.11.

B. Le Parlement européen et l'approche démocratique

Si démocratie et parlement sont communément mis en relation directe, il est presque naturel que les approches en termes de culture démocratique parlementaire soient privilégiées aussi au niveau européen, vu l'influence que jouent généralement les normes et les idées dans la construction des raisonnements et des modèles. Certains auteurs nomment cela, au niveau de l'Union, « isomorphisme normatif » : « socialisés dans un creuset national marqué par le schéma constitutionnel parlementaire, souvent de formation juridique, les dirigeants européens raisonnent spontanément en termes parlementaires (...). Cette matrice cognitive s'impose d'autant plus facilement qu'elle est simple, cohérente et concordante par rapport aux cadres intellectuels acquis des acteurs. »⁹⁵ D'autre part, la pratique politique consacre également cette identification entre les parlements et la démocratie dans le sens où elle introduit une sorte de visibilité démocratique de la démarche politique : « les parlementaires, c'est-à-dire l'élément « représentatif » des régimes démocratiques, occupent une place particulière dans l'espace politique puisque, une fois élus, ils se situent à l'interface du processus d'échange entre société et sphère politique ».⁹⁶

L'influence du modèle national sur la perspective démocratique européenne semble s'être concrétisée surtout dans trois éléments du phénomène parlementaire au niveau européen : « le renforcement considérable des pouvoirs du Parlement européen, tant en ce qui concerne ses compétences normatives que l'exercice de son contrôle politique, dont la démission de la Commission Santer le 16 mars 1999 a été la révélation aux yeux de l'opinion et des médias » ; « la politisation croissante de la Commission européenne, du fait, à la fois, des procédures d'investiture établies par les traités de Maastricht et d'Amsterdam et des auditions inaugurées par les commissions parlementaires à l'adresse des futures commissaires » ; « l'amorce de la constitution d'un réseau interparlementaire, unissant le Parlement européen aux parlements nationaux, à travers l'institution des organes parlementaires nationaux spécialisés dans les affaires européennes (COSAC) et la prise de conscience par les

⁹⁵ O. Costa, P. Magnette, « Idéologie et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », in *Politique européenne*, 9/2003, pp.49-75.

⁹⁶ E. Kerrouche, « Appréhender le rôle des parlementaires : études comparatives des recherches menées et perspectives », in O. Costa, E. Kerrouche, P. Magnette (éds.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2004, pp.35-56, p.35.

membres des parlements nationaux du rôle qu'il leur revient de jouer dans la construction européenne, sous forme notamment de la réserve d'examen parlementaire ».⁹⁷

Les explications sur l'influence du modèle démocratique national sur celui européen peuvent être d'ailleurs situées dans le cadre plus large d'une culture politique dominante ; ainsi, le phénomène parlementaire identifiable au niveau communautaire « s'inscrit bien dans la mythologie politique occidentale, nourrie des expériences historiques des Etats européens, qui voit dans les progrès erratiques du parlementarisme autant d'étapes de la démocratisation. Au cours des XIX^e et XX^e siècles, tous les Etats européens se sont rangés sur la règle d'or du parlementarisme : l'assemblée représentative investit et contrôle un exécutif qui conçoit et conduit la politique de la nation, en sorte que les gouvernants soient indirectement issus du peuple et toujours susceptibles d'être démis par lui. De là procède l'assimilation de la démocratie aux règles de contrôle politique de l'exécutif par le parlement ».⁹⁸ Le transfert du modèle démocratique national au niveau européen répond donc à une logique d'accoutumance politique et culturelle mais, en même temps, met en évidence un choix qui n'a pas vraiment cherché à puiser des solutions correspondant à une structure particulière, en imposant par cela même les limites de cette approche : « le mimétisme institutionnel est pratique courante et les chefs d'Etat et de gouvernement n'ont pu mieux faire, pour combler le « déficit démocratique » de la construction européenne que de la doter de quelques instruments parlementaires empruntés au modèle qu'ils ont en partage. »⁹⁹ La question de la représentation au niveau européen a donc subi l'influence évidente des modes de réflexion qui ont façonné le modèle qu'elle a presque mécaniquement transposé : celui national. Cela a fait possible, dans un premier temps, l'identification entre représentation politique et représentation parlementaire et, ensuite, entre représentation parlementaire et développement démocratique. C'est ce qui explique, à notre avis, pourquoi le Parlement européen est devenu le principal facteur de démocratisation dans l'Union européenne.

⁹⁷ M. Croisat, J.-L. Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999, p.100.

⁹⁸ P. Maignette, « L'Union européenne : un régime semi-parlementaire », in P. Delwit, J.-M. De Waele, P. Maignette, *A quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, Complexe, 1999, p.25. (pour une analyse plus détaillée dans ce sens, voir aussi P. Lavaux, *Les Grandes démocraties contemporaines*, P.U. F., Paris, 1990, p. 133-181).

⁹⁹ P. Maignette, *op.cit.*

Chapitre II – Le Parlement européen comme facteur de démocratisation

Posée d'abord en termes de nécessité de légitimation d'une organisation créée au nom et au profit des peuples européens, la question du rôle et de la position du Parlement européen a peu à peu couvert une dimension plus large : celle de la démocratisation de l'Union européenne. Il s'agit là d'une démarche qui se veut une réponse à ce que l'on appelle le « déficit démocratique » de l'Union européenne, car le renforcement de l'institution parlementaire européenne est supposé à même de combler un déficit démocratique englobant à la fois la dimension de la légitimité des décisions communautaires et la perception que l'opinion publique a sur les résultats de l'action de l'Union.

En retraçant l'histoire de ce déficit démocratique dont l'UE souffrirait, on constate qu'il a été perçu avant tout comme un déficit parlementaire, car cette notion est principalement assimilée aux insuffisants pouvoirs du Parlement européen au niveau décisionnel; cette notion traduit une perception selon laquelle le système communautaire serait dominé par une institution cumulant des pouvoirs législatifs et gouvernementaux, le Conseil, et par une institution sans réelle légitimation démocratique, la Commission (bien que les membres du collège soient désignés par les États membres et soumis à un vote d'approbation du Parlement européen et qu'ils soient responsables collectivement devant le Parlement européen). Les présupposés sur lesquels repose cette perception visent, d'une part, le fait que le Parlement européen est la seule institution communautaire élue par suffrage universel direct et, d'autre part, que ce sont les parlements nationaux qui ont été dessaisis de nombreuses compétences législatives. La solution qui a été donc retenue a été la « parlementarisation » du système communautaire *via* le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, dans un premier temps et, par la suite, à travers une reconsidération du rôle européen des parlements nationaux.

Section I – Le discours démocratique comme instrument de consolidation de l'approche parlementaire européen

La perception associant les parlements à la démocratie et, dans la même logique, Parlement européen et démocratie européenne a fait que cette dernière tourne

essentiellement, sinon exclusivement, et pour un bon nombre d'années, autour de l'idée d'accroître les pouvoirs du Parlement européen. Plusieurs éléments ont contribué à la réussite de cette démarche : les efforts du Parlement même, la disponibilité des autres institutions communautaires de soutenir le Parlement, les intérêts des Etats membres.

La mise en avant des vertus démocratiques de la représentation politique (notamment dans sa formulation électorale) a permis au Parlement européen de faire du discours démocratique un discours *pro domo* à même de conduire l'institution vers un renforcement de ses prérogatives peu envisageable au début de la construction européenne.

§.1. D'une Assemblée consultative à un Parlement élu

La place que le Parlement européen occupe sur la scène européenne est le résultat de sa détermination à jouer pleinement la carte de l'importance, voire de la nécessité de la représentation politique au niveau européen. Limité dans ses fonctions par une logique institutionnelle dualiste et qui confie le pouvoir d'une part à un organe représentant les gouvernements nationaux (le Conseil des ministres) et, d'autre part, aux instances censées représenter « l'intérêt général européen », le Parlement européen a cherché, depuis sa création même, à s'attribuer un rôle plus important dans l'architecture communautaire. « Il s'agissait d'inverser l'équilibre institutionnel des origines, en sorte que le Parlement ne soit plus le parent pauvre mais le principal pilier de la Communauté ».¹⁰⁰

A. La montée en puissance du Parlement européen

Les démarches suivies par le Parlement s'inscrivent dans une double stratégie: d'une part, tirer profit au maximum de la lettre et de l'esprit des traités et, d'autre part, utiliser tout moyen, formel ou informel, pour consolider sa position (qu'il s'agisse des accords interinstitutionnels, par exemple, ou des actions unilatérales).

Le premier signe de la volonté du Parlement européen de modifier le cadre institutionnel en sa faveur a été la modification de la durée de ses réunions; le traité

¹⁰⁰ *Ibidem*, p.12.

CECA prévoyait une session par an, débutant le second mardi de mars. Mais l'Assemblée en décide autrement et la session, débutant le second mardi de mars, se clôturera le second lundi du mars prochain. Pendant cette „année parlementaire“, plusieurs sessions partielles étaient prévues; tout d'un coup, les marges de manoeuvre de l'Assemblée devenaient plus étendues.

La pratique des accords interinstitutionnels sera, elle aussi, bien valorisée par le Parlement européen. Si les traités CECA et CEE prévoyaient vingt-deux et, respectivement, onze cas à exiger la consultation de l'Assemblée, cette dernière a étendu les consultations facultatives par voie coutumière, pratique reconnue et acceptée par le Conseil en 1968 et étendue aux textes non législatifs en 1973, avec l'accord de la Commission. Plus que cela, la Commission a accepté, la même année, que les textes non législatifs de grande importance tels livres verts ou mémorandums adressés au Conseil soient soumis à la discussion et à l'avis du Parlement. Il ne s'agissait pas là d'un pouvoir à force contraignante, mais à travers ces consultations, l'implication du Parlement dans les affaires communautaires grandissait.

Une autre démarche, apparemment symbolique, mais dont l'Assemblée saura utiliser à son profit a été l'adoption d'une nouvelle appellation : celle de Parlement. Consacré par une résolution de 1962, le nouveau nom ne sera réellement accepté par le Conseil que beaucoup plus tard (1983) et utilisé dans les traités à partir de l'Acte unique européen (1987). Cela n'a pourtant pas empêché l'enceinte parlementaire européenne d'exiger, en tant que Parlement représentant les peuples de l'Europe, plus de pouvoirs, selon le modèle des parlements nationaux.

En même temps, l'assemblée européenne essaie d'obtenir des gains plus substantiels, au-delà des prévisions des traités (par exemple, un accord avec la Commission reconnaissait, dès 1973, l'acceptation de cette dernière de répondre en séance plénière à chacun des amendements parlementaires). Il s'agit d'une stratégie à long terme qui permettra au Parlement d'accroître de manière significative ses pouvoirs en dépit des prévisions des traités. C'est le cas, par exemple, de la procédure budgétaire : il y a, dans le traité, deux catégories de dépenses qui impliquent différemment le Parlement. Pour ce qui est de dépenses obligatoires, le dernier mot est réservé au Parlement : il décide leur allocation dans le cadre du plafond que le Conseil fixe à la majorité de 3/5^{ème}; suite aux pressions du Parlement, ces dépenses, représentant au début environ 5% du budget, couvrent maintenant presque la moitié du budget total. En outre, le droit de créer de nouvelles dépenses n'était pas prévu

dans le traité, mais le Parlement, en usant de ces pouvoirs de sorte à s'arroger cette prérogative, a créé de nouvelles lignes budgétaires. Le développement de cette pratique a débouché sur la mise en place d'un véritable mécanisme permettant au Parlement de tracer la voie de nouvelles compétences communautaires et de développer les politiques existantes. En éprouvant la même capacité interprétative par rapport aux traités, le Parlement a établi des procédures lui permettant de bloquer des parties du budget soit en les réduisant à zéro, soit en les plaçant dans la zone des réserves du budget (qui ne peuvent pas être transférées vers les dépenses effectives sans l'accord du Parlement). Cette pratique du Parlement d'interpréter de manière assez large le texte du traité a conduit, par le biais des accords interinstitutionnels (qui sont par la suite souvent incorporés au traité sous la forme des procédures), à la modification de la procédure budgétaire. Cela a donné au Parlement le droit d'opposer son veto à certaines dépenses agricoles non comprises dans la liste des dépenses non obligatoires.

En même temps, l'orientation de son action vers des politiques touchant directement les citoyens en tant qu'individus (soutien à la culture, à la protection de l'environnement, aux échanges d'étudiants, etc.) a contribué à consolider l'image d'un Parlement soucieux de mieux représenter et donner voix aux intérêts des citoyens.

Toutes ces actions du Parlement ont eu comme conséquence une prise de conscience sur l'existence d'un Parlement déterminé à assumer pleinement la mission consistant à représenter les intérêts des citoyens au niveau européen en transformant sa lutte pour le pouvoir dans un discours sur la démocratie communautaire.

Dans ce combat, le gain le plus important a sans conteste été l'adoption de l'« Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct », adopté le 20 septembre 1976. A partir du premier Parlement élu – en 1979 – l'assemblée européenne multiplie ses démarches en vue de consolider sa position à l'intérieur de la structure institutionnelle communautaire, au travers un discours dans lequel se fondent désormais des éléments de légitimité/légitimation et de démocratie/démocratisation au niveau européen.

B. Des acquis substantiels

En 1984, à travers le projet Spinelli (adopté par le Parlement européen le 14 février 1984 et qui porte le nom de son inspirateur, le député italien Altiero Spinelli), visant à modifier les institutions communautaires et portant sur un éventuel traité sur l'Union européenne, le Parlement a réclamé plusieurs prérogatives : le pouvoir de voter sur la candidature du président de la Commission et d'approuver la nouvelle Commission dans son intégralité, d'être consulté à l'avance par la Commission sur les projets législatifs, que cette dernière prenne en considération les propositions du Parlement et dépose des initiatives à sa demande, qu'elle retire automatiquement ses projets qui n'avaient pas obtenu l'accord du Parlement. Le peu d'échos que le contenu de ce projet a eu parmi les Etats membres et les autres institutions a mis le Parlement en face d'une évidence : la seule voie efficace à suivre est la révision des traités.

Il y a cinq moments juridiques importants qui ont consolidé la position institutionnelle et politique du Parlement européen, à travers des procédures dont la création ou l'extension l'ont transformé dans une institution incontournable du processus décisionnel européen, tout en consacrant par cela la dimension essentiellement parlementaire de la démocratie européenne: l'Acte Unique Européen, le Traité sur l'Union européenne, le Traité d'Amsterdam, le Traité de Nice et, plus récemment, le Traité de Lisbonne.

Le Traité de Rome reconnaît à l'Assemblée européenne le droit de donner un avis non contraignant à travers la procédure dite de consultation. En 1975, l'introduction de la procédure de concertation a constitué le passage vers l'effectivité des pouvoirs du Parlement. Il s'agit d'une procédure spécifique pour les textes ayant des conséquences budgétaires notables. Reposant uniquement sur un engagement politique des trois institutions (Commission, Parlement, Conseil), cette procédure n'a connu qu'un succès relatif. D'une part, le Parlement voulait qu'elle soit également appliquée aux accords internationaux, revendication jugée inacceptable par le Conseil (ce dernier estimait qu'elle ne pouvait concerner que des textes relevant de la consultation) et, d'autre part, son rôle a été minimisé par la création de nouvelles procédures législatives. Toutefois, « la concertation a constitué un « laboratoire

d'expérimentation » qui a permis au Parlement de tirer pleinement profit de la procédure de codécision, en particulière de la phase de conciliation »¹⁰¹.

L'Acte Unique Européen introduit deux procédures législatives nouvelles qui inscrivent définitivement le Parlement sur la voie de la consolidation de sa position institutionnelle : la coopération et l'avis conforme. La coopération donne au Parlement le droit d'émettre un avis sur certaines propositions de la Commission sur la base desquelles le Conseil arrête une position commune, retransmise au Parlement européen. Celui-ci, lors d'une deuxième lecture, peut adopter, amender (la Commission à la discrétion de prendre ou non en considération les amendements du Parlement) ou rejeter la position commune. Seul un vote à l'unanimité du Conseil peut surmonter, dans ce dernier cas, la position du Parlement. Lorsque la procédure d'avis conforme est applicable au niveau législatif, le Parlement examine un projet d'acte transmis par le Conseil et statue à la majorité absolue des voix exprimées sur son approbation, sans avoir la possibilité de l'amender. Même si le pouvoir du Parlement n'est pas encore celui auquel il aspire, la consécration de ces procédures par un traité prouve que les choses commencent à bouger dans le sens désiré par l'Assemblée communautaire.

Aux pouvoirs expressément attribués au Parlement suite à l'introduction de ces procédures s'en ajoutent d'autres, issus de l'interprétation que le Parlement fait lui-même au traité. Cette nouvelle position lui donne la possibilité de faire des « pressions » sur la Commission pour que celle-ci prenne en considération ses amendements. Ces « pressions » se traduisent par la possibilité de retarder son avis; ce qui constitue un élément de pression au moment où la Commission et le Conseil veulent décider rapidement sur des problèmes jugés urgents. Cette créativité interprétative du Parlement se manifeste aussi dans le cadre des procédures formelles (comme celle de l'avis conforme), retarder son avis s'avérant parfois un moyen suffisant pour obtenir des concessions.¹⁰²

¹⁰¹ O. Costa, « Les pouvoirs législatifs et constituants », in P. Delwit, J.-M. De Waele, P. Magnette, *A quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, Complexe, 1999, p.81.

¹⁰² Obligatoire pour les accords internationaux et les traités d'adhésion, l'avis conforme du Parlement a été plusieurs fois transformé en arme de pression par l'institution (retard ou menace de refus): en 1987 au sujet d'un protocole à un accord avec la Turquie (que les députés ne signeraient qu'après avoir obtenu des dirigeants turcs des avancées en matière de respect des droits de l'homme), de l'accord de coopération avec le Maroc, en 1992, du traité d'Union douanière avec la Turquie en 1996, en 1999 au sujet de la politique commerciale commune au sein de l'OMC, des pressions à l'occasion de l'élargissement pour obtenir des réformes institutionnelles (adoption des rapports de Jean-Louis Bourlangue et de Raymond Dury) (cf. O. Costa, P. Magnette, « Idéologie et changement institutionnel

Le moment le plus important au niveau de l'acquis des pouvoirs législatifs reste toutefois le Traité de Maastricht. L'introduction de la procédure de codécision¹⁰³ a considérablement renforcé la participation du Parlement au processus législatif. Cette nouvelle procédure (art.189B CE) prévoit, généralement, trois lectures selon le schéma suivant : la Commission saisit à la fois le Parlement et la Commission ; si, au cours de deux lectures, un désaccord apparaît entre les deux institutions, un comité de conciliation est institué afin de négocier un texte commun. Si le Parlement rejette la position commune, la procédure devient caduque, sauf si le Conseil n'adopte pas le texte unilatéralement. Outre la procédure de codécision, le Traité sur l'Union européenne reconnaît également au Parlement un droit d'initiative, bien que limité¹⁰⁴.

Un autre gain politique extrêmement important pour le Parlement européen concerne son pouvoir de contrôle. Le Traité de Maastricht reconnaît au Parlement le droit d'approuver par vote la désignation du Président de la Commission et la composition de cette dernière¹⁰⁵.

Le Traité sur l'Union européenne demeure le moment fort dans la consécration du rôle institutionnelle et politique du Parlement européen, mais les traités qui lui succèdent s'inscrivent dans la même lignée des réformes favorables à l'assemblée européenne. Si, dans sa forme initiale, la codécision perpétuait la prééminence du Conseil dans le processus décisionnel, c'est au Traité d'Amsterdam qu'il appartiendra de mettre la dernière pierre au nouvel édifice législatif européen : en supprimant la possibilité du Conseil de passer outre la position du Parlement, les deux institutions sont pratiquement mises sur un pied d'égalité. Certains auteurs

dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », *Politique européenne*, 9/2003, pp.49-75.

¹⁰³ Le texte du traité énonce également les dérogations au schéma général : le Conseil statue tout au long de la procédure à l'unanimité sur les décisions relatives à l'exercice du droit de circulation est de séjour (art.18 CE), à la sécurité sociale des travailleurs migrants (art.42 CE), sur les directives portant coordination des dispositions des Etats membres concernant l'accès et l'exercice des activités non salariées (art.47a.2 et 55 CE) et sur les actions d'encouragement en matière de culture (art.151a.5 CE).

¹⁰⁴ Cela implique qu'à la demande du Parlement, la Commission doit soumettre une proposition au Conseil. Quoiqu'elle ne soit pas tenue de reprendre la substance même de la résolution, son inaction pourrait faire l'objet d'un recours en manquement devant la Cour de Justice des Communautés Européennes.

¹⁰⁵ L'article 158.2 CE stipule : « Le gouvernement des Etats membres désignent d'un commun accord la personnalité qu'ils envisagent de nommer président de la Commission; cette désignation est approuvée par le Parlement européen. Les gouvernements des Etats membres, d'un commun accord avec le président désigné, désignent les autres personnalités qu'ils envisagent de nommer membres de la Commission. Le président et les autres membres de la Commission ainsi désignés sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation par le Parlement européen. Après l'approbation du Parlement européen, le président et les autres membres de la Commission sont nommés, d'un commun accord, par les gouvernements des Etats membres ».

parlent du moment Amsterdam comme d'une victoire importante remportée par le Parlement qui a réussi à convaincre les Etats membres à accepter la modification de l'article 189B.¹⁰⁶ Il y a une triple dimension des ajouts relatifs au Parlement européen inclus dans le texte adopté à Amsterdam : simplification des procédures législatives (à l'exception de l'Union économique et monétaire, on renonce à la procédure de coopération dont les domaines d'application passent dans la procédure de codécision et, en deuxième lieu, recentrage de l'avis conforme par l'exclusion des questions de législation ordinaire ou il s'appliquait auparavant), extension de la procédure de codécision accompagnée aussi de sa simplification (la troisième lecture est supprimée et le texte peut être adopté dès sa première lecture au Parlement).

Le Traité de Nice continue sur la voie d'une implication croissante du Parlement européen dans le processus décisionnel par l'extension de la procédure de codécision¹⁰⁷ qui devient la procédure ordinaire pour la plupart des mesures¹⁰⁸ adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée. Toutefois, le Traité de Nice, par rapport à ses prédécesseurs, n'apporte pas un approfondissement significatif des pouvoirs du Parlement européen. Il ne s'agit pas là d'un changement de perception sur le modèle démocratique, mais seulement du passage vers la valorisation d'un acteur dont le Parlement européen essaiera de faire son allié en vue du renforcement du volet parlementaire de l'UE : les parlements nationaux.

Le plus récent des traités communautaires – celui de Lisbonne – continue à renforcer les pouvoirs du Parlement européen en matière législative (extension de la procédure de codécision, qui devient la procédure législative ordinaire, ce qui donne au Parlement des pouvoirs comparables à ceux du Conseil), budgétaire (droit d'adoption de l'ensemble du budget annuel) et de contrôle (élit le Président de la Commission). L'apport le plus important dans la logique de notre analyse est le droit du Parlement d'investir le Président de la Commission ce qui, en termes démocratiques, se traduit par une meilleure connexion entre le vote des citoyens et la vie politique européenne (la politisation des élections européennes est supposée s'accompagner d'un plus grand intérêt des citoyens pour les affaires européennes).

¹⁰⁶ S. Hix, « Constitutional Agenda –Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam », in *British Journal of Political Science*, 32, 2002, pp.259-280.

¹⁰⁷ Il s'agit des dispositions qui passent de l'unanimité à la majorité qualifiée : art. 13, 62, 63, 65, 157, 159 et 191 CE ; pour l'art:161 CE, le Traité prévoit l'avis conforme du Parlement européen.

¹⁰⁸ Il s'agit uniquement de la majorité qualifiée introduite par le Traité de Nice et non des mesures législatives qui relevaient déjà de la majorité qualifiée.

Toutefois, on a pu constater, depuis le Traité de Nice, une consolidation moins évidente des pouvoirs du Parlement européen et une attention plus particulière portée au renforcement du rôle européen des assemblées nationales (nous allons revenir sur cet élément plus tard dans notre analyse). En même temps, la position du Parlement européen n'est pas uniquement une question d'affirmation des pouvoirs, mais également un tissu relationnel avec les autres acteurs européens, comme nous allons voir par la suite.

C. Le Parlement européen et les autres acteurs européens

Le Parlement européen a constamment lutté pour augmenter ses pouvoirs. Le succès de ses démarches tient à sa ténacité ainsi qu'à la disposition des autres acteurs communautaires à lui accorder ou reconnaître ces pouvoirs. Jusqu'à présent, nous avons privilégié une perspective d'inspiration institutionnaliste¹⁰⁹ concernant la consolidation des pouvoirs du Parlement européen, en considérant que l'assemblée a réussi à façonner elle-même son devenir. Cela a été possible autant grâce au contexte d'inspiration néo-fonctionnaliste qui a marqué les débuts de la construction communautaire qu'au fait que le Parlement s'est approprié le discours démocratique, en le transformant dans son propre combat. Toutefois, les perspectives réalistes (ou intergouvernementales pour le cas européen)¹¹⁰ ne peuvent pas être écartées lorsqu'il s'agit d'analyser la montée en puissance du Parlement européen, vu que les grandes décisions concernant l'architecture communautaire sont issues des négociations entre les gouvernements. Qu'il s'agisse d'une perspective ou d'une autre¹¹¹, il est clair que tous les acteurs (Parlement et autres institutions européennes, gouvernements) ont suivi aussi leurs propres intérêts. Des intérêts qui, le plus souvent, se voient encadrer par une vision mélangeant message symbolique (les bons rapports avec l'institution directement élue par les citoyens) et présupposés pragmatiques (des alliances qui

¹⁰⁹ Cette approche met l'accent sur la capacité des institutions de promouvoir et de faire accepter des réformes que les gouvernements ne prenaient pas initialement en compte.

¹¹⁰ Dans la théorie des relations internationales, les approches réalistes affirment que les Etats restent les acteurs privilégiés des relations internationales et ils sont poussés à agir par des raisons rationnelles : ils cherchent à maximiser leurs intérêts.

¹¹¹ Pour des analyses plus détaillées sur les différentes théories des relations internationales et la construction européenne, voir A. Moravcsik, *The choice for Europe*, London, University College London, 1998, R. Corbett, *The European Parliament's Role in Closer European Integration*, London, McMillan, 1998, A. Moravcsik, N. Nicolaïdis, « Keynote Article: Federal Ideals and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam », in *Journal of Common Market Studies*, Annual Review, 36, pp.13-38.

aident à faire passer certains projets). Cela a fait que la relation des autres acteurs avec le Parlement européen a conduit, bon gré, mal gré, au renforcement d'un schéma institutionnel où ce dernier est passé d'un rôle mineur à une position de co-législateur européen.

Les Etats membres ont contribué à la montée en puissance du Parlement européen, en augmentant volontairement son poids, soit pour contrebalancer, selon certains, leur rôle qu'ils jugeaient mineur (Moravcsik¹¹² met en avant le poids des idées dans la formation des préférences gouvernementales qui se fondent, dans cette logique, sur une idéologie démocratique), soit, selon d'autres, pour s'adapter à un scénario décisionnel qu'ils ne peuvent plus entièrement déterminer. P. Pierson¹¹³ affirme que le point central de la construction européenne restent les Etats membres, mais des modifications à ce schéma général apparaissent entre les différentes négociations et, même si les gouvernements agissent dans la même logique, ils ne détiennent plus le contrôle total. O. Costa et P. Magnette¹¹⁴ nous offrent quelques exemples ponctuels de motivations qui auraient poussés les Etats membres à accroître les pouvoirs du Parlement européen. D'abord, à l'époque de la signature de l'Acte Unique Européen, les Etats ont accepté l'introduction de la procédure de coopération (et donc le renforcement de la position du Parlement européen) en espérant que le Parlement serait incapable d'exercer utilement ce pouvoir puisque « les conditions de majorité et de délais dont elle était assortie mettaient les députés dans l'incapacité de peser sur les propositions de la Commission et, surtout, priveraient leurs revendications futures de crédibilité ».¹¹⁵ Un autre exemple est représenté par le désir des Etats membres d'élargir les pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement européen « en raison de sa propension à affaiblir davantage la Commission que le Conseil »¹¹⁶. C'est le cas de l'introduction de la procédure de codécision qui oblige la Commission à partager avec le Parlement son pouvoir d'influence sur le Conseil et qui, en plus, se voit obligée elle-même de convaincre deux acteurs différents. Enfin, une dernière raison qui a déterminé les Etats membres à accroître les pouvoirs du

¹¹² A. Moravcsik, «Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community», in *International Organization* 45, 1, pp.44-48.

¹¹³ P. Pierson, «The Path of European Integration, A Historical Institutional Analysis», in *Comparative Political Studies*, 29/2, 1996, pp.123-163.

¹¹⁴ O. Costa, P. Magnette, «Idéologies et changements institutionnels dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », in *Politique européenne*, n.9/2003, pp.49-75.

¹¹⁵ *Ibidem*, p.57.

¹¹⁶ *Ibidem*.

Parlement est donnée par le soutien que ce dernier peut apporter au cours de l'exercice de la présidence de l'UE, lorsque la majorité au sein du Conseil est difficile à atteindre. Les deux auteurs rappellent le cas de la présidence française de 2000 : en espérant obtenir un durcissement des normes de sécurité maritime, les responsables français, faute d'une majorité au Conseil, se sont appuyés sur le Parlement.

En ce qui concerne les contraintes institutionnelles qui auraient poussé les gouvernements à accepter l'augmentation des pouvoirs du Parlement, elles se situent dans une logique où la démarche des institutions communautaires vise avant tout la promotion de leurs propres intérêts.

L'évolution des relations entre la Commission et le Parlement présente la première plutôt en tant que défenseur du renforcement du rôle du Parlement européen. Le soutien de la Commission apporté au Parlement au cours des « batailles » avec les Etats membres soit pour son élection directe, soit pour l'extension de ses pouvoirs budgétaires et législatifs a eu deux conséquences notables : d'une part, la Commission a bénéficié d'une légitimité accrue que seul un Parlement élu pouvait lui conférer et, d'autre part, lui a coûté un « parlementarisation » plaçant le Parlement dans une position de partenaire majeur dans cette relation. D'autre part, la Commission a vu dans le Parlement un possible allié pour faire passer ses projets d'intérêt européen ; la demande du Parlement pour des politiques européennes ambitieuses pouvait donc servir, aux yeux de la Commission, pour limiter les tendances centrifuges du Conseil.¹¹⁷

La Cour de Justice même semble avoir vu certains bénéfices qu'elle pourrait tirer de l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen, « ce qui explique sa jurisprudence souvent audacieuse à l'égard du PE. Ses décisions qui ont mis, au mépris de la lettre des traités, le PE sur un pied d'égalité avec le Conseil et la Commission quant à sa capacité à voir ses décisions contestées et à attaquer celles des autres institutions (ce que les juristes appellent sa « légitimation » active et passive) peuvent s'expliquer par la volonté des juges d'étendre leur champ d'interprétation et d'encourager le PE à lui soumettre des questions sensibles ».¹¹⁸

Par ailleurs, le Parlement a su tirer profit de ses nouvelles prérogatives et il n'a pas tardé à imposer à chaque occasion un certain nombre d'exigences nouvelles. Pour ce qui est de la Commission Prodi, pour n'en offrir qu'un exemple, son Président s'est

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Ibidem.

engagé à ce que le commissaire responsable soit présent au Parlement chaque fois que celui-ci le demandera ; il a également précisé que la Commission tiendrait « le plus grand compte » des demandes d'initiative législative que lui adressera le Parlement et qu'elle s'efforcera de faire en sorte que ce dernier soit « pleinement associé » aux prochaines réformes institutionnelles. Et, plus significatif encore, il a indiqué que le Parlement serait informé et consulté sur les réformes administratives qui seront engagées à la Commission. Enfin, il s'est engagé à « examiner de façon approfondie » s'il devrait inviter à démissionner un commissaire envers lequel le Parlement aurait manifesté sa défiance ». ¹¹⁹

Placée dans une permanente dynamique, l'interaction du Parlement avec les autres institutions communautaires n'échappe donc pas à cette logique démocratique où le premier se voit investi d'une importante force politique symbolique et qu'il ne manquera pas de transformer en pouvoirs effectifs.

Longtemps inspiré par une approche où les contacts directs entre le Parlement et le Conseil étaient extrêmement réduits, le Conseil s'est finalement vu obliger de changer de position et de voir dans l'institution parlementaire un partenaire dont on a besoin et avec lequel il faut apprendre à vivre. Une situation que la procédure de codécision a définitivement scellée, en mettant les deux institutions sur un pied d'égalité dans le processus décisionnel.

Les rapports entre les trois institutions – Conseil, Commission, Parlement – restent influencés par un mécanisme décisionnel unique qui les fait dépendre les uns des autres. Cela a permis, à notre avis, aux acteurs institutionnels (Parlement européen en tête) de « percer » la vision parfois trop réaliste (dans le sens précisé plus haut) qui inspire la démarche européenne des gouvernements, en imposant des revendications qui ont contribué au renforcement du scénario parlementaire au niveau européen.

§.2. Le renforcement de la dimension parlementaire au niveau européen

En dépit de la diminution du déficit démocratique en termes constitutionnels (qui est incontestable), il n'y a eu ni amélioration significative de l'image du Parlement européen en tant qu'institution représentative aux yeux des citoyens, ni

¹¹⁹ Agence Europe, le 9 septembre 1999.

rapprochement entre ceux-ci et le projet communautaire¹²⁰. Cela a permis une revalorisation de la thèse du double déficit démocratique¹²¹, traduite dans un rapprochement entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Une fois de plus, on constate que la représentation politique est perçue et conçue principalement comme instrument au service du Parlement européen et non pas comme vision politique cohérente, car la consolidation des deux institutions parlementaires relève des approches doctrinaires différentes : l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen renvoie à une logique fédérale de la construction européenne, tandis que le renforcement du rôle des parlements nationaux appartient à l'approche intergouvernementale. Les intérêts des deux forums parlementaires ont pourtant su et pu transformer cette logique duale en stratégies communes de sorte à être vus comme les principales branches d'un phénomène parlementaire qui ne serait autre que l'instrument premier de démocratisation européenne.

A. La coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux

Les rapports entre le Parlement européen et les parlements nationaux ont connu un trajet sinueux, allant d'une relation fusionnelle à la froideur et des contacts informels à des engagements communs. Ce n'est qu'assez tard que le Parlement européen a compris qu'un autre moyen efficace de renforcer sa position serait de « s'allier » avec les parlements internes qui, de par leur force politique et symbolique au niveau interne, pourraient contribuer à forger un modèle démocratique communautaire à une forte dominante parlementaire.

¹²⁰ En novembre 2001, à l'occasion d'un sondage effectué en France par SOFRES pour la Fondation Robert Schuman, à la question „Dans la liste suivante, qu'est-ce qui, à vos yeux, symbolise le mieux l'Europe?“, seulement 15% des personnes questionnées ont désigné comme symbole de l'Europe le Parlement européen (les autres éléments proposés par les enquêteurs ont été : l'euro (47%), le drapeau européen (18%), l'airbus (5%), la fusée Ariane (4%), l'hymne européen (3%), la PAC (2%), Bruxelles (4%); 4% ont été représentés par les „sans opinion“). Plus récemment, dans un sondage réalisé dans les 27 pays membres et concernant l'intention de participation des citoyens aux élections européennes de juin 2009, parmi les réponses justifiant un choix de non participation étaient : je ne connais pas suffisamment le rôle du PE (64%), mon vote ne changera rien (62%), je ne suis pas suffisamment informé pour voter (59%), je considère que le PE ne s'occupe pas assez de questions qui me touchent directement (55%) (source : Eurobaromètre Standard n.71, janvier-février 2009).

¹²¹ G. Laprat, « Réforme des Traités : le risque du double déficit démocratique », in *Revue du Marché Commun*, n°. 351/1991 ; P. Schoutheete, *Une Europe pour tous*, Paris, Ed. Odile Jacob, 1997.

a. Vers un rapprochement mesuré

G. Laprat¹²² abordait la question du double déficit (avant les changements introduits par le Traité de Maastricht) dans ces termes : « ...des difficultés se font sentir tant pour le Parlement européen que pour les parlements nationaux. Le Parlement européen, dans la réforme des traités qui est envisagé, se voit refuser le droit à la codécision qu'il demande depuis des années. Les Parlements nationaux, de leur côté, voient leur rôle dans l'élaboration de la législation européenne diminuer progressivement (...). L'un et l'autre ont conscience de représenter également la légitimité démocratique, les Parlements nationaux du fait de leur élection, le Parlement européen du fait de son élection directe par 340 millions de citoyens européens. Le déficit démocratique (...) frappe donc indifféremment le Parlement européen et les parlements nationaux, qui risquent, tous deux, de se trouver marginalisés dans le processus de construction européenne ». Selon cette thèse, la légitimité démocratique communautaire ne se limite donc pas à un simple accroissement des pouvoirs du Parlement européen, mais elle implique également une dimension nationale, à savoir un contrôle accru des parlements nationaux sur l'activité européenne de leurs gouvernements : « la légitimité démocratique prend, assez naturellement, des formes tout aussi hétérogènes que l'ensemble lui-même. Elle repose, pour une part, sur la légitimité propre du Parlement européen, sur le rôle qu'il joue dans le domaine législatif et budgétaire, sur le contrôle politique qu'il exerce sur le Conseil et sur la Commission par les voies classiques des débats, des questions, des commissions d'enquête. Elle repose, d'autre part, sur la légitimité de chacun des Parlements nationaux, sur le contrôle politique que ceux-ci exercent, ou devraient exercer, sur les décisions des gouvernements dans les enceintes diverses de l'ensemble européen »¹²³. L'idée d'un double fondement démocratique de la construction européenne a été aussi soulignée par la Cour Constitutionnelle Allemande dans son fameux arrêt Maastricht¹²⁴. En se prononçant sur la compatibilité entre le transfert de compétences de l'Etat vers l'Union européenne et le droit constitutionnel (et son contenu démocratique) des citoyens d'élire le Bundestag (dont

¹²² G. Laprat, *op.cit.*

¹²³ P. Schoutheete, *op.cit.*, p.43.

¹²⁴ Il s'agit de l'arrêt du 12 octobre 1993 sur la loi d'approbation du Traité de Maastricht.

les pouvoirs seraient diminués suite à ce transfert), le juge constitutionnel de Karlsruhe a estimé que les compétences transférées n'allaient pas jusqu'à vider de leur sens les pouvoirs du Bundestag (ce qui aurait été contraire aux principes démocratiques garantis par la Loi fondamentale) et que la nouvelle entité (communauté interétatique européenne) bénéficiait d'une légitimation et d'un pouvoir d'influence émanant du peuple. Au niveau européen, cette légitimation est, affirme-t-il, double, procédant d'une part des parlements des Etats membres et, d'autre part, du Parlement européen. Dans cette logique d'une double légitimité démocratique et d'un déficit démocratique lui-même double, deux solutions complémentaires à l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen sont mises en avant pour consolider la démocratie européenne: renforcement du contrôle parlementaire interne sur les gouvernements nationaux et coopération accrue entre le Parlement européen et les parlements nationaux.

Dans cette logique, plusieurs instruments de coopération entre les deux forums ont été mis en place. Avant 1979, la relation entre le Parlement européen et les parlements nationaux a été déterminée par la composition de l'Assemblée européenne qui regroupait des députés issus des parlements nationaux : « l'Assemblée est formée de délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein selon la procédure fixée par chaque État membre » (art.138 CE).

L'élection du Parlement européen par suffrage universel change radicalement les rapports entre les deux institutions, leur relation organique étant remplacée par une froideur, voire une ignorance quasi-totale entre les deux forums. Bénéficiant désormais d'une légitimité directe, le Parlement européen a tendance à s'éloigner des parlements nationaux qui, à leur tour, n'ont plus qu'un nombre très réduit de leurs membres siégeant au Parlement européen, car il est difficile d'exercer efficacement deux mandats.¹²⁵ Il s'agit d'une question d'ordre pragmatique, puisque l'élection directe coexiste avec la possibilité du double mandat. Les incompatibilités comprises dans la forme initiale de *l'Acte portant élection...* n'incluent pas le mandat parlementaire national. Le droit communautaire ne s'est d'ailleurs pas prononcé par la suite sur cette question, jusqu'en 2002, lorsque le Conseil a estimé nécessaire de procéder à une modification dudit document et a décidé qu'« à partir de l'élection au Parlement européen en 2004, la qualité de membre du Parlement européen est

¹²⁵ D'autre part, même si les textes européens restent silencieux sur la possibilité d'exercer un double mandat, c'est parfois le droit interne qui limite ou interdit ce double exercice.

incompatible avec celle de membre d'un parlement national ». ¹²⁶ Le droit national de certains Etats membres s'était déjà manifesté dans ce sens et des pays comme la France ¹²⁷, l'Espagne, le Portugal ont interdit le cumul des deux mandats. Il faut tout de même souligner que, bien que permis pour une assez longue période, le cumul a été peu fréquent en pratique. C'est un élément d'ailleurs révélateur pour les interférences réduites entre les députés européens et nationaux de 1979 à 1989 qui peut être considérée la période la moins active au niveau des contacts entre le Parlement européen et les parlements nationaux. A partir du moment du suffrage universel direct, entre méfiance, voire même rivalité et complémentarité, les rapports entre les deux assemblées reviennent sur la scène européenne. Les parlements nationaux se sont vu affaiblis à raison de la création des institutions supranationales et, quant à lui, le Parlement européen s'est emparé d'une représentation citoyenne qui met à l'écart les forums nationaux, déjà peu impliqués dans le contrôle de l'activité européenne de leurs gouvernements nationaux. Des raisons qui poussent les parlements internes à voir dans le Parlement européen plutôt un rival et à croire que les deux organes ne peuvent suivre que des voies différentes. De son côté, le Parlement européen se sentait suffisamment fort, en tant que dépositaire de la légitimité directe au niveau européen, pour ne pas trop se soucier du sort des ses « frères » nationaux. Mais la consolidation des pouvoirs du Parlement européen ne s'est pas accompagnée des effets démocratiques espérés et l'intensification des relations entre celui-ci et les parlements nationaux est mise en avant comme solution afin d'améliorer le degré de démocratie dans l'UE. Même si les deux institutions comprennent les avantages mutuels d'une telle coopération, leurs visions sur l'effectivité de cette relation demeurent, dans un premier temps, différentes : l'approche européenne des parlements nationaux les poussait à tenter une formalisation de leurs relations avec le Parlement européen, tandis que ce dernier cherchait plutôt des modes de coopération peu institutionnalisés. Cela fait que l'intensité des rapports entre les deux assemblées reste variable.

¹²⁶ 2002/772/CE, Euratom: Décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom, art.6, b), *Journal officiel* n° L 283 du 21/10/2002 pp. 0001 – 0004.

¹²⁷ La loi 2000-294 du 5 Avril 2000 dispose que « le mandat de député est incompatible avec celui de représentant au Parlement européen ».

Le 30 novembre 1990, une importante conférence des parlements a eu lieu à Rome. Bénéficiant d'une présence parlementaire significative (258 participants dont 173 représentant les parlements nationaux et 85 le Parlement européen), la conférence semblait être le moment propice pour donner une forte impulsion aux relations entre les deux assemblées. En réalité, elle s'est contentée d'annoncer les futures relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen sous la forme d'une coopération plus étroite à travers des réunions régulières et échanges d'informations et des conférences des parlements de la Communauté. Plus que cela, la déclaration finale a été par la suite critiquée par les parlements nationaux qui ont accusé la « domination » qualitative (sa préparation au traitement des dossiers européens) et quantitative (trop de députés européens) du Parlement européen. Ce type de rencontre n'a jamais été repris et « cette forme de coopération a été reléguée au simple épisode dans l'histoire de la coopération parlementaire ».¹²⁸ Une année plus tard, le vice-président portugais Cravinho a présenté un rapport¹²⁹ sur le développement d'une coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux; ce rapport évoquait une programmation anticipée des initiatives du Parlement européen vers les parlements nationaux, des moyens supplémentaires pour les commissions et les groupes politiques du Parlement européen afin de faire participer davantage les parlements nationaux à leurs réflexions et à leurs travaux, des rencontres entre des rapporteurs du Parlement européen et des parlementaires nationaux sur des sujets d'intérêt commun, la création d'un groupe de travail responsable devant le bureau élargi et composé de quatre vice-présidents sous la présidence du président du Parlement européen. Ces initiatives constituent le fondement du programme lancé le 30 septembre 1992 par le bureau élargi du Parlement européen. Ce programme visait cinq domaines principaux : invitation, par le Parlement européen, de chaque commission des affaires européennes des parlements nationaux à rencontrer le Parlement européen à Bruxelles ou à Strasbourg, soit durant les réunions des commissions, soit lors des sessions plénières, participation des membres des parlements nationaux aux commissions homologues du Parlement européen, audition des membres du Parlement européen par les parlements nationaux, rencontres entre

¹²⁸ M. Latek, « Le poids des traditions parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire. La participation française et britannique à la COSAC », in *Politique européenne*, n.9/2003, pp.143-163.

¹²⁹ Parlement européen, 24 septembre 1991, Rapport de J. Cravinho, vice-président, *On the Future Development of Relations of the Member States to the Enlarged Bureau*, DOC/EN/BUR/116394, PE 150.916/BUR/fin.

parlementaires européens et nationaux rapporteurs sur un même sujet, table ronde avec des commissions homologues des parlements nationaux à l'invitation du Parlement européen.

Il y a deux conclusions importantes à dégager de ces démarches : d'une part, le Parlement européen privilégie les relations informelles avec les parlements nationaux et, d'autre part, il y a une orientation très claire vers la coopération entre les deux assemblées parlementaires. Cela laisserait entendre que même si le Parlement européen est manifestement intéressé à obtenir le soutien des forums nationaux en vue de renforcer la démocratie européenne (discours qui est synonyme aussi du renforcement de ses propres pouvoirs), il compte rester le principal acteur de cette relation de coopération.

b. Les parlements nationaux et les traités de révision

Le Traité de Maastricht est la preuve la plus éloquente de deux tendances précisées ci-dessus en ce qui concerne les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux : il consacre, dans sa Déclaration n° 13, l'importance de ces derniers dans le domaine communautaire sans pourtant contenir aucune obligation légale : « la conférence estime qu'il est important d'encourager une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne.

Il convient à cet effet d'intensifier l'échange d'informations entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Dans ce contexte, les gouvernements des États membres veillent, entre autres, à ce que les parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen. De même, la conférence considère qu'il est important que les contacts entre les parlements nationaux et le Parlement européen soient intensifiés, notamment grâce à l'octroi de facilités réciproques appropriées et à des rencontres régulières entre parlementaires intéressés aux mêmes questions ».¹³⁰

La Déclaration 14, pour sa part, ne représente qu'une tentative de donner une impulsion à la tenue des Assises des parlements et d'assurer une meilleure information des parlements nationaux sur les propositions législatives communautaires :

¹³⁰ Traité sur l'Union européenne, Déclaration n° 13 relative au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

« La conférence invite le Parlement européen et les parlements nationaux à se réunir en tant que de besoin en formation de Conférence des parlements (ou Assises).

La Conférence des parlements est consultée sur les grandes orientations de l'Union européenne, sans préjudice des compétences du Parlement européen et des droits des parlements nationaux. Le président du Conseil européen et le président de la Commission font rapport à chaque session de la Conférence des parlements sur l'état de l'Union ».¹³¹

Il est bien évident que concrètement, les choix de Maastricht n'ont pas vraiment renforcé la position des parlements nationaux au niveau européen. L'idée de créer des Assises (ou conférences) des parlements nationaux avait été soutenue lors de la réunion de Rome, de novembre 1990. Le présupposé que l'association de deux expressions légitimes – nationale et européenne – pourrait contribuer au renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté n'a pas eu de résultats concrets, puisque la déclaration finale des Assises a plutôt donné l'impression de confirmer la disponibilité des parlements nationaux à renoncer à une autre partie de leurs compétences. L'échec, pour les parlements nationaux, d'obtenir à travers le texte adopté à Maastricht une institutionnalisation accrue de leurs relations avec le Parlement européen et la création d'une conférence leur permettant une association plus étroite aux affaires communautaires, a réorienté leur action vers les gouvernements nationaux (dont l'action européenne sera surveillée de plus près surtout grâce à la création des commissions parlementaires chargées de la politique européenne).

Toutefois, les références aux parlements nationaux et à leur rôle européen dans les Déclarations du Traité de Maastricht ne sont pas, à notre avis, dépourvues de toute importance au plan concret (même si elles n'ont pas de valeur juridique, leur portée étant uniquement déclaratoire). D'une part, elles ont conduit à une augmentation de l'intérêt des parlements nationaux pour les affaires européennes, en généralisant la mise en place d'organes spécialisés dans les affaires européennes en leur sein. D'autre part, elles ont renforcé la conviction que la démocratie européenne reposait sur un fondement parlementaire à double dimension qui ferait que « seule une coopération étroite entre les parlements nationaux et le Parlement européen, ainsi qu'un accroissement du pouvoir parlementaire communautaire établira un équilibre du

¹³¹ Traité sur l'Union européenne, Déclaration n°14 relative à la conférence des parlements.

rapport des forces entre pouvoirs exécutifs et parlements aux deux niveaux, communautaire et national ». ¹³² Cette conviction a été confirmée par la suite autant par le Traité d'Amsterdam que par celui de Nice. Même si les deux textes gardent le silence sur des aspects importants ¹³³, diminuant par cela la valeur effective de leurs propositions, ils constituent des avancées non négligeables dans le sens où ils font de la reconnaissance du rôle européen des parlements nationaux un thème récurrent du débat démocratique dans l'UE. Comme le prouve d'ailleurs le Traité de Lisbonne qui introduit un nouveau mécanisme permettant aux parlements nationaux de veiller à ce que les nouvelles propositions législatives respectent le principe de subsidiarité. Les nouvelles propositions de la Commission pourraient être stoppées par la majorité des chambres (toutefois, la décision finale reviendrait au Parlement européen et au Conseil). Le traité contient également de nouveaux articles qui clarifient le rôle des parlements nationaux dans le cadre de la nouvelle structure institutionnelle de l'UE (articles 10 et 12 CE). ¹³⁴

c. L'efficacité variable des instruments de coopération

A en croire les tenants de la thèse du double déficit démocratique, on peut remédier aux problèmes démocratiques de l'UE par une coopération plus étroite entre les deux bénéficiaires de la légitimité directe – le Parlement européen et les parlements nationaux – et des instruments concrets (plus anciens ou plus récents et ayant des degrés d'efficacité variable) sont censés y conduire. Il y a trois outils principaux autour desquels s'organisent les relations entre les deux assemblées : la conférence des présidents des assemblées parlementaires de l'Union européenne, la Conférences des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements nationaux (COSAC) et les réunions communes des commissions spécialisées.

¹³² Parlement européen, 1er février 1988, Rapport fait au nom de la Commission institutionnelle sur le déficit démocratique des Communautés européennes, rapporteur M. Toussaint, PE DOC A 2276/87.

¹³³ Le Traité d'Amsterdam, par exemple, dans son « Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne » (PPN), vise des questions liées à la portée et au timing du contrôle parlementaire ainsi que le problème de la coopération interparlementaire dans le cadre des institutions de l'UE. Cependant, le texte ne mentionne pas à qui revient la mission de faire parvenir aux parlements nationaux les documents de consultation de la Commission, il ne précise pas d'une manière claire si les gouvernements sont obligés de transmettre tous les projets législatifs à leurs parlements ou bien cette tâche est confiée à une autre entité, il ne contraint pas les gouvernements à vraiment utiliser le temps alloué pour informer les parlements.

¹³⁴ Voir aussi Parlement européen, 7 mai 2009, Rapport sur l'évolution des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne, Rapporteur E. Brock, PE DOC A6- 0133/2009.

La conférence des présidents des assemblées parlementaires de l'UE date depuis 1963 et elle doit sa naissance aux suggestions de Gaetano Martino, président du Parlement européen à cette époque-là. Initialement, la conférence avait lieu tous les deux ans ; réunissant les présidents des parlements nationaux et du Parlement européen, elle est préparée par des réunions des secrétaires généraux et vise des questions précises de coopération. Son rôle au niveau de la promotion et de la défense des intérêts des parlements nationaux et du Parlement européen est assez limité, car ses compétences en matière de questions politiques de fond sont, elles aussi, limitées. On peut y voir plutôt un forum de discussion sur des sujets d'intérêt commun sur lesquels les parlements veulent faire connaître leurs positions aux gouvernements.¹³⁵ Depuis quelques années, la conférence se réunit chaque année, des questions importantes étant abordées plus récemment comme le rôle des Assemblées européennes dans une Europe élargie (Athènes, 22-24 mai 2004) ou l'UE au-delà du traité de Lisbonne (20-21 juin 2008).

Un deuxième instrument de coopération interparlementaire est la Conférence des organes spécialisés en affaires communautaires (COSAC). Créée à Paris les 16 et 17 novembre 1989, la Conférence se réunit deux fois par an au niveau des représentants des commissions pour les affaires européennes et des représentants du Parlement européen. Deux ou trois thèmes choisis¹³⁶ sont débattus lors de chaque réunion. Bien que la COSAC reste un organe d'information et non pas une institution qui prend des décisions, sa position et son image ont été progressivement améliorées. Cependant, les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux à l'intérieur de la COSAC ne sont pas très poussées, surtout après l'adoption du règlement de la COSAC.¹³⁷ Le règlement adopté lors de la COSAC de Luxembourg, les 6 et 7 mai 1991 met la COSAC sur un pied d'égalité avec les comités parlementaires mixtes du Parlement européen et des parlements des pays associés en vertu des accords européens. La représentation numérique de chacun des parlements nationaux et du Parlement européen dans la COSAC est la même : six représentants par parlement national, six représentants du Parlement européen. Même si cela n'encourage pas de relations très poussées entre le Parlement européen et les

¹³⁵ Ce qui s'est produit au cours des préparations des traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice.

¹³⁶ Les thèmes sont proposés par un organe composé des parlements de la Troïka et du Parlement européen. Par exemple, lors de la réunion de Corke des 10 et 11 mai 1990, on a traité de la question du déficit démocratique, de la subsidiarité, de la coopération future entre le Parlement européen et les parlements nationaux.

¹³⁷ Lors de la COSAC de Luxembourg, les 6 et 7 mai 1991.

parlements nationaux à l'intérieur de la COSAC (la distribution des voix faite par ce règlement place le Parlement européen, au moment du vote, dans un désavantage numérique : 6 voix contre 90 (il ne représente donc que 6,6% des voix), le temps de querelles et des logiques opposées des deux assemblées semble pourtant révolu et, lors de la COSAC d'Athènes (avril 1994), le Parlement européen a fait des propositions concrètes afin d'améliorer le contrôle parlementaire sur les affaires européennes (le Parlement européen proposait d'envoyer chaque année aux parlements nationaux le programme législatif annuel de l'Union dès son adoption ainsi que l'état d'avancement du programme qui fera l'objet, à l'automne de chaque année, d'un débat au sein de la COSAC). Plus que cela, après la réunion d'Athènes, la COSAC est devenue un lieu privilégié pour des contacts entre les parlements nationaux, la Commission européenne, la présidence du Conseil européen et le Conseil des ministres. L'influence de la COSAC se voit pourtant minimisée par les différences existant entre les fonctions des commissions nationales ainsi que par son insuffisante représentativité au niveau décisionnel européen. Quelques années après sa création, certains soulignaient encore que, bien que la COSAC soit devenue un forum dont l'intérêt n'est contesté par aucun parlement national ni par le Parlement européen, son rôle reste limité, puisqu'il lui était difficile, en pratique, de prendre position sur les questions débattues : « le règlement actuel de la COSAC lui permet d'ores et déjà d'adopter un texte, sur la base d'un projet préparé par la " troïka " ; cependant, le texte doit recueillir un consensus pour être adopté, ce qui explique sans doute que cette procédure n'ait pas été utilisée jusqu'à présent : seules sont éventuellement publiées des " conclusions de la présidence " qui n'engagent qu'elle et qui doivent avoir un caractère limité et nuancé pour ne pas trahir la réalité d'une assemblée que caractérise son fort pluralisme »¹³⁸. Cette situation a toutefois évolué par la suite, plusieurs conférences étant parvenues à adopter des textes : la COSAC de Dublin (1996) a adopté un document sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, la COSAC de La Haye (1997), a adopté un texte relatif à "la transparence du processus décisionnel dans l'Union européenne", la COSAC de Vienne (1998) a adopté une motion de soutien à l'Italie dans le différend opposant ce pays à la Turquie au sujet de l'extradition du leader kurde Abdullah Ocalan, la COSAC de Berlin (1999) a adopté une déclaration au sujet des élections européennes.

¹³⁸ J. Genton, C. Estier, La XIII^{ème} Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, *Rapport n° 72*, Sénat, 15 novembre 1995, p. 5.

Il faut rappeler aussi que le document adopté à Dublin a joué un grand rôle dans la décision d'inclure dans le Traité d'Amsterdam le Protocole sur le rôle des parlements nationaux au niveau européen, à travers lequel la COSAC se voit attribuer le droit de soumettre des contributions à l'attention des institutions communautaires ce qui peut être un canal très utile d'intégration européenne des visions nationales que la Conférence a déjà transposées dans une formulation commune. Bien que la COSAC ne s'abstienne pas d'utiliser son droit, toutefois « les limites de ce développement procédural sont liées à la qualité de ses contributions qui, en dépit de leur longueur croissante, conservent une portée pour le moins générale, fruit d'une méthode d'élaboration consensuelle ».¹³⁹

Enfin, le contact entre les parlements nationaux et le Parlement européen est assuré à travers les réunions communes des commissions spécialisées. Au début, l'échange d'informations et les contacts directs entre les deux assemblées ne connaissent pas une régularité précise et systématique. La mise en œuvre de la Déclaration n° 13 (et du rapport Cravinho, qui en jette les fondements) a contribué à l'amélioration de l'ampleur et de la nature des contacts entre les représentants de deux assemblées parlementaires. Ces contacts couvrent des formules variées : tables rondes, visites bilatérales entre parlements nationaux et Parlement européen, contacts entre rapporteurs, représentants des parlements nationaux à Strasbourg, rapports entre groupes politiques. Ces formes de coopération, bien qu'informelles, peuvent mieux répondre que d'autres instruments à un échange effectif entre les participants et à une identification des réponses à des problèmes d'intérêt commun dans le sens où elles sont orientées davantage vers des problèmes politiques spécifiques et ne sont pas concernées par des problèmes générés par leur composition (comme c'est le cas de la COSAC ou de la conférence des présidents des parlements se confrontent).

Une vue d'ensemble sur les différentes formes de coopération parlementaire mène toutefois à la conclusion que, « après vingt ans, les différentes initiatives (...) n'ont guère produit des résultats tangibles et n'ont pas résolu le problème du déficit démocratique ».¹⁴⁰

¹³⁹ M. Latek, *op.cit.*, p.146.

¹⁴⁰ Ibidem.

B. Les parlements nationaux et les affaires européennes

Le transfert d'une partie des compétences étatiques vers le niveau européen a affaibli le rôle des parlements nationaux en tant qu'acteurs législatifs, budgétaires et de contrôle, tout en mettant en évidence deux phénomènes contradictoires : d'une part, la volonté des parlements nationaux de répondre à cette perte d'influence par l'intensification de leur contrôle sur l'activité européenne de leurs gouvernements et, d'autre part, leur difficile adaptation, voir même résistance à un milieu politique soumis à des logiques nouvelles et multiples, comme c'est le cas du milieu européen.

La première réaction des parlements nationaux à cette perte d'influence qu'ils ont subi s'est manifestée assez tôt, lorsque le Bundesrat allemand a décidé de créer une commission spéciale des affaires européennes, dès 1957 ; son exemple a été par la suite repris par les parlements de tous les États membres, comme nous pouvons le voir dans le tableau ci-dessous.

Etat membre	Nom et date de constitution	Compétences	Autres observations
Allemagne (Bundestag)	Ausschuß für die Angerlegenheiten der Europäischen Union (abrégé : EU-Ausschuß). Création : 14 décembre 1994	La commission est saisie de toutes les questions fondamentales de l'intégration européenne. Elle examine les projets de proposition de l'Union ainsi que les documents de l'Union au Bundestag. Dans le domaine législatif, la commission a une compétence consultative (émet un avis), les commissions spécialisées étant compétentes au fond. Elle peut être autorisée par le Bundestag d'exercer ses droits (du Bundestag) et d'arrêter, en accord avec les commissions spécialisées, des décisions concernant les projets de proposition de l'Union que le gouvernement fédéral doit prendre pour base lors des négociations dans les instances européennes.	Nous avons pris en considération la dénomination la plus récente et la date de sa consécration en tant que telle. Entre 1963-1967, il a existé au Bundesrat, <i>Integrations-Ältestenrat</i>
Allemagne (Bundesrat)	Ausschuß für Fragen des Europäischen Union Création : 20 décembre 1957	La commission est compétente au fond pour délibérer sur tous les textes transmis par l'Union européenne. Elle coordonne les avis émis par les commissions saisies et formule des recommandations au Bundesrat quant à l'avis qu'il convient de remettre au gouvernement fédéral sur les textes en cause.	Le nom a été changé le 1er novembre 1993.
Autriche (Nationalrat)	Commission ou sous-commission permanente des Affaires de l'Union européenne Création : 15 décembre 1994	La Commission exerce les compétences du Nationalrat en ce qui concerne les affaires de l'Union européenne. Des tâches dans ce domaine peuvent être également attribuées à une sous-commission permanente créée à cette fin.	Cette Commission a été en fait créée sur la base de la loi fédérale de 1920 dans sa version de 1929. La loi constitutionnelle de 1994 stipule que la commission de Nationalrat autrichien s'occupe également des affaires de la Communauté.
Autriche (Bundesrat)	EU-Ausschuß Création : 8 février	Le Bundesrat ou sa EU-Ausschuß peuvent se prononcer sur des projets de l'Union européenne.	

	1995		
Belgique (Chambres des Représentants/Sénat)	Comité d'avis fédéral chargé des Questions européennes/Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden Création : 25 avril 1985 (Chambre des Représentants); mars 1990 (Sénat)	La coordination et la stimulation du contrôle parlementaire du processus décisionnel européen La rédaction des rapports et la possibilité de donner des avis sur les questions européennes La consultation du gouvernement (ministre des Affaires Étrangères et/ou Premier ministre) avant et après chaque Conseil européen, sur les points figurant sur l'ordre du jour et les conclusions Le droit d'être informé et d'émettre des avis sur toute révision des traités instituant les Communautés européennes L'émission d'avis sur des propositions d'actes juridiques normatifs de la Commission européenne La rédaction annuelle d'une étude sur le rapport du gouvernement concernant l'exécution des traités relatifs à l'Union européenne et sur les progrès en matière de transposition du droit européen en droit interne La participation aux deux conférences annuelles des commissions spécialisées dans les affaires communautaires de l'UE (COSAC) et la participation au renforcement de la coopération parlementaire au niveau européen La décision sur la recevabilité des questions écrites adressées par les eurodéputés belges par le biais du Comité d'avis fédéral	Depuis octobre 1995, les Comités d'avis chargés des Questions européennes des deux Chambres du Parlement ont fusionné.
Danemark (Folketing)	Commission des affaires européennes Création : 1993	La commission assure la coordination de l'examen des questions qui sont tranchées par l'Union européenne.	La commission a été créée, en tant que commission du marché commun, en octobre 1992. Après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, cette commission s'est transformée en commission des affaires européennes.
Espagne (Congreso de los Diputados/Senado)	Commission mixte pour l'Union	Prendre connaissance, après la publication, des décrets législatifs émis en application du droit communautaire dérivé Recevoir du gouvernement les propositions législatives de la Commission européenne, pour information ou pour examen Recevoir du gouvernement toutes les informations dont il dispose sur les activités des institutions de l'Union européenne Être informée par le gouvernement des principes qui déterminent ses politiques au sein de l'UE et de ses décisions et accords du Conseil	Les compétences de la commission ont été modifiées

	européenne (Comisión Mixta para la Unión Europea) Création : 27 décembre 1985	des ministres Organiser des débats sur certaines propositions législatives de la Commission européenne et, le cas échéant, demander au président de l'une ou l'autre Chambre de débattre une question en séance plénière, en présence du gouvernement Demander aux commissions parlementaires des informations sur un sujet donné Demander un rapport du gouvernement sur les délibérations et les résultats concernant l'adoption d'une proposition législative Élaborer des rapports sur les questions relatives aux activités de l'UE censées présenter de l'intérêt Établir des relations de coopération avec les organes compétents des parlements d'autres États-membres et avec le Parlement européen Entretenir des relations en vue d'information réciproque et d'une coopération avec les commissions d'autres parlements nationaux, chargés des affaires européennes	en mai 1994.
Finlande (Eduskunta)	Suuri valiokunta/Stora utskottet (Grande Commission) Création : 1er janvier 1995	Le gouvernement est tenu de communiquer au parlement les renseignements concernant la législation élaborée dans le cadre de l'UE. Il doit expliquer et motiver la ligne d'action retenue à l'égard des diverses questions européennes. Le gouvernement doit également entendre le parlement à l'égard des propositions à l'examen au sein de l'UE, lorsque celles-ci concernent des thèmes relevant de la compétence du parlement.	La Grande Commission a été créée en 1906, mais les affaires européennes sont devenues le domaine de compétence essentiel de cette commission à partir de 1995.
France (Assemblée Nationale)	Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne Constitution : juillet 1997	La Délégation suit les travaux conduits par les institutions de l'UE en application des traités européens et des textes européens et des textes subséquents. Les propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée sont instruites par la Délégation Les rapporteurs de la Délégation peuvent disposer de la qualité des propositions de résolutions que les commissions compétentes sont tenues d'examiner dans un délai d'un mois.	La Délégation a été créée par une loi de 1979, modifiée en 1990 et 1994.
France (Sénat)	Délégation de	La Délégation suit les travaux conduits par les institutions de l'UE en	La Délégation a été créée par une loi de 1979,

	l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne Constitution : juin 1994	application des traités européens, des textes européens et des textes subséquents. La Délégation est chargée de contrôler que le Gouvernement dépose sur le bureau du Sénat toutes les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.	modifiée en 1990 et 1994.
Grèce (Vouli ton Ellinon)	Epitropi Evropaïkon Ypothesseon (Commission des Affaires européennes) Création : 13 juin 1990	La commission a compétence générale pour les affaires européennes, y compris la PESC et la CJAI. Sa tâche principale consiste à suivre les affaires européennes et l'activité des autorités publiques en la matière. Dans les domaines relevant de sa compétence, la commission émet, à l'intention de la Chambre et du Gouvernement, des avis consultatifs, accompagnés de rapports.	La commission a été créée par décision du président du Parlement et a consacré la décision du parlement du 19 mars 1993.
Irlande (Dáil Éireann/Seanad Éireann)	Joint Committee on European Affairs (Commission mixte des affaires européennes) Création: novembre 1997	La Commission mixte examine : Les questions découlant de l'appartenance de l'Irlande aux Communautés européennes et de l'Union européenne Les programmes et les directives préparés par la Commission européenne comme base d'une éventuelle action législative et les projets de règlements, de directives, de décisions, de recommandations et d'avis du Conseil des ministres proposés par la Commission Les actes législatifs des institutions communautaires Les règlements pris en vertu des actes communautaires Les questions qui lui sont renvoyées conjointement par les deux Chambres du l'Oireachtas Représente les deux Chambres à la COSAC La Commission mixte est habilitée à discuter et à rédiger des propositions d'amendements législatifs, peut demander aux ministres de se présenter devant la Commission pour débattre des politiques en cours et examine les projets de loi émanant du ministère des Affaires Étrangères dont elle a été saisie par le Dáil Éireann.	
Italie (Camera dei Deputati)	Commission des politiques de l'Union européenne Création: 1990	Les compétences générales de la commission s'exercent au niveau des aspects juridiques des activités de l'Union européenne et de la mise en oeuvre des dispositions communautaires.	Initialement, cette commission été une commission spéciale pour la politique communautaire. A partir de 1996, elle a été transformée en commission permanente de la Chambre.
Italie (Senato)	Giunta per gli Affari	La Commission des Affaires des Communautés européennes est	Les pouvoirs de la commission ont été renforcés par

della Repubblica)	delle Comunità europee (Commissions des Affaires des Communautés européennes) Création : 17 juillet 1968	compétente au fond pour les questions directement liées aux institutions et aux politiques communautaires, ainsi qu'à l'application des accords communautaires. Il lui incombe de formuler des propositions sur les projets législatifs concernant l'application des traités communautaires. Elle émet un avis sur les projets législatifs relatifs à l'application des dispositions communautaires. Elles examine les rapports présentés par le gouvernement sur les Communautés et établit des rapports à l'intention de l'Assemblée. Elle peut, pour les questions qui relèvent de sa compétence, voter des résolutions visant à définir les lignes directrices de la politique italienne en matière communautaire.	le règlement du Sénat du 17 novembre 1998.
Luxembourg (Chambre des Députés)	Commission des Affaires étrangères et communautaires Création : 6 décembre 1989	La Commission examine les projets de loi touchant aux affaires communautaires. Avant et après chaque réunion importante des ministres au niveau communautaire, la Commission est informée des sujets inscrits à l'ordre du jour, des décisions politiques proposées par le Gouvernement luxembourgeois ainsi que de leurs répercussions au plan national. La Commission peut saisir de tout dossier européen qui lui semble important, convoquer des experts et élaborer des rapports destinés à la préparation d'un débat public. La Commission a le droit d'initiative. Elle peut se saisir de tout dossier qui lui semble important, informer le public et faire des propositions en vue de l'organisation d'un débat d'orientation ou d'un débat d'actualité.	
Pays-Bas (Tweede Kamer)	Algemene commissie voor EU-zaken (Commission générale des Affaires de l'Union européenne) Création : 18 mai 1994	La Commission générale a pour tâche principale d'informer, de conseiller et d'assister les commissions permanentes et la Seconde Chambre dans son ensemble sur les questions liées à l'Union européenne. Des procédures spéciales existent pour les décisions à prendre dans le cadre des deuxième et troisième piliers de l'UE.	Cette commission existait depuis 1986, sous forme d'une commission permanente des affaires européennes.
Pays-Bas (Eerste Kamer)	Vaste Commissie voor Europese	Préparation des débats de l'assemblée plénière Fonction de „partenaire à part entière“ du Parlement en matière	

	Samenwerkingsorganisaties (Commission permanente pour les organisations de coopération européenne) Création: juin 1970	communautaire.	
Portugal (Assembleia da Republica)	Comissão de Assuntos Europeus Création : 29 octobre 1987	Examine toutes les questions intéressant le Portugal, qui portent sur les institutions communautaires ou sur la coopération entre les États membres de l'UE. Encourage une participation accrue de l'Assembleia da República aux activités des institutions communautaires Intensifie les échanges entre l'Assembleia da República et le Parlement européen en proposant l'octroi de facilités réciproques et l'organisation des rencontres régulières avec les députés intéressés. Nomme le délégué portugais à la COSAC et évalue les activités et les résultats de la COSAC Distribue les propositions soumises au Conseil des ministres et transmises par le gouvernement portugais à l'Assembleia da República.	
Royaume-Uni (House of Commons)	Select Committee on European Legislation Création : 7 mai 1974	Examine les documents européens, émet un avis sur l'importance juridique et politique de chaque document et recommande la tenue de débats sur les documents les plus importants Fournit à la Chambre et au public des informations sur la base de l'analyse et de l'examen critique de documents juridiquement et politiquement importants Assure le suivi et rend compte des changements d'ordre institutionnel et de procédure intervenant dans la CE et l'UE	
Royaume-Uni (House of Lords)	Select Committee on the European Communities Création : 10 avril 1974	Son mandat est le suivant : « Examiner les propositions communautaires, qu'elles soient à l'état de projet ou autre, afin d'obtenir toutes les informations nécessaires pour faire rapport sur les propositions qui, de l'avis de la Commission, soulèvent d'importantes questions politiques ou de principe et d'autres questions sur lesquelles la Commission estime nécessaire d'attirer	La Commission est renouvelée à chaque session parlementaire.

		l'attention de la Chambre ».	
Suède (Riksdagen)	EU-nämnden (Comité de l'UE) Création : 16 décembre 1994	Le Gouvernement est tenu d'informer le Comité des questions abordées par le Conseil des ministres de l'UE. Le Gouvernement est également tenu de consulter le Comité sur les questions que le Gouvernement estime particulièrement importantes ou sur lesquelles le comité souhaite être consulté.	

Source : Parlement européen, « Les Commissions spécialisées dans les affaires européennes des parlements des États membres », Direction Générale des Commissions et Délégations, Division « Relations avec les Parlements nationaux et les Assemblées Interparlementaires », septembre 1998

La même tendance et les mêmes présupposés (plus d'implication au niveau européen et une observation plus poussée de l'activité européenne des gouvernements *via* le travail des commissions spécialisées) ont également orienté l'approche des nouveaux États membres :

Estonie/Riigikogu	Commission des affaires européennes	Janvier 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Surveille l'action du gouvernement • Constitue une unité de liaison avec les institutions européennes • Fournit des informations sur l'UE
Hongrie/Assemblée nationale	Commission des questions relatives à l'intégration européenne	Juin 1992	<ul style="list-style-type: none"> • Chargée d'un mandat informel • Surveille les activités du gouvernement • Détermine les ressources financières disponibles pour les activités relatives à l'UE • Assure la liaison avec le Parlement européen • Fournit des informations sur l'UE • Contrôle l'harmonisation de la législation hongroise
Lettonie/Saeima	Commission des affaires européennes	Novembre 1995	<ul style="list-style-type: none"> • Surveille les activités du gouvernement • Est responsable de l'harmonisation de la législation lettone

			<ul style="list-style-type: none"> • Fournit des informations et une formation relatives à l'UE • Assure la liaison avec le Parlement européen
Lituanie/Seimas	Commission des affaires européennes	Juin 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Surveille les activités du gouvernement relatives à l'UE • Assure la liaison avec le Parlement européen
Pologne/Sejm	Commission de l'intégration européenne	Août 1992	<ul style="list-style-type: none"> • Surveille les activités du gouvernement • Est responsable de l'harmonisation juridique
Pologne/Sénat	Sous-commission de l'intégration européenne	Juillet 1995	<ul style="list-style-type: none"> • Dispose d'un mandat consultatif et d'information qui ne s'étend pas à des activités de contrôle
République Tchèque/ Chambre des députés, Sénat			Il revient aux commissions des affaires étrangères des deux chambres de centraliser toutes les activités concernant le processus d'intégration.
Roumanie/ Chambre des députés, Sénat	Commission du Parlement roumain chargée de l'intégration européenne (organe	Mai 1995	<ul style="list-style-type: none"> • Surveille le processus législatif visant à assurer la conformité aux normes européennes • Contrôle les activités du gouvernement • Fournit des informations en la matière aux députés

	commun)		
Malte/Chambres des représentants	Commission des affaires européennes	1997	<ul style="list-style-type: none"> • Examine les questions européennes majeures qui relèvent de la compétence du Parlement • Est chargée de la coordination des activités liées à l'intégration • Fait des recommandations au gouvernement
Slovaquie/Conseil national	Commission de l'intégration européenne	Septembre 1996	<ul style="list-style-type: none"> • S'assure du respect par le gouvernement national de tous les accords internationaux en la matière • Est responsable de l'harmonisation juridique • Contrôle l'utilisation des crédits PHARE
Slovénie/Assemblée nationale	Commission des affaires européennes	Mai 1996	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle les activités du gouvernement • Surveille l'harmonisation législative • Assure la liaison avec les institutions européennes • Contrôle l'utilisation des crédits de l'UE • Collecte les informations utiles
Chypre/Chambre des représentants			Chaque commission parlementaire est responsable de l'intégration européenne dans son domaine. Les travaux sont centralisés par la commission des affaires étrangères.

Source : Parlement européen, « Les commissions spécialisées dans les affaires européennes des parlements des États membres », Direction Générale des Commission et Délégations, Division „Relations avec les Parlements nationaux et les Assemblées Interparlementaires“, septembre 1998

L'observation des tâches et des compétences attribuées à ces organes nous montre que le degré d'efficacité du contrôle parlementaire interne qu'ils peuvent exercer demeure variable, s'étendant de simples règles d'information *ex post* à des compétences consultatives et même à des procédures obligatoires (comme en Finlande et au Suède, par exemple). On peut également estimer que leur création n'est pas restée sans échos, vu que leurs méthodes de fonctionnement et leurs compétences ont connu des modifications au fil du temps (généralement une étendue des compétences) et qu'elle a imposé aux gouvernements une tâche d'informer sur, voire même de justifier leur politique européenne devant ces organes spécialisés de leurs assemblées nationales. Par ailleurs, l'existence de ces organes spécialisés à l'intérieur de toutes les assemblées nationales témoigne de leur volonté de garder un contact plus étroit avec les questions et la législation européennes, gérées principalement par leurs exécutifs respectifs. En même temps, prétendre à une plus grande participation dans le processus décisionnel européen suppose aussi en être familier et avoir une certaine expertise dans la matière. La création des organes spécialisés est censée s'inscrire justement dans cette logique d'une préoccupation constante pour les affaires européennes de la part des parlements nationaux ainsi que de faire preuve de leur capacité à suivre des dossiers européens.

Ce scénario « d'européanisation » des parlements nationaux *via* leur contrôle sur les activités gouvernementales ainsi qu'à travers les différents instruments de coopération avec le Parlement européen ont conduit par la suite à une surévaluation de leur capacité effective de contribuer à l'émergence d'un véritable projet démocratique européen (comme nous le verrons plus tard). Cette surévaluation s'est d'ailleurs heurtée à ce que nous avons identifié comme étant la deuxième réaction des parlements nationaux à l'européanisation, à savoir une sorte de réticence, voire même de résistance. Cela s'explique, à notre avis, par le contexte plutôt difficile dans lequel l'européanisation des parlements nationaux s'est produite. Comme l'indiquait O. Rozenberg, « au-delà de la diversité des situations au sein de chaque Etat membre, l'affirmation des parlements nationaux procède d'abord d'une négociation entre parlementaires et gouvernement partiellement influencée par l'agenda européen. Ensuite, la nature spécifique du projet européen - comme processus à la fois fragile et souffrant d'un déficit démocratique - a encadré la dynamique de parlementarisation de

l'Union ». ¹⁴¹ Cela fait que les avancées en matière d'augmentation du rôle européen des assemblées nationales dépendent le plus souvent des éléments existants sur l'agenda des gouvernements nationaux et que les parlements peuvent peu influencer. D'une part, il y a une faiblesse structurelle des parlements face à l'exécutif (« les gouvernements européens disposent le plus souvent d'une base parlementaire stable et importante, où la discipline de vote est la règle vis-à-vis des projets gouvernementaux » ¹⁴²) et, d'autre part, l'absence d'une « ressource commune définie au niveau européen et mobilisable en interne : « l'eupéanisation suppose d'abord la formulation d'une règle, d'une pratique ou d'une idée au niveau européen qui puisse être ensuite incorporée, rejetée ou modifiée par les États membres. Or, les Parlements nationaux ont été et demeurent largement marginalisés dans le processus de décision communautaire, et ne peuvent donc participer à la définition des règles au niveau européen. En outre, parce que l'organisation des pouvoirs exécutif et législatif, ainsi que leurs rapports, est affaire de souveraineté nationale, l'adaptation des Parlements à l'Europe s'est réalisée en l'absence de la formulation de règles européennes communes. Dès lors, le contrôle parlementaire de la politique européenne d'un gouvernement ou la participation des assemblées à la formulation de la position nationale sur un dossier dépendent exclusivement d'arrangements institutionnels internes ». ¹⁴³ D'autre part, la « perception identifiant le Parlement européen à un « plus d'Europe » et les Parlements nationaux à un « moins d'Europe » a longtemps été dominante auprès des élites politiques européennes, voire des spécialistes de l'intégration européenne », ce qui n'a certainement pas contribué à un rapprochement entre les assemblées nationales et le projet européen. Il est donc tout à fait normal que les parlements nationaux manifestent peu d'enthousiasme par rapport à un projet à l'intérieur duquel ils demeurent des acteurs de second ordre.

¹⁴¹ O. Rozenberg, « Les Parlements nationaux et l'Union européenne: une inadéquation structurelle? », *Questions d'Europe* n° 99, Fondation Robert Schuman, juillet 2003.

¹⁴² *Ibidem*. L'auteur note aussi que « l'alternance au pouvoir, l'existence de gouvernements de coalition ou la multiplication des situations de cohabitation ont en outre contribué à installer un consensus vis-à-vis de la construction européenne. Dès lors, les modifications entreprises ne modifient que marginalement l'asymétrie institutionnelle qui caractérise la plupart des régimes politiques européens ».

¹⁴³ *Ibidem*.

Section II - La démocratie représentative européenne : entre consolidation et limites

La représentation politique européenne traverse à présent un processus de transformation qui suit une logique démocratique en train de devenir plurielle. Cela suppose la quête d'une représentation parlementaire traduisant le mieux possible les préférences politiques des Européens et, en même temps, l'ouverture des débats à des formes alternatives de démocratie dans l'UE. Des scénarios plus (valorisation dans un contexte européen de l'importance démocratique de l'appartenance partisane) ou moins (valorisation des approches plus procédurales de la démocratie délibérative et participative) classiques tentent de répondre à un constat irréfutable : la désaffection croissante des populations au projet européen et la nécessité d'identifier des schémas de démocratisations dépassant le simple « consensus permissif » des citoyens sur la construction européenne. Qu'il s'agisse d'une perspective ou d'une autre, on peut constater l'intérêt de transgresser l'approche axée sur la réforme institutionnelle comme réponse au déficit démocratique et la préoccupation pour l'interaction des différents acteurs qui contribuent au modelage du processus démocratique.

Dans cette logique et dans un scénario démocratique qui reste influencé par une vision représentative de la démocratie, les approches en termes de différenciation partisane exercent une certaine attirance sur les analystes de la démocratie européenne qui s'interrogent sur les potentialités démocratiques des partis européens dans une Union qui a besoin de bâtir de nouveaux ponts avec ses citoyens. Dans les démocraties représentatives classiques, les parlements sont censés traduire un rapport de confiance personnelle envers une personne mandatée à légiférer selon sa conscience, et les partis sont jugés comme des éléments consubstantiels à l'enracinement du suffrage universel qui exprime ainsi également une identité sociale.

§.1. L'eupéanisation de l'appartenance partisane

Malgré le développement et la diversification qu'a connus le phénomène partisan depuis la naissance de la démocratie représentative, cela n'a toutefois pas conduit à « une théorie plus générale sur la naissance, l'évolution et les transformations des partis politiques ». Ce qui peut s'expliquer par « le fait que la plupart des modèles de parti est sérieusement biaisée » ; cela signifie, d'autre part, que

« la majorité des modèles a été développée dans le contexte de l'Europe de l'Ouest ou des Etats-Unis, ce qui a engendré une « capacité de voyage limitée » des conceptualisations » et, d'autre part, que la plupart des modèles propose une approche unidimensionnelle, souvent centrée principalement ou même exclusivement sur des aspects organisationnels »¹⁴⁴. Si l'évolution importante du phénomène démocratique à l'intérieur des systèmes nationaux laisse encore des zones inexplorées en ce qui concerne les partis politiques, aborder ce sujet dans le cadre très récent de la démocratie européenne est une démarche encore plus problématique. Et cela d'autant plus que le système partisan traditionnel et la construction communautaire ne semblent pas taillés sur la même logique.

Le débat sur le rôle des partis européens, même s'il élargit le cadre habituel centré sur le Parlement européen, dans le sens où les partis politiques sont vus comme de nouveaux liens entre l'ordre politique en place et les citoyens, reste ancré dans une vision qui privilégie les formulations traditionnelles dans la construction politique de l'Union. Il s'agit, en fait, d'un nouveau moyen de renforcement de la démocratie représentative. Une fois de plus, le projet européen choisit la voie assez contradictoire de renforcer la démocratie supranationale à l'aide des mécanismes traduisant le succès du modèle démocratique national.

A. Les partis politiques européens

Au niveau de l'UE, le concept de parti politique tel qu'il a été développé au niveau interne reste problématique¹⁴⁵. Cela n'empêche pourtant pas que les partis politiques européens trouvent leur place dans les débats démocratiques actuels dans l'Union européenne. L'histoire des partis politiques européens débute dans les années 1970 dans le contexte de l'effervescence autour de l'élection directe du Parlement européen. Plusieurs étapes peuvent être identifiées dans leur développement : la création des groupes parlementaires dans le cadre de l'Assemblée commune de la

¹⁴⁴ A. Krouwel, «Party Models», *Handbook of Party Politics*. 2006. SAGE Publications. 29 Sep. 2009. <http://sage-ereference.com/hdbk_partypol/Article_n22.html>.

¹⁴⁵ Les partis politiques en tant qu'organisation juridique possèdent un statut indiquant leurs objectifs, les principes de leur fonctionnement, les règles de désignation de ses dirigeants, etc. ; au niveau européen, il manque « un véritable statut européen des partis définissant leurs droits et obligations et leur donnant la possibilité d'obtenir une personnalité juridique s'appuyant sur le droit communautaire et s'exerçant dans les États membres » (Résolution du Parlement européen sur les partis politiques européens, PE, A6-0042/2006 / P6_TA-PROV(2006)0114).

Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier ; la création des premières fédérations de partis (1970-1979) ; l'institutionnalisation et la reconnaissance du rôle des partis politiques au niveau européen par le Traité de Maastricht, suivi par l'adoption du Règlement sur le statut et le financement des partis politiques européens (en 2003) ; l'entrée de dix nouveaux Etats dans l'Union européenne en 2004 (le processus d'adhésion peut être vu comme une période de revitalisation de la vie des partis politiques européens dans le sens où les fédérations européennes « joueront un rôle non négligeable dans les nouvelles démocraties instaurées à l'Est du continent, où les nouveaux partis chercheront à recevoir la reconnaissance « idéologique » des fédérations européennes. Ainsi celles-ci seront une importante source de reconnaissance et de légitimité »).¹⁴⁶

La constitution et l'évolution des partis politiques européens demeurent liées au développement du Parlement européen dans un triple sens : d'abord, c'est son élection par suffrage universel qui entraîne la création des fédérations de partis à l'échelle européenne (entre 1974 et 1976, les socialistes, les chrétiens-démocrates et les libéraux forment les premières fédérations de partis nationaux ayant comme ambition future la constitution des partis européens ; ils sont suivis par les régionalistes et les verts dans les années 80) ; en deuxième lieu, ce sont les groupes parlementaires existant dans son sein (les parlementaires y étant regroupés par affinité politique et non par nationalité) qui conduisent à la formation de ces trois premières fédérations européennes ; enfin, c'est l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen qui a influé sur le développement du système partisan européen.¹⁴⁷ La dynamique et la visibilité sur la scène politique des partis européens restent pourtant assez faibles.

A partir du Traité de Maastricht, un nouveau souffle est donné à « l'Europe des partis », l'article 191 du Traité stipulant que « les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union ». En 2003, dans la même logique de « réanimation » des partis politiques européens, le Règlement sur le statut et le

¹⁴⁶ J.-M. de Waele, R. Coman, « Les partis politiques européens », *Questions d'Europe n.134*, Fondation Robert Schuman, mai 2004.

¹⁴⁷ S. Hix, C. Lord, *Political Parties in the European Union*, London, MacMillan, 1997, A. Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

financement des partis politiques européens définit les partis européens et dresse une liste des critères minimum à remplir par les formations européennes en vue d'être financées par le budget communautaire, ce qui apporte un certain éclaircissement sur les conditions d'exercice de leur activité.

Actuellement, il y a dix partis politiques reconnus au niveau européen : Parti Populaire Européen (PPE), Parti Socialiste Européens (PSE), Parti Européen des Libéraux, Démocrates et Réformateurs (ELDR), Alliance Libre Européenne (ALE), Alliance pour l'Europe des Nations (AEN), Parti Démocrate Européen (PDE), Parti Vert Européen (PVE), Parti de la Gauche Européenne (PGE), Alliance pour une Europe des Démocraties (EUD) et Libertas. Conformément au Règlement de 2003, la personnalité juridique de ces partis est donnée par l'Etat où ils ont leurs sièges, ils sont représentés par des députés au Parlement européen ou dans les assemblées nationales ou régionales dans au moins un quart des pays membres (ou ils doivent avoir obtenu au moins 3% des voix aux élections européennes dans chacun des Etats membres constituant ce quart), respectent les principes de l'Union européenne, ont participé aux élections européennes ou ont manifesté l'intention d'y participer.

Distincts des groupes politiques du Parlement européen, les partis européens y sont généralement associés. Cela leur permet, d'une part, un contact plus direct avec les affaires européennes mais, d'autre part, cela fait qu'ils sont dominés par ces groupes politiques. Le rôle des partis européens sur la scène politique de l'Union européenne demeure donc assez marginal. Plusieurs facteurs y concourent : des visions hétérogènes au sein du même parti politique, des enjeux européens difficilement défendables par les partis (conséquence de la répartition des compétences entre l'UE et les Etats membres), la forte dominante nationale des élections pour le PE, l'absence d'un comportement politique qui donne substance aux règles du jeu politique. Paul Magnette¹⁴⁸ identifie trois obstacles au développement des partis politiques européens : les différences entre les conceptions et les intérêts de leurs membres, une offre politique peu personnalisée lors des campagnes électorales et des compétences européennes qui ne se retrouvent pas parmi les préoccupations les plus ordinaires des individus. D'autre part, pour l'opinion publique, il est difficile d'apercevoir la mission des partis européens vu que l'on continue à voter pour des

¹⁴⁸ P. Magnette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp.220-227.

candidats présentés par les partis nationaux, avec des programmes qui effleurent, tout au plus, les questions d'intérêt européen.

Un véritable système partisan de compétition (*competitive party government*) fait actuellement défaut au niveau de l'UE ; en d'autres termes, il n'y a pas de partis politiques qui s'affrontent lors des élections européennes sur des sujets européens dont l'approche différente devrait permettre aux électeurs de choisir entre des programmes opposés et qui fait que les préférences gagnantes se retrouvent au niveau de l'action législative et exécutive de l'UE.¹⁴⁹ En outre, une des fonctions classiques des partis politiques – la sélection des candidats – est suffisamment ignorée pour montrer une fois de plus que le mandat européen reste de second ordre et que ce n'est pas à travers le recrutement des candidats pour des postes européens que l'on vise à donner une certaine orientation à l'action politique. Au niveau européen, les partis « n'ont aucun rôle dans la sélection des élites : les membres du Conseil dérivent des élections nationales, les députés européens sont présélectionnés par les partis nationaux, et ceux de la Commission par les gouvernements. La composition de l'appareil des partis européens dépend elle aussi de négociations entre délégations nationales. Privés de membres et de militants – si on fait abstraction de l'appartenance indirecte des militants nationaux aux partis européens, appartenance dont la plupart des militants n'ont pas conscience – ils ne sont pas non plus les instruments de la mobilisation et de la socialisation politiques des électeurs ».¹⁵⁰ Si, traditionnellement, la sélection des candidats est une démarche à lourdes conséquences sur la composition des parlements et des gouvernements ainsi que pour la reddition de comptes (*accountability*) des élus, au niveau européen elle est donc loin de représenter un élément de la chaîne de responsabilité démocratique qui lie électeur et élu.

B. Le développement incertain des partis politiques européens

Les partis politiques européens restent, pour le moment, des acteurs peu visibles sur la scène politique européenne. Leur fonction de contrôle sur les décisions européennes est inexistante et ils n'exercent aucune influence sur la désignation des dirigeants européens. D'autre part, ils sont loin de remplir une fonction d'intégration sociale des individus et donc loin de contribuer « à la formation d'une conscience

¹⁴⁹ S. Hix, C. Lord, *Political Parties in the European Union*, London, MacMillan Press, 1997.

¹⁵⁰ P. Magnette, *op.cit.*, p.226.

européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union » (comme l'observait P. Magnette, l'indicatif présent utilisé par l'article 191 du Traité CE « relève plus du registre performatif que du descriptif »¹⁵¹).

T. Jensen, ancien Secrétaire général du PPE, met le succès de l'Union en rapport avec sa capacité à être « politiquement vibrante » ; pour cela, les partis politiques « doivent s'organiser de sorte à pouvoir incarner à travers l'Europe la volonté de cette partie de la population de l'Union qu'ils sont censés représenter ».¹⁵²

R. Prodi, à l'époque où il était Président de la Commission, parlait lui aussi de la liaison entre démocratie et partis politiques au niveau européen : « des partis européens forts et indépendants sont fondamentaux pour le renforcement démocratique dans l'UE. Ils vont assurer que les élections européennes reposent sur des éléments européens plutôt que nationaux ».¹⁵³

Entre les observations sceptiques des analystes et les discours plus enthousiastes des hommes politiques, les partis politiques européens demeurent assez discrets dans le paysage démocratique européen. Indéniablement, il y a eu une évolution au niveau des partis politiques européens depuis le milieu des années 1970, changement que S. Hix situe à quatre niveaux par rapport à leur organisation interne : la naissance des fédérations de partis (organisations faibles, reliées à une seule institution : le Parlement européen, objectifs : coordination des campagnes pour l'élection du Parlement et l'adoption des manifestes électoraux communs), le développement des groupes politiques au sein du Parlement (larges bureaucraties, structures stables de recrutement et de décision, financement par le budget communautaire, organisation interne forte, objectifs : assurer et maintenir un ensemble particulier des fonctions politiques – les sièges au Parlement européen – et coordonner le comportement politique des détenteurs de ces fonctions), le « nascent Euro-party » (les fédérations extraparlimentaires développent des relations avec les autres institutions communautaires et notamment avec le Conseil européen dans le but de suivre des objectifs politiques communs dans l'UE au plus haut niveau, stratégie qui semble payante vu l'importance que gagne le Sommet des Chefs de partis), enfin de véritables partis politiques européens qui répondent aux objectifs définis par le

¹⁵¹ *Ibidem*, p.222.

¹⁵² T. Jensen, *The European People's Party*, Basingstoke, MacMillan, 1998, p.177.

¹⁵³ R. Prodi cité par K. Heidar, *Parties and Clivages in The European Political Space*, Arena Working Papers, WP 03/7, University of Oslo, p.3.

Traité de Maastricht. Ce développement sur quatre niveaux est synthétisé dans le tableau ci-dessous :

External Party Organisation

Single Institution	Multiple Institution
<p>↓</p> <p>Transnational Party ↓</p> <p>Co-operation (EFGP) (EL</p>	<p>→</p> <p>Nascent Euro- Party DR) (PES, EPP)</p>
<p>European Parliamentary Party (EP Party Groups)</p>	<p>Party at European Level</p>

Si l'on est donc dans une tendance évolutive évidente, l'apparition de véritables partis européens ne s'est pourtant pas produite jusqu'à présent, comme le souligne S. Hix lui-même : « ...la transition des 'partis européens naissants' vers de réels 'partis au niveau européen' n'a pas encore eu lieu. Les PPE et PSE, ayant la structure organisationnelle interne la plus sophistiquées, ont fait quelques changements dans ce sens. Toutefois, l'organisation interne du PPE et du PSE continue à être très faible par rapport aux partis internes et la capacité des fédérations de partis de renforcer leurs positions à l'intérieur du système politique de l'UE reste faible. Par conséquent, les véritables partis au niveau européen sont encore loin». ¹⁵⁴

L'analyse des fonctions que les fédérations transnationales de partis devraient assumer conduit R. Ladrech ¹⁵⁵ au même constat. En estimant qu'elles doivent assurer le lien entre la dimension nationale et européenne, l'auteur identifie trois aspects de leurs fonctions : les relations entre le parti et le groupe parlementaire, les campagnes électorales et les élections et les rencontres des leaders politiques. L'observation des quatre grands partis (groupes) européens (Parti Populaire, Parti Socialiste, Alliance des Libéraux et Verts) montrent, d'une part, que la position du groupe reste dominante par rapport au parti (même au sein du Parti Socialiste, où la relation entre les deux est la moins problématique) et, d'autre part, que ce sont les partis nationaux qui continuent à détenir une position centrale dans le développement et l'évolution de l'activité de parti au niveau européen. Ceci est également visible lorsqu'il s'agit des campagnes électorales et des élections, puisque les élections pour le Parlement européen demeurent des élections de second ordre et « la dynamique de la concurrence dans l'arène nationale a plus à voir avec la politique gouvernement/opposition qu'avec les questions de nature européenne ». En outre, « les fédérations de partis font des efforts et investissent du temps dans cette activité (notamment leurs secrétariats et les groupes de travail), mais à la fin de la journée les partis nationaux continuent à préserver jalousement « leurs » systèmes politiques internes de toute « intrusion » européenne ou transnationale ». ¹⁵⁶ Enfin, pour ce qui est des réunions des chefs de parti (qui pourrait être un important élément de liaison entre le national et l'europpéen, vu que l'activité des fédérations implique les élites

¹⁵⁴ S. Hix, C. Lord, *op.cit.*, p.197.

¹⁵⁵ R. Ladrech, « The European Union and Political Parties », *Handbook of Party Politics*. 2006. SAGE Publications. 29 Sep. 2009. <http://sage-ereference.com/hdbk_partypol/Article_n43.html>.

¹⁵⁶ Ibidem.

politiques nationales), leur impact « est probablement plus important pour les fédérations de partis en termes de renforcement des réseaux de chefs de partis et leurs assistants et conseillers ». Toutefois, Ladrech estime que, même si le succès de ces réunions dépend en grande mesure de leur dissémination par les médias, « elles représentent une expression publique de la solidarité des familles partisanes et elles sont utiles au moins à un niveau symbolique ».¹⁵⁷

Pour d'autres, comme l'observait C. Lord¹⁵⁸, le paysage est moins sombre et le verre est plutôt à moitié plein qu'à moitié vide : le développement des partis politiques a été déjà lancé, puisque un nombre important de « positions législatives et exécutives majeures dans l'Union européenne sont pourvues par un recrutement au sein des acteurs partisans », ceux-ci « se retrouvent, à l'échelle des élites, dans des formations uniques au niveau de l'Union européenne : les fédérations de partis nationaux ou groupes transnationaux au Parlement européen », les groupes existants dans le PE « offrent un système de partis parlementaire *complet* en ce sens que toutes les familles politiques qui se retrouvent dans les différents Etats membres sont présents » ; « les formations qui agrègent, au niveau européen, les partis nationaux fournissent les liens horizontaux interinstitutionnels nécessaires dans un système politique complexe de pouvoirs dispersés » ; « le rôle des partis au niveau de l'Union européenne n'est pas monopolisé par les partis nationaux présents au gouvernement » et « les fédérations européennes de partis sont autonomes par rapport aux partis nationaux »¹⁵⁹, les fédérations européennes représentant « des contraintes importantes pour les partis membres nationaux ».¹⁶⁰

Selon nous, les perspectives d'évolution des partis politiques européens restent dépendantes du schéma démocratique dans lequel l'Union s'inscrit. Faute d'une vision politique cohérente, faute d'une identification précise des acteurs capables d'élaborer des programmes visibles et efficaces et des instruments susceptibles de soutenir leur mise en application et, surtout, faute d'un idéal démocratique clairement défini, le rôle même des partis politiques européens reste incertain.

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ C. Lord, « Les partis politiques et l'Union européenne. Quel type de concurrence imparfaite ? », in P. Delwit, E. Kulahci, C. Van de Walle (éds.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2001, pp. 39-56.

¹⁵⁹ L'auteur admet pourtant que leur unique fonction est « d'améliorer l'efficacité de la transmission des objectifs des partis nationaux et par là de diminuer les coûts de transaction de la formation de coalitions répétées ».

¹⁶⁰ C. Lord, *op.cit.*, pp.41-45.

C. Une démocratie européenne des partis ?

« Un parti n'est pas une communauté, mais un ensemble de communautés, une réunion de petits groupes disséminés à travers le pays (section, comités, associations locales, etc.) liés par des institutions coordinatrices »¹⁶¹, un constat classique qui permet d'envisager un lendemain plus homogène, plus unitaire et plus effectif pour les partis politiques européens. Les rôles que les partis sont appelés à assumer dans les systèmes démocratiques sont multiples : ils sont le lien entre les représentés et les représentants, entre la société et le gouvernement, ils soutiennent et promeuvent des programmes d'action politique fondés sur les besoins et les attentes des individus, mettent ensemble des demandes sociales qu'ils soumettent à la confrontation dans l'arène politique, contribuent à la formation et à l'agrégation des opinions politiques. Si la difficile affirmation de l'identité des partis politiques et leur état de latence rendent les théoriciens plutôt sceptiques concernant la capacité effective des partis européens d'assumer leur rôle démocratique, il ne manque pourtant pas les scénarios sur leur développement potentiel. Pour S. Hix, si la bonne exécution de ces multiples rôles à jouer suppose un système politique demandant un seul ensemble de partis politiques, chacun étant présent sur tout le territoire couvert par le système politique en question, l'avantage que l'Union pourrait en tirer serait que ce système permettrait aux partis de fonctionner comme des mécanismes de coordination des préférences des électeurs à travers l'unité politique et les changements dans le soutien envers l'Europe seraient le résultat des perceptions que se forme l'opinion publique sur des questions européennes et non pas suite à des débats qui ont peu à voir avec l'Union elle-même.¹⁶² R. Andeweg parle de trois développements possibles des partis à l'échelle européenne : la perspective « transnationale », (*transnational*) la perspective « véritablement européenne » (*truly European*) et la perspective « à demi-niveaux » (*split-level*). Le scénario transnational supposerait que les partis continuent à refléter les positions nationales à niveau européen (la possibilité la plus plausible pour l'auteur) ; l'hypothèse « véritablement européenne » impliquerait un système politique européen fondé sur des clivages politiques, tandis que la possibilité « à demi-niveaux » reposerait sur l'existence des mêmes partis au niveau interne et européen, avec des politiques distinctes pour les élections nationales et

¹⁶¹ M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1992, p.34.

¹⁶² *Ibidem*, p.8.

européennes.¹⁶³ Pour P. Mair¹⁶⁴, la possibilité d'un scénario véritablement européen est peu envisageable. Il impliquerait un profond changement au niveau du système interne de partis et les partis nationaux vont naturellement lutter contre tout développement contraire à leur pouvoir. D'autre part, le seul moyen d'avoir un système de partis compétitif au niveau européen est, selon lui, d'avoir une véritable compétition pour des postes exécutifs, donc un système parlementaire ou présidentiel.

Hix¹⁶⁵ voit le développement des partis européens dans une perspective fort ancrée dans le modèle national. Pour lui, le développement des politiques et de la structure institutionnelle de l'UE permettrait une politisation des institutions communautaires en suivant une ligne de démarcation idéologique droite/gauche, plus prégnante dans le comportement des élus (et des dirigeants européens) que les principes nationaux ou l'axe pro- et anti-européen. Dans cette Union politique, il reviendrait aux partis politiques d'assumer la charge de la gestion d'une politisation accrue des institutions selon la même logique bipolaire qu'au niveau interne. Cette vision, malgré ses vertus de déplacer le débat sur la démocratisation de l'UE du terrain unique des réformes institutionnelles sur celui essentiellement politique (avec la reconsidération du rôle accordé aux partis européens qui deviennent donc les moteurs et les gardiens d'une confrontation idéologique avec gagnants et perdants censée stimuler l'intérêt des Européens pour la vie politique de l'Union), ne réussit pourtant pas à convaincre tout le monde. P. Magnette estime, pour sa part, que surenchérir les vertus du débat idéologique ne ferait que conduire à un tableau peu réaliste et plutôt naïf où la politique ne serait que la rencontre entre « d'honnêtes élus et de méchants intérêts corporatistes » et la dynamique de la discussion conduirait forcément au triomphe des premiers.¹⁶⁶ D'autre part, le caractère peu intégré et fonctionnel d'un système politique européen qui, en plus, est « anonyme » (il est impossible d'attribuer entièrement la responsabilité d'une décision politique à un seul organe) n'encourage certainement pas le développement des partis politiques européens. Le professeur J-L. Quermonne critique également la vision de Hix, en considérant que le clivage politique dominant à l'intérieur de l'UE demeure celui qui oppose les Etats favorables à l'approfondissement de l'intégration et les partisans du

¹⁶³ R. Andeweg, « The Reshaping of National Party Systems », in *West Politics*, n.18/1995, pp.58-78.

¹⁶⁴ P. Mair, « The Limited Impact of Europe on National party System », in *West European Politics*, n.23/2000, pp.27-51.

¹⁶⁵ S. Hix, *op.cit.*

¹⁶⁶ P. Magnette, *op.cit.*, p.1.

statu quo et non les clivages partisans traditionnels gauche-droite. Ce sont l'importance et la persistance des « questions constitutives » qui exigent une attention accrue accordée aux questions fondamentales et non pas aux enjeux isomorphes (ceux qui ont la même forme et la même substance que la problématique nationale correspondante, par exemple les niveaux et types de réglementation des marchés, les droits de citoyenneté, la politique d'immigration, etc.), ce que la politisation encouragerait, estime S. Bartolini. Selon lui, la politisation n'est pas une réponse adéquate aux problèmes démocratiques actuels de l'Union. D'une part, « le mouvement vers un axe de politisation 'gauche-droite' n'établira le lien entre les intérêts et préférences des citoyens et la 'politique' européenne que si les vastes poches de méfiance et d'hostilité envers l'Union rencontrées parmi les citoyens européens et les classes moyennes peuvent se résorber en douceur dans l'acceptation de versions subtilement modifiées du processus d'intégration. Rien ne prouve que le clivage droite-gauche s'y prête ». D'autre part, « les partis politiques européens ne semblent ni assez forts ni assez considérés pour être les gardiens du processus de politisation ». ¹⁶⁷

Entre statut européen incertain et visions mitigées sur leur rôle démocratique, les partis politiques européens ne semblent donc pas aujourd'hui en position d'assumer une action dynamique de représentation politique à l'échelle de l'Union ou à proposer de véritables choix de politique européenne.

§.2. *Les limites des approches démocratiques parlementaires*

Augmentation des pouvoirs du Parlement européen, coopération renforcée entre le Parlement européen et les parlements nationaux, création des partis politiques européens sont autant de tentatives –même si elles relèvent des logiques différentes – de mettre en place un système démocratique européen qui reproduit assez fidèlement des éléments spécifiques au modèle national. Au cœur de cette vision se trouve l'idée que c'est la représentation politique, traduite en action parlementaire et issue de l'affrontement partisan, qui est à même d'assurer un degré élevé de démocratie.

En réalité, les formules politiques d'inspiration étatique ont eu des résultats mitigés : il y a eu consolidation démocratique en termes constitutionnels

¹⁶⁷ S. Hix, S. Bartolini, « La politisation de l'Union : remède ou poison ? », *Etudes et Recherches*, Policy Paper n.19, Notre Europe, (http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Policypaper19-fr.pdf).

(augmentation des pouvoirs du Parlement européen), mais pas rapprochement des citoyens par rapport à l'institution qui les représente directement ou au projet européen dans son ensemble ; cela a déterminé, d'une part, des critiques sur le modèle suivi et, d'autre part, la quête de nouveaux instruments démocratiques. Les limites des schémas expérimentés se trouvent principalement dans l'inadéquation de la théorie représentative à la structure à laquelle elle a été appliquée. Cela suppose à la fois des « incommodités » théoriques et une surévaluation des capacités démocratiques effectives des acteurs impliqués.

A. Les défis de la démocratie représentative au niveau européen

La représentation politique trouve son fondement démocratique dans trois présupposés : elle repose sur ce qui a été appelé l'*input oriented form*¹⁶⁸ de la légitimité (le peuple élit ses représentants dont les décisions affectent le destin de la communauté et qui sont responsables devant leurs électeurs ; les choix politiques sont donc issus de la volonté des citoyens exprimée à travers les élections.), les instruments permettant la mise en œuvre des choix politiques sont les lois élaborées par les corps représentatifs et représentent l'expression d'une « volonté générale » axiomatique, enfin il y a un rapport implicite entre cette « volonté générale » et le bien commun – la décision du législateur est censée servir l'intérêt de la cité. Au niveau communautaire, la situation est plus complexe, vu que la représentation doit transposer l'interaction entre des intérêts multiples : le Parlement européen représente les peuples des Etats membres, le Conseil – les gouvernements des Etats membres –, la Commission – l'intérêt général de la Communauté –, le Comité des Régions – les corps locaux et régionaux –, le Comité économique et social – les diverses catégories du secteur économique et social. Pour parvenir donc à ses objectifs, l'action de l'Union doit intégrer et gérer ces intérêts divers, ce qui rend difficile, voire impossible la compréhension de la représentation dans un sens unitaire, parlementaire.

Selon R. Dehousse¹⁶⁹, l'application du modèle étatique de la représentation à l'Union européenne est problématique dans un double sens : ce modèle est « faible d'un point de vue analytique » et « inadéquat d'un point de vue normatif à la

¹⁶⁸ Selon les formules d'*input* et *output legitimacy* de F. Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000.

¹⁶⁹ R. Dehousse, « The Legitimacy of European Governance: The Need for a Process Based Approach », in *Cahier européen de Sciences Po*, n.1/2001.

spécificité de l'Union européenne ». La démocratie représentative présente dans les discours sur l'Union européenne, soutient Dehousse, relève plutôt du XVIII^e siècle que de la société post-industrielle. Et il nous en offre quelques exemples (révélateurs également pour l'espace national) : des phénomènes tels l'émergence à grande échelle des bureaucraties, le développement des technologies, l'importance extraordinaire des conseils des experts dans les politiques publiques rendent presque impossible l'idée que les décisions affectant la collectivité soient prises par les représentants du peuple. La prise des décisions est un processus complexe et, dans beaucoup d'Etats les lois adoptées sont le plus souvent produites par l'Exécutif et influencées par les opinions des experts et par les négociations avec les représentants des différents intérêts organisés au niveau de la société. Par ailleurs, d'un point de vue normatif, la réforme institutionnelle comme réponse aux besoins démocratiques de l'Union a entraîné, avant tout, un renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Pour R. Dehousse, l'hétérogénéité de la communauté politique européenne est suffisamment grande pour que le système majoritaire où les décisions sont prises par la majorité des représentants des peuples soit problématique en l'absence d'une identité collective et d'une vision politique commune sur l'Europe.

La question du déficit démocratique serait d'ailleurs indissociable d'une vision normative sur l'Union européenne¹⁷⁰ qui conditionne ses formules démocratiques. Il y a deux idéaux-type qui orientent les attentes à l'intérieur de la construction politique qu'est l'Union européenne : le modèle fédéral et le modèle intergouvernemental. En fonction de ces modèles, les chaînes de la représentation politique changent : « dans le modèle fédéral, le Parlement européen devrait acquérir progressivement les mêmes compétences et attributions par rapport au gouvernement européen que celles que les parlements nationaux ont dans leurs Etats par rapport aux gouvernements nationaux. Les membres du Parlement européen sont directement élus. Dans cette vision, les partis politiques devraient s'affronter pour les voix de l'électorat sur des questions européennes. Dans le modèle intergouvernemental, le contrôle démocratique du processus décisionnel européen relève en premier lieu de la responsabilité des parlements nationaux des Etats membres devant lesquels les gouvernements nationaux sont responsables pour leur position lors des Conseils européens et en Conseil des Ministres. La représentation politique au niveau européen est par conséquent

¹⁷⁰ J. Thomassen, H. Schmitt, « Policy representation », *European Journal of Political Research*, n.32/1997, pp.165-184.

indirecte, à travers les canaux nationaux de représentation politique».¹⁷¹ En pratique, l'Union européenne est un assemblage où les deux visions coexistent, ce qui rend difficile l'application d'une grille de lecture traditionnelle ou une assimilation simpliste à l'échelle européenne des principes, des fonctions et des logiques politiques et institutionnelles internes.

Certains analystes parlent également d'un « éloignement structurel » qui fait que l'institution représentative assume difficilement cette fonction : « la capacité technique du Parlement de rapprocher et de représenter les électeurs dans le processus européen est tout simplement compromis dans les grands Etats par un problème de taille ».¹⁷² En outre, « la fonction abstraite de représentation du « peuple » – sa fonction de forum public – est également compromise par une combinaison de pouvoirs ineffectifs (ce n'est pas ici l'endroit de la vraie décision), modalités d'action (temps et lieu), problèmes « linguistiques », difficultés (et désintérêt) au niveau de la couverture médiatique ».¹⁷³ Pour J. H. Weiler¹⁷⁴ il s'agit d'une contradiction structurelle entre deux types de supranationalité, ayant pour effet un déficit démocratique : la *supranationalité normative* (qui se manifeste à travers l'applicabilité directe, la primauté, les compétences exclusives, la fonction « législative » de la CJCE) et la *supranationalité décisionnelle* (indépendance et autonomie relative des organes intergouvernementaux, poids sans égal des institutions intergouvernementales, mise en œuvre cohérente des décisions communautaires par les Etats membre). Pour sa part, J. Habermas identifie une autre contradiction : entre *l'économique* (qui, grâce à une forte intégration, s'exprime maintenant au niveau européen) et *la démocratie* (qui reste ancrée au niveau national). Cette expérience essentiellement étatique que les citoyens ont concernant le contrôle démocratique ne peut pas seconder un système économique qui, lui, se circonscrit à un espace supranational, d'où la naissance d'un déficit démocratique. La même perspective est mise en avant par Böckenforde¹⁷⁵ lorsqu'il parle d'un « problème structurel spécifique » de l'Union, à savoir la distinction entre deux niveaux où les différentes

¹⁷¹ *Ibidem*, pp.166-167.

¹⁷² J. H. Weiler, U. Haltern, F. Mayer, *European Democracy and its Critic. Five Uneasy Pieces*, EUI Working Paper RSC No.95/11, p.4.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ J. Weiler, «La Comunità europea», in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treceani, Roma, 1993.

¹⁷⁵ E-W. Böckenforde cité par O. Jouanjan, «De la démocratie dans l'Union européenne et son éventuelle Constitution», in T.Von Danwitz, J.Rossetto (Hrsg), *Eine Verfassung für die Europäische Union*, Konrad-Adenauer Stiftung e.V., Sankt Augustin, 2004, pp.199-215.

responsabilités sont assumées : les Communautés ont pris en charge les quatre libertés économiques, tandis que la responsabilité politique globale relève des Etats membres.

Tous ces éléments influent sur la signification habituelle du concept de représentation qui devient un assemblage de différents éléments et qui se circonscrit à une réalité politique s'exprimant au pluriel. En même temps, la position réelle des acteurs de la représentation a des conséquences sur le processus démocratique.

B. Les faiblesses des acteurs de la démocratie parlementaire

Une autre difficulté dans la transposition au niveau européen d'un système démocratique qui reproduit celui interne est engendrée par l'homologie limitée entre les fonctions effectives des acteurs impliqués (définies au niveau européen) et les rôles qu'on leur demande d'assumer (définis selon un modèle national). Cela a conduit à une sorte de surévaluation de leurs capacités démocratiques dans un système qui répond à des logiques politiques multiples.

Les faiblesses du principal organe de démocratisation (mises en lumière à différents stades de cette analyse) – le Parlement européen – résident à la fois dans le fait qu'il est encore tenu à l'écart de vastes domaines d'activité de l'Union¹⁷⁶ et dans son incapacité de lier de vrais ponts avec ses électeurs. R. Dehousse¹⁷⁷ met d'ailleurs en doute la possibilité même pour une assemblée supranationale de constituer une solution à la crise démocratique européenne. Pour une grande partie des citoyens européens, le Parlement européen demeure une assemblée éloignée dont l'activité reste en grande mesure inconnue et dont les membres ne représentent pas les besoins et les attentes de la population¹⁷⁸. Plus que cela, dans un système où la loyauté primaire reste ancrée au niveau national, la dimension interne peut être plus importante que la logique supranationale de la démocratie parlementaire. Non seulement l'absence d'un peuple européen unitaire, mais également la composition hétérogène de chaque peuple européen (qui constitue, chacun, un kaléidoscope de régions, cultures et intérêts non toujours identifiables avec un appareil étatique) rend la perception sur le Parlement européen encore plus confuse.

¹⁷⁶ P. Delwit, J.-M. De Waele, P. Magnette (dir.), *A quoi sert le Parlement européen ? : stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Bruxelles, Complexe, 1999. Il faut toutefois rappeler ici que l'implication du Parlement dans les affaires européennes a continuellement augmenté.

¹⁷⁷ R. Dehousse, *op.cit.*

¹⁷⁸ Voir l'Eurobaromètre Spécial 288/2008.

En ce qui concerne le possible redressement du profil démocratique de l'UE grâce à une meilleure coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux et à une plus grande implication de ces derniers au niveau européen, il est sans doute limité à cause du faible degré d'eupéanisation des assemblées nationales. L'adaptation des parlements nationaux au processus européen va, à notre avis, dans un double sens : d'une part, les parlements nationaux cherchent à faire de leur participation européenne un élément de renforcement de leur position interne (une sorte de « détournement » de l'eupéanisation) et, d'autre part, ils essaient de gérer le mieux possible une mission qui ne leur est pas familière (la spécificité et la complexité de l'approche communautaire supposent un véritable effort d'assimilation et de compréhension d'un langage et d'un contenu qui sont parfois très différents par rapport à ceux qu'ils rencontrent au niveau interne). Il y a deux types de facteurs qui ont influencé les résultats de l'eupéanisation des parlements nationaux, l'un intervenant au niveau interne (la négociation entre les parlementaires et les gouvernements, partiellement encadrée par l'agenda européen) et l'autre se manifestant au niveau de l'Union, à savoir son déficit démocratique (celui-ci a imprimé une certaine dynamique au processus d'eupéanisation). Les rapports entre les parlements et les gouvernements restent dominés par l'absence d'une règle européenne qui « oblige » les Etats à réagir. Comme l'affirme C. Radaelli¹⁷⁹, l'eupéanisation passe par la formulation d'une règle, idée ou pratique au niveau européen et c'est à partir de celle-ci que les Etats « prennent position » (insertion, modification, rejet de la règle). La difficulté de la naissance d'une telle règle réside dans la place extrêmement réduite que les assemblées internes occupent dans le processus décisionnel européen. Il s'agit d'une marginalisation que les parlementaires nationaux n'ignorent pas et ils sont bien conscients qu'il leur est pratiquement impossible de modifier substantiellement un dossier européen, d'où une diminution de leur intérêt pour l'Europe : « à l'évidence, l'intérêt de l'élu à agir vis-à-vis des dossiers européens et aussi contraint par la faible probabilité qu'un député ou un groupe de députés puissent modifier substantiellement les outputs d'une négociation

¹⁷⁹ C. Radaelli, « The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes and Concepts, Methodes and Challenge of Empirical Research », in *Politique européenne*, 5 /2001, pp.107-142.

engageant un réseau d'acteurs dont le nombre et la diversité est sans commune mesure par rapport aux politiques nationales ». ¹⁸⁰

Un autre obstacle à l'eupéanisation des assemblées nationales est leur positionnement par rapport au parlementarisme même. M. Latek ¹⁸¹ observait que les traditions parlementaires existantes dans chaque pays de l'Union constituaient autant de difficultés dans la définition d'une vision commune sur le rôle que les parlements nationaux devraient jouer au niveau européen. L'auteur se penche sur l'analyse des attitudes des parlementaires britanniques et français au sein de la COSAC et de leurs perceptions sur la coopération interparlementaire. Selon elle, les différences et les divergences naissent de « l'influence croisée et parfois opposée des diverses traditions parlementaires nationales » ¹⁸². Ainsi, « l'analyse du débat interne de deux assemblées a distinctement mis en exergue des perspectives hétérogènes, dans lesquelles s'inscrit le discours relatif à la coopération interparlementaire. Pour les Britanniques, toute velléité collective, issue des parlements nationaux apparaît suspecte dans la mesure où elle est assimilée à une menace, tout au moins symbolique, pour la souveraineté parlementaire. Au contraire, pour nombre de députés français cette même ambition commune est perçue comme une occasion de soulager leur parlement d'un certain nombre d'entraves constitutionnelles rigides ». ¹⁸³ Même si, admet Latek, « les parlementaires (...) disposent désormais d'une réelle référence commune issue de ces interactions : **les parlements nationaux** », cette nouvelle « représentation ne va sans doute guère influencer les bases historiques et politiques sur lesquelles ces institutions s'érigent » et, « à court terme, les particularismes nationaux risquent de peser sur toute initiative de réforme ». ¹⁸⁴

Enfin, la dynamisation de la démocratie parlementaire européenne par une structuration partisane européenne est encore loin de produire des effets. Et cela à condition qu'elle puisse produire un quelconque effet, vu que, selon certains ¹⁸⁵ « l'archétype du parti politique apparaît totalement inadapté au modèle politique

¹⁸⁰ O. Rozenberg, « La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union européenne », in O. Costa, E. Kerrouche, P. Magnette, *op.cit.*, p.82.

¹⁸¹ M. Latek, «Le poids des traditions parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire. La participation française et britannique à la COSAC », in *Politique européenne*, n.9/2003, pp.143-163.

¹⁸² *Ibidem*, p.143.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 161.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ P. Magnette, « Les contraintes institutionnelles au développement des partis politiques européens », in P. Delwit, E. Külahci, C. de Walle (éds.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2001, pp.57-66.

inédit que constitue l'Union. Les partis se nourrissent traditionnellement du soutien des citoyens, alors que l'Union s'accommode d'une opinion publique passive, d'une « abstention constructive ». Les partis se construisent en développant une identité idéologique qui se démarque de celle de leurs concurrents, tandis que l'Union s'efforce de désactiver les références idéologiques au profit des compromis centristes. Les partis bâtissent des programmes complets ; l'Union mène des politiques sectorielles. Les partis, enfin, concentrent leur attention sur l'organe cardinal qu'est devenu le gouvernement alors que les institutions de l'Union sont spécialisées et qu'aucune d'elles ne domine. Le « modèle communautaire » rejette, dans ses caractéristiques les plus profondes, la forme classique du parti politique, comme une souche peut rejeter une greffe incompatible ».¹⁸⁶

La représentation politique connaît donc un certain malaise au niveau européen. Il ne s'agit pas d'une mise en cause de ses fondements, mais d'une nécessité d'adaptation à un cadre politique particulier, soumis à des logiques spécifiques. Cela exige de nouvelles formules de représentation et d'implication citoyenne dépassant le cadre de la démocratie parlementaire et qui permettent la construction des projets et des programmes auxquels adhèrent activement de larges franges de citoyens.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p.63.

Titre II – La citoyenneté européenne : du caractère juridique à la dynamique démocratique

L'idée de démocratisation de l'Union européenne, pensée d'abord en termes du renforcement des pouvoirs du Parlement européen, connaît aujourd'hui une approche orientée davantage vers le citoyen. Il s'agit donc du passage de l'adhésion citoyenne passive à une implication active au niveau européen, afin de contribuer à la dynamisation de la vie démocratique de l'UE. Posée en termes de « citoyenneté », cette question renvoie à une meilleure valorisation des droits dont disposent les citoyens européens dans un contexte où la cristallisation de la communauté politique est subordonnée aussi aux rôles que le citoyen peut, doit et veut assumer. Dans ce deuxième Titre, nous allons aborder la question de la citoyenneté européenne dans la triple perspective proposée par Dominique Schnapper¹⁸⁷ : la citoyenneté comme statut juridique, la citoyenneté comme principe de légitimité politique et la citoyenneté comme source du lien social.

La citoyenneté européenne telle que consacrée par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam nous met en face d'une réalité dont le contenu est défini à la fois de manière positive et négative : par ce qu'elle est et par ce qu'elle n'est pas, par ce qu'elle pourrait être et par ce qu'elle ne deviendra peut-être jamais. La citoyenneté européenne est un concept juridique dont les spécifications ne s'arrêtent pas à la lettre du traité qui l'envisage, lui-même, dans une perspective évolutive : « ...le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après approbation du Parlement européen, peut arrêter des dispositions tendant à compléter les droits énumérés » (art. 22 TCE). La citoyenneté juridique européenne définit le statut du citoyen européen, précise ses rapports avec la nationalité des Etats membres et introduit de nouvelles interactions entre les différents acteurs de la scène démocratique européenne. En même temps, elle soulève toute une série d'interrogations sur le type d'appartenance qu'elle pourrait ou devrait instaurer. Son caractère non autonome fait que les changements qu'elle introduit au niveau de l'idée d'appartenance territoriale qui accompagne traditionnellement la notion de

¹⁸⁷ D. Schnapper, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Gallimard, 2000 (il s'agit, en fait, d'une reformulation de la trilogie classique de T.H. Marshall : l'élément civil, l'élément politique et l'élément social, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950).

citoyenneté soient plutôt flous : l'appartenance nationale ne perd pas son importance, mais son sens habituel se voit défié (Chapitre I).

La citoyenneté européenne reste un concept problématique non seulement à cause de sa spécificité qui la met dans une relation particulière avec des notions telles nationalité et communauté politique (notions-clé dans l'évolution du concept), mais également à cause de ses moyens concrets d'expression qui sont limités soit par les textes communautaires mêmes, soit par des pratiques civiques (comme l'exercice électoral) qui ne sont pas suffisamment ancrées dans le sol européen. Ainsi, la difficulté pour la citoyenneté européenne n'est pas uniquement de prouver qu'elle a les attributs d'une véritable « citoyenneté », mais également la capacité de proposer un nouveau modèle, post-national, du concept. Bref, qu'elle est suffisamment « citoyenneté » et suffisamment « européenne ». Dans cette logique, une démocratie européenne où le citoyen européen joue un rôle actif a besoin à la fois d'un statut juridique en cohérence avec la spécificité et les objectifs du projet européen, des procédures de participation clairement définies et d'éléments identifiables et identifiés qui nous définissent fondamentalement en tant qu'Européens et que nous partageons avec les autres, ceux qui fondent notre « européanité ». Pour faire de la citoyenneté européenne un statut légal fort et, en même temps, un élément vivace d'un continuum démocratique européen, il faut s'interroger aussi sur les manières dont cet instrument juridique est perçu et utilisé et comment il pourrait contribuer au renforcement d'une « conscience européenne » nécessaire à un projet politique partagé (Chapitre II).

Chapitre I – Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne

Le concept de citoyenneté n'est sans doute pas facile à appréhender. Si son évolution lui a attribué certains traits desquels toute interprétation reste tributaire (comme l'appartenance à un cadre politique clairement défini, la possession de certains droits et obligations, l'exclusion de certaines catégories sociales), elle l'a aussi rendu de plus en plus complexe; à la fois principe de légitimité juridique et composante du lien social, marquée par des tensions internes (la citoyenneté se définit à la fois par rapport à la société civile et à l'Etat) et externes (l'universalité de la théorie des droits de l'homme se trouve en opposition avec à l'approche d'exclusion proposée par la citoyenneté), la citoyenneté connaît des spécificités nationales qui font

varier sa signification. Comme l'observait A. Schumacher¹⁸⁸, le *citoyen* est l'« héritier du message de la Révolution française, porteur du message universel des idéaux de liberté, d'égalité et de fraternité. Porteur de la souveraineté nationale, il adhère à un projet de société lié aux droits de l'homme et au patriotisme culturel », le *citizen* se situe « dans le délicat équilibre entre l'affirmation de la liberté individuelle et la responsabilité communautaire construite à partir de la cellule familiale, du voisinage et de la commune pour aboutir à la communauté nationale » et le Staatsbürger est « placé dans le contexte de la Kulturnation, fondée sur la Communauté (Gemeinschaft) de langue et de l'appartenance ethnique ». Sur un terrain tellement divers, avec des approches relevant aussi des conceptions « rationalistes » (mises en avant par la Révolution française) que des visions « culturelles » (l'appartenance subjective à une culture fixe les racines irrationnelles de l'individu), enraciner une citoyenneté de type transnational paraît un acte audacieux et difficile à mettre en œuvre.

Dans un premier temps, notre analyse retrace l'évolution de la citoyenneté européenne et se penche sur ses fondements juridiques afin de mieux saisir les éléments de nouveauté que cette citoyenneté européenne introduit, ainsi que les principaux obstacles et contradictions qui l'entourent.

Section I – Vers un nouveau statut juridique

La citoyenneté naît dans l'Antiquité gréco-romaine, mais c'est la Révolution française qui la lance dans sa « carrière » moderne, en proposant une vision toute neuve : fonder la légitimité politique sur la citoyenneté. A partir de ce moment-là, la citoyenneté s'impose comme élément central de la vie démocratique et indicateur d'une *affectio societatis* traduite également par l'intérêt pour et la participation des citoyens à la *res publica*. La citoyenneté européenne essaie de proposer une nouvelle lecture du concept, au-delà de son développement historique. Cela fait que cette nouvelle citoyenneté européenne est deux fois problématique : d'abord parce qu'elle doit répondre aux significations déjà acquises par le concept de « citoyenneté » (lourdes de conséquences en plan juridique et politique) et ensuite assumer et intégrer une nouvelle réalité décrite par l'adjectif « européenne ».

¹⁸⁸ A. Schumacher, « Citoyenneté et quête identitaire. Les codes allemands de la nationalité », in *Allemagne d'aujourd'hui*, n.157, juillet-septembre 2001, pp.99-117.

D'un point de vue juridique, la citoyenneté est un statut qui confère à son détenteur une légitimité juridique traduite par des droits (civils, politiques, sociaux) et des obligations. C'est le lien juridique de la citoyenneté qui est le signe que l'on est membre d'un groupe particulier (la communauté des citoyens partageant un même statut juridique). Le noyau dur de la citoyenneté est le politique, dans le sens où le citoyen est celui qui, à l'intérieur de sa communauté, a le pouvoir de définir la loi. La citoyenneté est donc, en premier lieu, une question de pouvoirs et de droits.¹⁸⁹

§.1. Une citoyenneté européenne avant la lettre

La citoyenneté européenne s'est construite par étapes et continue à être, à en croire le traité (art. 22 TCE, voir *supra*) une notion susceptible d'évoluer. Si, au début, elle était essentiellement économique, la citoyenneté européenne traduit aujourd'hui une approche politique de l'Union, confortée et consolidée par les traités, et qui vise le rapprochement entre les citoyens ayant un même statut et une construction censée représenter leur décision de vivre ensemble. Il s'agit, d'une part, des droits octroyés en vertu de cette nouvelle citoyenneté et, d'autre part, d'une stimulation de la participation citoyenne au niveau européen grâce à ce même statut.

L'évolution juridique de la citoyenneté au niveau européen a connu un trajet assez ambigu : d'abord, l'octroi des droits (économiques et politiques) sans qu'il y ait de statut citoyen et ensuite, la reconnaissance juridique d'une citoyenneté européenne (par le Traité de Maastricht et reconfirmée par le Traité d'Amsterdam), mais dont le statut n'est pas autonome et qui prend forme dans des droits plus ou moins spécifiques et qui ne s'accompagnent d'aucune obligation.

A. De la citoyenneté économique à la citoyenneté politique

Les débuts de l'histoire de la citoyenneté européenne se retrouvent dans la Traité de Rome qui, dans son art. 48 (actuellement 39) garantit la libre circulation des personnes actives (travailleurs salariés, travailleurs indépendants, prestataires de services) et de leurs familles à l'intérieur de la Communauté.

¹⁸⁹ La citoyenneté ne s'y limite certainement pas. D'autres droits s'y attachent, parfois obtenus même avant la citoyenneté politique (droits civils, certaines libertés) ou qui existent en dehors de la citoyenneté politique.

Conformément au Traité CE, trois libertés s'appliquent à ceux qui exercent une activité rémunérée dans un autre Etat membre : la libre circulation des personnes, la liberté d'établissement et la libre circulation des services (pour les prestataires de services) et un seul principe : la non discrimination (l'art. 48§2 stipule que la libre circulation des travailleurs « implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail »).

En ce qui concerne le champ *ratione personae* de la liberté de circulation, celle-ci est limitée aux seuls travailleurs salariés ou indépendants, sans qu'il y ait pourtant aucune référence à une quelconque nationalité. Toutefois, la pratique a montré que ce droit n'était reconnu qu'aux ressortissants des Etats membres¹⁹⁰ qui sont aussi les bénéficiaires de la liberté d'établissement et de prestation de services.

Pour ce qui est du champ *ratione materiae* de la liberté de circulation, elle est consentie à des fins purement économiques afin de promouvoir l'intégration économique au sein du Marché intérieur. Pourtant, la signification de cette liberté de circulation ne se limite pas à sa portée économique et le phénomène doit être vu dans sa dynamique. Le droit communautaire a cette caractéristique exceptionnelle pour un droit supranational de conférer des droits directement aux individus. Certes, l'évolution du droit international accorde aussi plus de place aux individus comme acteurs de la scène internationale, mais les dispositions *self executing* sont toutefois rares en droit international. Le droit de libre circulation défini par le Traité de Rome est vite devenu effectif, puisque du novembre 1968 la réalisation des dispositions du Traité a été assurée.¹⁹¹ Depuis, le principe a un effet direct dans tous les Etats membres.¹⁹² Même si la portée de ces droits demeure circonscrite à un cadre économique, on peut toutefois affirmer qu'une nouvelle génération de droits est concrètement née pour les citoyens des Etats membres de la Communauté, qui influe sur les droits rattachés à leur citoyenneté nationale.

Certains auteurs voient même dans la consécration du rôle de l'individu dans le système juridique communautaire à travers la jurisprudence de la Cour (dans son

¹⁹⁰ Les travailleurs des Etats tiers, les réfugiés et demandeurs d'asile résidant dans un Etat membre sont exclus du bénéfice de ce droit. Ces personnes connaissent un régime spécial, développé dans le règlement sur la Sécurité Sociale des travailleurs immigrés (RE n° 1408/71, art.2).

¹⁹¹ Voir, dans ce sens, le règlement n° 1612/68 et la directive 68/360.

¹⁹² CJCE, affaire *Van Duyn*, 4 décembre 1974, aff. 41/74, Rec. 1974, p. 1337.

arrêt *Van Gend en Loos*¹⁹³, le juge de Luxembourg a affirmé dès 1963 que « la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats membres ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les Etats membres, mais également leurs ressortissants ») « l'acte de naissance de la citoyenneté européenne ».¹⁹⁴ Nous pouvons donc parler, aux débuts de la construction communautaire, d'une « première forme, embryonnaire et imparfaite, de la citoyenneté européenne ».¹⁹⁵ Qu'il s'agisse d'un phénomène dont la portée dépasse la stricte approche économique et pragmatique le prouve également l'évolution ultérieure de ce qui va devenir par après la citoyenneté européenne.

En 1969, après le sommet de la Haye, la relance du projet communautaire est marquée par une nouvelle vision sur l'Europe commune qui devra trouver dorénavant les moyens du rapprochement et de la coopération politiques. Cette orientation vers le politique des Communautés est secondée par une intensification des efforts du Parlement européen de se faire élire par suffrage universel direct. En 1960, l'Assemblée européenne avait déjà présenté un projet de convention (élaboré sur la direction du député belge Fernand Dehousse) visant à introduire le suffrage universel direct. Les préoccupations pour une Europe politique qui animent les années 1970 ne peuvent qu'offrir un cadre propice pour les démarches du Parlement. Dans ce contexte, en 1973 le Parlement décide d'élaborer un nouveau rapport (rapport Patjin) qui est adopté le 14 janvier 1975. Ayant comme but de « donner à l'exercice du pouvoir par les Communautés la légitimité qui lui manquait en partie jusqu'ici » à travers l'instauration du suffrage universel direct comme moyen d'élection des parlementaires européens, le rapport Patjin fonde cette démarche sur la nécessité d'« enraciner profondément le processus d'unification européenne chez les peuples concernés ».¹⁹⁶ Avec l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, adopté en 1976 (et dont la première mise en application a eu lieu en 1979), on assiste à la concrétisation d'une nouvelle dimension de la citoyenneté au niveau européen, plus politique et qui met en avant le citoyen-électeur.

¹⁹³ CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, Rec., p.23.

¹⁹⁴ P. Magnette, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1999, p.21.

¹⁹⁵ L. Levi-Sandri, *Bulletin CE*, 11-1968, p.6.

¹⁹⁶ Rapport fait au nom de la Commission politique, du 13 janvier 1975, relatif à l'adoption d'un projet de convention instituant l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (Rapporteur : M. Schelto Patijn) (<http://www.ena.lu/europe/1969-1979-crisis-relance/rapport-patijn-1975.htm>).

On est donc dans une période de transition de la citoyenneté européenne qui n'est plus exclusivement économique, ni pleinement politique (quoique le droit de vote reste l'expression la plus politique de la citoyenneté). La participation à la vie européenne n'est plus circonscrite à la seule activité économique et le nouvel acteur endosse aussi (au moins théoriquement) la chemise du citoyen-gouvernant par l'entremise des instruments de la démocratie représentative.

Les formules proprement politiques du discours citoyen sont toutefois timides, car la construction européenne elle-même demeure essentiellement économique. Cela fait que l'approche européenne en termes de citoyenneté reste tributaire de l'absence d'un véritable projet politique et on va mettre en avant « plutôt l'individu membre d'une société civile européenne que le citoyen membre d'une communauté politique »¹⁹⁷. Cela est évident dans le rapport présenté par le ministre belge Leo Tindemans, en décembre 1975, consacré à l'Union européenne. Dans le Chapitre IV du rapport, l'auteur aborde l'Europe des citoyens à travers trois types de droits : les droits fondamentaux, les droits des consommateurs et la protection de l'environnement. Comme l'observait J. Alvim, il n'y a, dans ce rapport, que deux propositions liées à des droits politiques : la possibilité, pour les particuliers, de saisir la CJCE lorsqu'un acte des institutions communautaires violerait un de leurs droits fondamentaux¹⁹⁸ et les élections européennes. Cela conduit Alvim à la conclusion que « si le premier comporte des nouveautés, l'on voit qu'il est abordé par le rapport plutôt comme une protection des droits-libertés dans une vision classique des libertés individuelles. Si le dernier comporte aussi des nouveautés, l'on voit que des questions importantes comme le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants des Etats membres aux élections européennes dans l'Etat membre de résidence et la procédure uniforme ne sont pas mentionnées. En outre, l'élection européenne est directement liée à la stratégie fonctionnelle de rapprochements des sociétés civiles nationales visant la formation des solidarités à l'échelle européenne ».¹⁹⁹ Cette approche montre, selon Alvim, que le discours sur la citoyenneté européenne est projeté dans une dimension non-politique, étant vue comme le résultat de certains rapprochements

¹⁹⁷ J. L. de R. Alvim, *Citoyenneté européenne : contribution à l'étude d'un lien polycentrique*, Presses Universitaires du Septentrion, 2000, p.142.

¹⁹⁸ Cela constitue « un droit politique nouveau dans la mesure où il établit la dissociation entre le territoire national et les effets juridiques de la nationalité ». (J. L. de R. Alvim, *op.cit.*, p.147).

¹⁹⁹ *Ibidem*, pp.149-150.

d'ordre économique, culturel, etc. Cela a permis, à l'époque, d'éviter la question délicate de la construction du corps politique.

Deux constats immédiats peuvent être faits pour cette période d'ébullition de l'Europe politique européen dans les années 1970 : les individus ne sont plus vus uniquement en tant qu'acteurs économiques au niveau européen, mais aussi comme acteurs politiques (préfigurant donc le citoyen européen) et la reconnaissance de certains droits n'est pas attachée à un statut citoyen défini en termes juridiques.

B. La présence récurrente du citoyen européen dans les discours européens

Après l'élection du Parlement européen par suffrage universel direct, une voie a été ouverte et la notion de citoyen européen ne tardera pas à s'immiscer dans les discours sur une Europe qui se veut toujours plus politique. On observe même que tout discours sérieux sur l'Europe ne peut plus se passer (surtout à partir des années 1990) des références au citoyen européen. Pourtant, il s'agit d'un citoyen européen à traits imprécis et dont les modalités d'expression restent assez diffuses. Parfois, il se dissimule sous des formules plus générales, concernant l'identité de l'Europe, institutions démocratiques, respect des droits de l'homme, solidarité des peuples européens, participation des collectivités locales et des autorités régionales à la construction européenne ; autre fois, il se présente de manière plus directe, pour montrer de manière très claire que l'Europe politique ne saurait pas l'ignorer. C'est bien le cas du Projet de traité sur l'Union européenne (1984), rédigé par la commission institutionnelle du Parlement européen, présidée par Altiero Spinelli (et qui restera à jamais un projet). Telle que présentée par le Projet Spinelli, l'Union européenne reconnaît et consacre le citoyen européen comme acteur politique et juridique de la construction communautaire :

« Article 3

Les citoyens des Etats membres sont par là-même citoyens de l'Union. La citoyenneté de l'Union est liée à la qualité de citoyen d'un Etat membre; elle ne peut être acquise ou perdue séparément. Les citoyens de l'Union participent à la vie politique de celle-ci dans les formes prévues par le présent traité, jouissent des droits qui leur sont reconnus par l'ordre juridique de l'Union et se conforment aux normes de celui-ci.

Article 4

1. L'Union protège la dignité de l'individu et reconnaît à toute personne relevant de sa juridiction les droits et libertés fondamentaux tels qu'ils résultent notamment des principes communs des constitutions des Etats membres, ainsi que de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. L'Union s'engage à maintenir et à développer, dans les limites de ses compétences, les droits économiques, sociaux et culturels qui résultent des constitutions des Etats membres ainsi que de la Charte sociale européenne.

3. Dans un délai de cinq ans, l'Union délibère sur son adhésion aux instruments internationaux susmentionnés ainsi qu'aux pactes des Nations unies relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans le même délai, l'Union adopte sa propre déclaration des droits fondamentaux selon la procédure de révision prévue à l'article 84 du présent traité.

4. En cas de violation grave et persistante par un Etat membre des principes démocratiques ou des droits fondamentaux, des sanctions pourront être prises suivant les dispositions de l'article 44 du présent traité ».²⁰⁰

Une citoyenneté européenne assez prometteuse, englobant toutes les catégories de droits, quoique définie plutôt par rapport au droit interne des Etats membres et à des engagements internationaux qu'en tant qu'élément de rapprochement et d'identification à une communauté européenne.

En même temps que la rédaction du Projet Spinelli, le Conseil européen entreprend ses propres démarches et en juin 1984, après la déclaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart, 1983), réaffirmant l'adhésion des Etats membres aux objectifs définis à La Haye, le Conseil européen de Fontainebleau décide toute une série de mesures à valeur fort symbolique et qui sont censées traduire l'« Europe des citoyens » : « Le Conseil européen estime qu'il est indispensable que la Communauté réponde à l'attente des peuples européens en adoptant les mesures propres à renforcer et à promouvoir son identité et son image auprès de ses citoyens et dans le monde.²⁰¹

Le Conseil et les pays membres sont invités à étudier dans les plus brefs délais les possibilités conduisant : à la création d'un passeport européen, à un document unique pour la circulation des marchandises, à la suppression de toutes les formalités

²⁰⁰ Projets de traité du Parlement européen sur l'Union européenne dit « Projet Spinelli », extraits (http://www.franceurope.org/pdf/projet_spinelli.pdf).

²⁰¹ Conseil européen de Fontainebleau, 25 et 26 juin 1984, Conclusions de la présidence (<http://www.ena.lu/mce.cfm>).

de police et de douane aux frontières intercommunautaires pour la circulation des personnes, à un système général d'équivalence des diplômes universitaires, de manière à rendre effectif le droit de libre établissement au sein de la Communauté. Le comité sera également chargé d'examiner des suggestions telles : instruments symboliques de l'existence de la Communauté (notamment un drapeau et un hymne), constitution d'équipes sportives européennes, banalisation des postes frontières, frappe d'une monnaie européenne, l'Écu. D'autres mesures visent les initiatives à prendre par les Etats membres afin d'encourager la jeunesse à participer aux actions de la Communauté.²⁰²

Bien que moins offrant en termes de droits (seuls le droit à la libre circulation des personnes et le droit à l'établissement dans un autre Etat membre sont rappelés ici) et sans faire référence à une possible citoyenneté européenne, le texte du Conseil est beaucoup plus soucieux que le Projet Spinelli de l'identité européenne et ses différents moyens d'expression. Ce qui est intéressant dans l'approche du Conseil européen de Fontainebleau est cette nécessité de diffuser une symbolique européenne forte et qu'il met en avant à travers des éléments qui puissent rendre le projet communautaire plus concret pour les citoyens, plus ancré dans leur vie.

Si, avec le Projet Spinelli, nous avons une « sensibilisation juridique », par le(s) droit(s), des citoyens de l'Europe, le Conseil de Fontainebleau part à la conquête des citoyens à l'aide des symboles et des faits de vie. Ces deux approches seront présentes dans toutes les visions sur l'Europe des citoyens à partir des années 90 et esquisseront le tableau ambigu de ce qui va être la citoyenneté européenne. Certes, sa consécration formelle par le Traité de Maastricht apporte certains éclairages, mais toutes les équivoques ne sont pas levées d'où les réactions contradictoires par rapport à ce nouveau concept. Simple reprise de l'acquis communautaire, pour certains, aboutissement²⁰³ ou premier pas vers une nouvelle communauté politique²⁰⁴, pour d'autres, la citoyenneté européenne n'est sans doute pas une notion qui laisse indifférent.

²⁰² *Ibidem.*

²⁰³ P. Garrone, « Les droits du citoyen européen – L'acquis communautaire et l'apport du traité de Maastricht », *Revue suisse de droit international et européen*, n° 3/1993, pp.251-271, G. Sébastien, « La citoyenneté de l'Union européenne », *Revue de droit publique*, septembre -octobre, 5 (109)/1993, pp.1263 – 1289.

²⁰⁴ J.-C. Masclet, « Vers une citoyenneté européenne ? », *Cahier français*, « Citoyenneté et société », n° 281/1997, p.81.

§2. La consécration juridique de la citoyenneté européenne

Les années 1990 connaissent une dynamisation du débat sur la démocratisation de l'Union et, dans ce contexte, on pose aussi la question d'une affirmation plus nette de la citoyenneté européenne. Le Traité de Maastricht, avec sa volonté de donner une nouvelle impulsion à une Europe plus politique et, à la fois, plus proche de ses citoyens, représente le moment de pointe dans l'affirmation de la citoyenneté européenne. Ses prévisions seront mieux précisées et complétées par le Traité d'Amsterdam. Les deux traités représentent non seulement les moments centraux dans la définition de la citoyenneté européenne, mais aussi la reprise de toute une série d'ambiguïtés qui ont marqué le processus de sa construction, consacrant la coexistence des avancées réelles et des rhétoriques assez floues.

A. La citoyenneté européenne dans les traités

Les efforts de faire une Europe où les citoyens aient un rôle plus évident à jouer se voient « récompenser » par la consécration d'une citoyenneté européenne, expressément définie par le Traité sur l'Union Européenne. C'est pour la première fois que la citoyenneté européenne trouve sa place dans un traité et ce texte restera, malgré ses limites, le moment fort de l'Europe du citoyen. A partir du Traité de Maastricht, les citoyens des pays membres de l'Union seront donc les bénéficiaires d'un nouveau statut juridique – celui de citoyen européen – composé de droits ainsi que d'une protection de ces droits.

L'article B (actuellement art.2) du Traité sur l'Union européenne stipule que « l'Union se donne pour objectif (...) de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses États membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union ». L'article 8 (art.17, actuellement) précise le contenu de cette nouvelle citoyenneté ainsi que ses rapports avec la citoyenneté nationale :

« Article 8

1. Il est institué une citoyenneté de l'Union.

Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité.

Article 8A

1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application.

(...)

Article 8B

1. Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. (...)

2. Sans préjudice des dispositions de l'article 138 paragraphe 3 et des dispositions prises pour son application, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. (...)

Article 8C

Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État (...)

Article 8D

Tout citoyen de l'Union a le droit de pétition devant le Parlement européen conformément aux dispositions de l'article 138 D.

Tout citoyen de l'Union peut s'adresser au médiateur institué conformément aux dispositions de l'article 138 E. »

Il s'agit donc d'un ensemble de droits censés permettre aux nationaux des États membres de prendre part activement à la vie économique et politique de l'Union. Plus que cela, il s'agit d'un ensemble de droits définis par rapport à un statut consacré en dehors du cadre juridique et politique national, quoique intimement lié à celui-ci et qui complète le patrimoine juridique des nationaux des États membres.

Aux prévisions du Traité de Maastricht sur la citoyenneté européenne s'ajoutent les dispositions du Traité d'Amsterdam²⁰⁵ qui modifie les articles 8 et 8D (articles 17 et 21 actuels) : d'abord, on précise très clairement la nature de la

²⁰⁵ Le traité d'Amsterdam a également trouvé la solution politique pour une libre circulation des personnes plus effective, en intégrant l'Accord Schengen dans le Traité sur l'Union européenne (certains États membres ont toutefois souhaité avoir un statut particulier et conserveront des contrôles à leurs frontières avec d'autres États membres).

citoyenneté européenne - il s'agit d'une citoyenneté de superposition et non pas de remplacement ("la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas") et ensuite on confère un nouveau droit aux citoyens européens - tout citoyen de l'Union peut désormais écrire au Parlement européen, au Conseil, à la Commission, à la Cour de justice, à la Cour des comptes, au Comité économique et social, au Comité des régions ou au médiateur européen dans une des langues officielles de l'Union et recevoir une réponse rédigée dans la même langue.

A partir d'Amsterdam, la citoyenneté européenne englobe, donc, quatre catégories de droits : la liberté de circulation et de séjour sur tout le territoire de l'Union, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et du Parlement européen dans l'Etat de résidence, la protection diplomatique et consulaire des autorités de tout Etat membre lorsque l'Etat dont l'individu est ressortissant n'est pas représenté dans un Etat tiers, le droit de s'adresser aux institutions et aux organes européens sous diverses formes et à différentes fins et de recevoir une réponse dans sa langue. Une liste apparemment non négligeable de droits, mais dont l'exercice reste encadré par les formulations parfois très prudentes des traités. En outre, une liste qui regroupe des catégories assez variées de droits, plus ou moins significatives pour la cristallisation d'une citoyenneté européenne, plus ou moins intimes à la citoyenneté européenne et qui n'impose aucune obligation. A part les droits définis dans le chapitre qui lui est consacré, la citoyenneté européenne est également liée à d'autres prévisions des traités communautaires (par exemple l'article 6CE sur la non discrimination fondée sur la nationalité) et à des éléments de nature jurisprudentielle (par exemple, des arrêts de la CJCE sur la libre circulation, la non discrimination, des références aux droits fondamentaux, renvoyant à la Convention européenne des droits de l'homme). En ce qui concerne les droits qui lui sont expressément attachés par le traité il y a, d'une part, des droits qui appartiennent à l'acquis communautaire (droit de circulation et de séjour, droit de pétition) et, d'autre part, de nouveaux droits reconnus aux ressortissants communautaires. La manière dont ces droits ont été définis, l'étroite dépendance de la citoyenneté européenne de celle nationale, l'absence de tout devoir, le mélange des droits qui sortent des cadres traditionnels montrent que cette citoyenneté a un caractère plutôt fragmentaire, étant avant tout une reprise des éléments qui font la cohésion des peuples et des citoyens des différents Etats membres qui partagent une histoire commune. Si son nom bouleverse plus que ne le fait son contenu, elle introduit toutefois des nouveautés qui contribuent au

renouveau d'un processus démocratique dont le noyau se veut dorénavant le citoyen européen.

B. Nouvelle citoyenneté, nouveaux droits ?

La nouveauté première de la citoyenneté européenne consiste dans le choix même des droits qui lui sont attachés, puisque, d'une part, elle ne couvre pas la totalité des éléments traditionnellement constitutifs et, d'autre part, elle se voit « coller » des éléments qui, normalement, ne lui appartiennent pas (travailler, résider dans un autre pays de l'UE, voyager, etc.). Une deuxième innovation est de vêtir de nouveaux habits les droits déjà reconnus aux ressortissants des pays membres. Si le but déclaré est d'agrandir l'espace de manœuvre du citoyen européen, l'importance effective de cette reformulation n'est pas très significative. La citoyenneté européenne reste, en réalité, une notion assez étroite qui couvre pour l'essentiel le droit de vote et d'éligibilité du citoyen européen aux élections municipales et européennes.

a. *Les droits non politiques*

L'un des droits les plus effectifs attachés à la citoyenneté européenne est le droit de circulation et de séjour des personnes sur le territoire de l'Union (art.8A, premier alinéa) ; celui-ci est un des principes fondamentaux inscrits déjà dans le Traité de Rome. Selon R. Kovar et D. Simon²⁰⁶, il y a quelques éléments de nouveauté apportés par la consécration de ce droit dans le Traité de Maastricht. D'abord, c'est le fait que sa jouissance n'est plus dépendante d'une certaine condition économique de ses bénéficiaires, mais il est reconnu aux citoyens de l'Union. Cette situation était déjà préfigurée par trois directives qui avaient aménagé, peu auparavant, les conditions de libre circulation et de droit de séjour sur le territoire communautaire pour les non actifs, les travailleurs salariés et non salariés qui ont cessé leur activité et les étudiants.²⁰⁷ Si le droit dérivé ne semble pas laisser de catégorie résiduelle en ce qui concerne les attributaires de droit de circulation et de séjour, la nouveauté que le droit

²⁰⁶ R. Kovar et D. Simon, « La Citoyenneté européenne », *Cahiers de droit européen*, n. 3-4, 1993, pp.285-315.

²⁰⁷ Il s'agit de la Directive 90/364/CEE du Conseil relative au droit de séjour, de la Directive 90/365/CEE du Conseil relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle et de la Directive 90/366/CEE relative au droit de séjour des étudiants (les trois directives ont été publiées dans le *Journal officiel* n° L 180, du 13 juillet 1990).

conventionnel pourrait y apporter relèverait plutôt, comme le montrent Kovar et Simon²⁰⁸, de l'interprétation faite à l'article 8A et qui pourrait « remettre en cause les conditions restrictives imposées par certaines dispositions des directives au bénéfice effectif de ces droits, telles que par exemple les exigences relatives à un niveau minimum de ressources financières ou à la couverture des risques d'assurance-maladie par les intéressés, ou encore à la durée du séjour ». Les deux auteurs soulignent que si les limitations issues du droit originaire (exceptions fondées sur l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique – art. 48 § 3 et 55 CEE) ne se voient pas affectées par les dispositions de l'article 8A, « on est en droit de se demander si les limitations de la durée du séjour, voire celles concernant le niveau ressources, la couverture sociale, ou encore les formalités administratives susceptibles d'être exigées par les Etats membres, seraient encore opposables ». ²⁰⁹

Un deuxième élément d'intérêt de l'article 8A réside dans le fait qu'il fournit « une base juridique suffisante et exclusive »²¹⁰ pour le droit de libre circulation et de séjour, en écartant ainsi toutes les situations controversées (discussions et contentieux)²¹¹ relatives à sa base juridique (le Conseil a voulu fonder les directives visant à généraliser le droit de séjour des ressortissants communautaires sur l'article 235 du Traité CEE²¹², ce qui n'a pas été agréé par la Commission et par le Parlement et la Cour de Luxembourg a annulé la directive relative au droit de séjour des étudiants, comme étant fondée sur l'article 7 § 2 et non sur l'article 235 du Traité CEE).

Enfin, l'article 8A présente un intérêt juridique dans le sens où cet article et la pratique fondée notamment sur l'article 10 du Règlement CEE 1612/68 (Art. 10 : « 1.

²⁰⁸ R. Kovar et D. Simon, *op.cit.*, pp. 297-298.

²⁰⁹ *Ibidem*, p.298.

²¹⁰ *Ibidem*, p.299.

²¹¹ R. Kovar et D. Simon rappelle les deux logiques différentes dans lesquelles se sont inscrits le Conseil et la Commission dès le début de l'élaboration de ces directives : « ...la proposition initiale de la Commission se voulait plus résolument innovante en préconisant une directive unique reconnaissant un droit de séjour généralisé au profit des ressortissants communautaires ne bénéficiant pas du droit de séjour au titre d'une activité économique au sens des articles 48, 52 et 59 du traité CEE. Le choix du Conseil procède d'une intention dont la signification politique est évidente : pour lui, il s'agit de maintenir, autant que faire se peut, le lien avec la logique initiale du traité, qui subordonnait pour l'essentiel le bénéfice du droit de circulation et de séjour à l'exercice d'une activité économique, et par la-même, de ne pas s'engager dans la voie de la consécration d'un droit autonome de circulation et de séjour découlant de la seule qualité de ressortissant communautaire » (*op. cit.*, p. 297).

²¹² L'article stipule que : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées ».

Ont le droit de s'installer avec le travailleur ressortissant d'un État membre employé sur le territoire d'un autre État membre, quelle que soit leur nationalité: a) son conjoint et leurs descendants de moins de vingt et un ans ou à charge; b) les ascendants de ce travailleur et de son conjoint qui sont à sa charge. 2. Les États membres favorisent l'admission de tout membre de la famille qui ne bénéficie pas des dispositions du paragraphe 1 s'il se trouve à la charge ou vit, dans le pays de provenance, sous le toit du travailleur visé ci-dessus.) ne va pas dans la même direction, la citoyenneté européenne étant subordonnée à la possession de la nationalité d'un des Etats membres. Cette « contradiction » a toutefois des conséquences pratiques assez réduites, « puisque les ayant droits des ressortissants communautaires sont inclus parmi les bénéficiaires du droit d'accès et de séjour par l'ensemble des règlements et directives pertinentes, y compris les trois directives du 28 juin 1990 »²¹³.

Pour ce qui est du droit de pétition, celui-ci était déjà reconnu par l'article 138D du Traité CE, son inclusion dans le chapitre sur la citoyenneté européenne s'inscrivant dans une approche communautaire qui vise à souligner l'importance de la protection des droits dans l'affirmation d'une véritable citoyenneté européenne²¹⁴. Toutefois, ce droit n'est pas le privilège du seul citoyen européen car, conformément à l'article 138D, il est reconnu également aux personnes morales dont le siège statutaire est situé dans un Etat membre et aux personnes physiques résidant dans un Etat membre et qui ne sont pas citoyens européens. Plus que cela, en liant l'art. 8D à l'article 138D, on a une extension *ratione personae* du champ d'application de ce droit et une limitation du champ *ratione materiae* et « on peut même considérer que l'article 138D introduit une restriction quant à la recevabilité des pétitions, dans la mesure où il impose non seulement que la pétition porte « sur un sujet relevant des domaines d'activité de la Communauté », mais aussi qu'elle concerne directement l'auteur de la pétition ».²¹⁵ La position exprimée par la commission des pétitions conforte toutefois l'exercice de ce droit, puisque « la clause selon laquelle l'objet des pétitions doit concerner les pétitionnaires sera appliquée en ce sens que l'on requerra de la part de ceux qui les présentent une préoccupation réelle et effective à l'égard de leur objet, mais sans exiger qu'ils y aient un intérêt individuel et personnel, afin que les pétitions continuent à jouer leur rôle d'instrument de défense des intérêts

²¹³ R. Kovar, D. Simon, *op.cit.* p.299.

²¹⁴ Voir, dans ce sens, le rapport du comité « Europe des citoyens », dit comité Adonnino, remis au Conseil européen de Milan des 28-29 juin 1985.

²¹⁵ R. Kovar, D. Simon, *op.cit.*, p.301.

collectifs ».²¹⁶ En même temps, la commission a précisé de manière très claire et assez étendue le champ de recevabilité des pétitions : « sont déclaré recevables les pétitions qui se rapportent au contenu des Traités et du Droit communautaire dérivé »²¹⁷ (ce qui signifie, comme le note D. L. Boquet, que l'objet de la pétition peut toucher, en pratique, « aux Traités, au Droit communautaire dérivé, aux arrêts de la Cour de Justice, aux accords internationaux auxquels est partie la Communauté, aux budgets des Communautés adoptés et publiés au JOCE et enfin à l'ensemble des décisions et communications officielles des institutions communautaires »²¹⁸), avec toutefois une exception notable : les pétitions qui visent la violation d'un droit fondamental de la Convention européenne des Droits de l'Homme (pétitions portant sur des décisions de la Commission européenne des droits de l'homme).

L'alinéa 2 du même article 8D prévoit la possibilité pour le citoyen européen de saisir le médiateur européen. L'institution du médiateur existait déjà dans la tradition juridique de plusieurs Etats membres (France, Belgique, Espagne, Suède, Finlande, Danemark, Irlande, Portugal, Allemagne, Grande Bretagne), le droit communautaire étant sans doute influencé par les systèmes juridiques nationaux. La mise en place de cette institution au niveau européen répondrait à deux nécessités. D'abord, « l'exigence d'instituer un médiateur s'est posé puisque le Traité de Maastricht augmente sensiblement les compétences de l'Union et les domaines 'sensibles' – par exemple dans le domaine de la culture – dans lesquels l'Union pourra légiférer et pendre des mesures d'exécution. L'exercice des nouvelles compétences peut affecter le citoyen le plus directement et beaucoup plus profondément qu'auparavant. L'institution du médiateur permet aux citoyens d'avoir un recours qui pourra avoir un intérêt plus particulièrement dans ce domaine » ; en même temps, « le débat autour du Traité de Maastricht a mis en évidence une bureaucratisation croissante du système communautaire – qui concerne également la Commission et le Conseil – et donc l'existence de structures décisionnelles éloignées des citoyens et soumises à un contrôle démocratique très faible au niveau communautaire comme au niveau national. Le médiateur, sans pouvoir résoudre les

²¹⁶ Parlement européen, Doc A3-123/92/Ann.

²¹⁷ Parlement européen, Rapport sur les délibérations de la commission des pétitions au cours de l'année parlementaire 1994/1995, Doc A4 0151/95.

²¹⁸ D. L. Boquet, « Le droit de pétition auprès du Parlement européen : une voie d'accès à la justice communautaire et nationale », *Gazette du Palais*, 5 janvier 1993, p.7.

problèmes à lui seul, rapproche le pouvoir communautaire des citoyens et offre à ces derniers un moyen de résister aux excès des administrations communautaires ». ²¹⁹

L'institution mise en place au niveau européen dispose toutefois de pouvoirs assez limités (le médiateur européen n'est pas compétent pour proposer une solution au litige entre un citoyen et une institution communautaire, comme c'est le cas du médiateur français, par exemple, il ne peut pas non plus proposer certaines réformes qu'il estime nécessaires) et ne représente pas un mécanisme réservé aux seuls citoyens européens. Tout comme le droit de pétition, le champ *ratione personae* du droit de faire appel au médiateur reconnaît la recevabilité des plaintes déposées non seulement par les citoyens européens, mais également par toute personne physique résidant dans un Etat membre (il peut être saisi par un citoyen de l'Union, par une personne physique non-citoyen et par des personnes morales résidant ou ayant le siège de leurs activités sur le territoire de l'Union). En outre, le médiateur peut, au-delà des plaintes qui lui sont adressées, agir de sa propre initiative et il a le droit discrétionnaire de procéder « aux enquêtes qu'il juge nécessaires ». En ce qui concerne l'étendue *ratione materiae*, il faut dire que cela n'est pas négligeable, vu que les compétences du médiateur visent l'ensemble des cas de « mauvaise administration » de la part des institutions communautaires (sauf l'activité juridictionnelle de la Cour de Justice des Communautés Européennes et le Tribunal de Première Instance). Il ne peut pas être saisi pour des affaires qui ont fait l'objet d'un règlement juridictionnel ou qui fait l'objet d'un règlement juridictionnel. La création de l'institution du médiateur est avant tout, selon nous, un moyen de « contrainte démocratique » symbolique par rapport aux situations de mauvaise administration qu'un moyen effectif d'accès des citoyens européens aux décisions européennes. Le médiateur est nommé par le Parlement européen pour la durée d'une législation, avec possibilité de renouvellement. Seule la Cour de Justice est mandatée à déclarer le médiateur démissionnaire, sur requête du Parlement européen. L'activité du médiateur doit être menée en toute indépendance. Son intervention se limite, en cas de mauvaise administration constatée, à la saisie de l'institution concernée, qui est tenue à formuler un avis au médiateur. Par la suite, le médiateur rédige un rapport à l'attention du Parlement européen et à l'administration visée et informe le plaignant du déroulement de l'ensemble de la procédure. Le médiateur n'a pas le pouvoir de continuer la

²¹⁹ A. Pierucci, « Le médiateur européen », *Revue du Marché Commun*, 372/1993, p.818.

procédure en saisissant les instances juridictionnelles, ce qui prouve encore une fois qu'il s'agit plutôt d'une voie de dialogue, d'un complément pour parfaire le statut du citoyen européen (c'est une protection supplémentaire de ses droits) que d'un instrument d'influence du processus décisionnel européen.

Pour ce qui est de la protection diplomatique et consulaire « européenne » des citoyens de l'Union, celle-ci a, sans doute, une forte signification symbolique, car il s'agit d'une prérogative liée à la souveraineté de l'Etat sur le plan international. En regardant de plus près, la protection diplomatique et consulaire introduite par le Traité de Maastricht ne constitue pas une nouveauté européenne absolue. Elle pourrait être plutôt vue comme une appropriation européenne d'un fait déjà reconnu en droit international (les Conventions de Vienne, de 1961 et 1963 sur les relations diplomatique et, respectivement, consulaires, prévoient la possibilité de représentation diplomatique et consulaire commune). Certes, elle pourrait offrir aux citoyens européens davantage de protection lorsqu'ils se trouvent sur le territoire d'un Etat tiers, mais au niveau de l'innovation juridique ou politique, l'article 8C n'apporte pas grand-chose. D'autre part, tous les Etats membres possèdent des ambassades ou des services consulaires à peu près partout dans le monde, ce qui fait de la protection diplomatique et consulaire assurée par un autre Etat que le sien une pratique assez formelle.

Le Traité d'Amsterdam ajoute à l'article 8D un nouvel alinéa qui stipule que « tout citoyen de l'Union peut écrire à toute institution ou organe visé au présent article ou à l'article 4 dans l'une des langues visées à l'article 248 et recevoir une réponse rédigée dans la même langue ». Le champ *ratione materiae* de l'article n'est pas précisé, donc on peut le considérer d'une manière très large comme touchant à tous les aspects qui pourraient préoccuper la société européenne à un certain moment ou bien on peut comprendre que ses limites sont celles circonscrites aux compétences attribuées à l'Union et à ses institutions. L'article reste généralement assez flou et l'obligation des institutions de répondre est rapportée uniquement à la question linguistique. Toutefois, on peut lui reconnaître une certaine préoccupation pour la transparence dans l'activité des institutions communautaires ainsi que la volonté de rendre le projet communautaire plus accessible aux citoyens.

Tous ces droits enrichissent le patrimoine juridique des citoyens européens, renforce la dimension symbolique de l'Europe des citoyens et contribuent au développement de la protection de leurs droits. D'autre part, il faut bien reconnaître

qu'ils ne produisent pas de grands bouleversements dans la vie des citoyens de l'Union qui étaient habitués à la pratique de certains de ces droits avant qu'ils ne soient rattachés à la citoyenneté européenne (le droit de pétition, par exemple, a été consacré par le règlement intérieur de l'Assemblée commune de la CECA, en 1953 et le Parlement l'a conservé par la suite, en étant d'ailleurs un droit très exercé par les citoyens européens²²⁰).

b. Les droits politiques

L'avancée la plus importante introduite par la citoyenneté européenne demeure la consécration des droits politiques visant les élections municipales et celles pour le Parlement européen. En 1976, le droit communautaire accomplissait déjà un succès remarquable pour les citoyens de ses Etats membres, en reconnaissant leur droit d'élire directement les membres du Parlement européen. En reliant ce droit à la citoyenneté européenne et en y ajoutant le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales du citoyen européen, le Traité de Maastricht renforce à la fois le statut juridique des citoyens de l'Union et la dimension démocratique du système communautaire. Si les possibilités de participation des citoyens européens aux élections municipales et pour le Parlement européen constituent le cœur de la citoyenneté européenne, d'un point de vue juridique l'exercice de ces droits relèvent des dispositions communautaires, mais aussi nationales, ce qui pourrait être considéré comme une communautarisation partielle de l'exercice des droits électoraux des citoyens européens.

En ce qui concerne les élections municipales, l'article 8B§1, stipule que « tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas le ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat », sa deuxième phrase ajoute que « ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter avant le 31 décembre 1994 par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat

²²⁰ « ...il y a là la marque d'un réel succès, le nombre de pétitions augmente de manière spectaculaire puisque passant de 57 en 1979-1980 à près de 700 en 1988-1989 » (C. Blumann, « Les mécanismes non juridictionnels de protection des droits du citoyen européen », in *Revue juridique du Centre Ouest* (numéro spécial *L'Europe des citoyens*), avril 1992, p. 239).

membre le justifie ». Un texte qui ne laisse pas trop de place à l'adoption de dérogations à caractère général et qui limite clairement les possibilités de manœuvre des Etats membres, mais qui laisse toutefois entendre que des « problèmes spécifiques » peuvent apparaître. Les précisions faites par la suite dans la directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité encadre de manière très stricte les situations particulières, mais confirme en même temps la brèche laissée aux réglementations internes et qui peut conduire à un exercice national différent des droits reconnus par la citoyenneté européenne : par exemple, le double vote et la double candidature - c'est-à-dire le droit de voter et/ou d'être candidat à la fois dans une commune de l'État membre de résidence et dans une commune de l'État membre d'origine - ne sont pas prohibés par la directive. Néanmoins, les États membres peuvent disposer que la qualité d'élu municipal dans l'État membre de résidence est incompatible avec les fonctions qui, bien qu'exercées dans d'autres États membres, sont équivalentes à celles qui entraînent une incompatibilité dans l'État membre de résidence ; ou bien le fait que les États membres peuvent réserver les fonctions de chef, adjoint, suppléant, membre du collège ou directeur de l'exécutif à ses propres ressortissants si ces personnes sont élues pour exercer ces fonctions pendant la durée du mandat. Les États membres peuvent également disposer que les citoyens de l'Union élus membres d'un organe représentatif ne peuvent participer ni à la désignation des électeurs d'une assemblée parlementaire, ni à l'élection des membres de cette assemblée.²²¹

L'encadrement juridique assez strict du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales met en évidence une fois de plus son importance politique, cette stipulation du traité étant des plus sensibles, vu que ce droit apparaît comme intimement lié à la citoyenneté étatique. En France il y a eu un débat très vif quant à la compatibilité de ce droit octroyé au niveau européen avec les dispositions constitutionnelles internes et le Conseil constitutionnel a décidé que ce nouveau droit était contraire à la Constitution française. On a finalement procédé à une révision constitutionnelle qui a permis d'introduire dans la loi fondamentale française, entre

²²¹ Le texte de la directive est disponible intégralement à l'adresse : http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=Directive&an_doc=1994&nu_doc=80.

autres, un article autorisant le droit de vote et d'éligibilité du citoyen européen aux élections municipales en France sous trois conditions : « sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article » (art. 88-3 de la Constitution française). Quant à la Belgique, elle s'est vu condamner par la Cour de Luxembourg en 1998 pour défaut de transposition²²², puisque le gouvernement avait soumis la ratification du Traité sur l'Union européenne au Parlement, sans procéder à une révision constitutionnelle²²³ (la loi fondamentale belge réservait les droits politiques aux Belges). Cela fait ressortir la difficulté pour certains Etats membres de concilier leur attachement parfois très fort à l'idée de souveraineté nationale et les exigences de l'intégration européenne. En même temps, on comprend pourquoi cette disposition est limitée au seul niveau local et pourquoi les Etats membres ont pris toutes les précautions nécessaires pour garder un certain contrôle sur la procédure d'adoption des modalités et des dérogations susceptibles de restreindre l'exercice de ce droit (vote à l'unanimité au sein du Conseil et implication purement consultative du Parlement européen). Toutefois, la pratique montre que certains Etats membres peuvent se montrer plus ouverts qu'ils ne le laissent pas croire : par exemple, en 1981, l'Irlande et le Danemark avaient déjà accordé le droit de vote aux élections municipales aux étrangers même non européens, de même que les Pays-Bas, à partir de 1985²²⁴ ou le Portugal, depuis 1989, « sous réserve de réciprocité » (art. 15.4 de la Constitution portugaise stipule : « La loi, sous réserve de réciprocité, peut accorder à des étrangers, résidant sur le territoire national, la capacité électorale pour l'élection des membres des organes des collectivités locales »).

Les élections pour le Parlement européen semblent avoir posé moins de problèmes aux autorités internes quant à leur intégration dans le cadre juridique national. En France, par exemple, le Conseil constitutionnel a estimé cette fois-ci que

²²² CJCE, *Commission contre Belgique*, 9 juillet 1998, aff. 323/97.

²²³ Avant de se faire sanctionnée par la CJCE, la Belgique avait procédé à deux révisions constitutionnelles – en mai 1993 et février 1994 – sans pourtant faire les changements recommandés par le Conseil d'Etat avant la ratification du Traité de Maastricht.

²²⁴ Commission européenne, *Citoyens d'Europe, tous électeurs aux municipales*, Les dossiers de l'Europe, décembre 1988, p.4.

«le Parlement européen ne constitue pas une assemblée souveraine dotée d'une compétence générale et qui aurait une vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale »²²⁵. C'est d'ailleurs la logique qui a guidé les raisonnements de la quasi-totalité des Cours constitutionnelles : il n'y a pas d'incompatibilité entre les ordres juridiques internes et les dispositions du Traité de Maastricht concernant les élections européennes, parce que ces élections ne se situent pas au niveau national et ne visent donc pas un domaine de souveraineté nationale. On constate toutefois la même communautarisation partielle des droits électoraux des citoyens européens, puisque les conditions concrètes et l'exercice de ces droits interfèrent avec et dépendent aussi du droit électoral national : il n'y a pas de jour et de procédure électorale uniques pour l'élection du Parlement européen dans les Etats membres, les circonscriptions territoriales demeurent entièrement nationales, les conditions d'âge, de capacité, d'incompatibilité sont définies par des règles nationales. Même si des tentatives en vue de l'introduction d'une procédure uniforme ont existé (surtout de la part du Parlement européen²²⁶), les Etats membres n'ont jamais abouti à sa mise en place. En outre, les dispositions du Traité d'Amsterdam éloignent davantage sa concrétisation, tout en stipulant que : « le Parlement européen élabore un projet en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres ou conformément à des principes communs à tous les Etats membres ». Il semblerait donc que l'on préfère substituer à la logique de la procédure uniforme un rapprochement des procédures existantes, en laissant donc aux Etats le choix de leur procédure électorale. Cela affaiblit la dimension véritablement européenne des droits politiques et concourent à l'assimilation du processus électoral européen à un supplément de la vie politique interne (comme nous allons voir plus tard, les citoyens voient souvent dans les élections européennes une sorte de déplacement de la politique nationale à une autre échelle ou des élections de second ordre).

²²⁵ Conseil constitutionnel, décision n.76-71 DC, *Rec.*, 15.

²²⁶ Plusieurs projets dans ce sens ont été élaborés : les projets Dehousse (1960) et Patjin (1974) ont été suivis par le projet Seitlinger (JOCE C 87, 5 avril 1982), le projet Bocklet (Parlement européen, DOC PE A-2, 1-85), projet de Gucht (JOCE C 115, 26 avril 1993).

Section II – L'accès à la citoyenneté de l'Union

La réflexion traditionnelle sur la citoyenneté est liée à l'Etat-nation. Plus que cela, la citoyenneté évoque une forme d'appartenance, à la fois territoriale et identitaire, à un espace sur lequel les membres d'une communauté se perçoivent mutuellement en tant que tels. La consécration d'une citoyenneté européenne a déplacé les frontières de ces acquis, en proposant une forme d'appartenance composée d'un statut également accessible (du moins théoriquement) à des catégories différentes de citoyens (les citoyens européens sont d'abord les bénéficiaires des droits spécifiques et variés que leurs citoyennetés nationales respectives leur reconnaissent) et impliquant des droits et des privilèges qui ne sont plus rattachés au territoire national. Si la perspective juridique dit, *grosso modo*, que la citoyenneté instaure la reconnaissance (légale) de l'appartenance d'une personne à une communauté politique spécifique et souveraine, la citoyenneté européenne semble vouloir proposer d'autres fondements (peu claires, toutefois) de légitimation de l'appartenance.

Par ses formulations, la citoyenneté européenne reste donc ancrée au sol national, tout en ouvrant des perspectives au-delà de celui-ci. On a à faire, selon nous, avec une citoyenneté qui, dans la logique de notre analyse, est un élément de passage des formes démocratiques inspirées principalement par les scénarios étatiques (la représentation) vers des formes plus inclusives (démocratie participative, délibérative) où de nouvelles pistes d'expression et d'action sont recherchées et de nouveaux mécanismes de mise en œuvre sont envisagés. Une citoyenneté que l'on ne peut pourtant pas qualifier de post-nationale, mais plutôt de notion ouverte et qui porte une double casquette juridique – européenne et nationale – et dont les limites dépendent de la nature même du projet communautaire.

§.1. Nationalité, nationalités et citoyenneté européenne

Traditionnellement, la citoyenneté se définit comme un statut juridique conférant des droits (civils, politiques, sociaux, etc.) et imposant des devoirs (taxes, loyauté, etc.) tous définis par rapport à une communauté politique. La théorie démocratique y ajoute la possibilité d'intervenir dans la vie publique et la pratique juridique impose une quasi-équivalence entre citoyenneté et nationalité (les citoyens

sont toutefois présumés comme bénéficiant de plus de droits politiques que les simples ressortissants). La citoyenneté européenne octroie des droits qui s'ajoutent à ceux conférés par le système juridique interne, ignore complètement le volet « obligations » et consacre un rapport de dépendance entre elle-même et la nationalité de ses Etats membres. Elle n'est pas identique à la citoyenneté nationale, elle est plus que celle-là (car octroyant des droits à un niveau supra-étatique), mais moins qu'une citoyenneté post-nationale, car intimement liée à la citoyenneté nationale. En outre, le caractère dérivé de cette citoyenneté européenne, bien que fondé sur un seul critère d'attribution – la nationalité d'un des Etats membres de l'Union – traduit, en pratique, une pluralité de réalités juridiques spécifiques du fait des divergences des droits européens de la nationalité.

A. La nationalité : critère et critères d'accès à la citoyenneté européenne

Telle que définie par les traités, la citoyenneté européenne dérive exclusivement du statut de national de l'un de ses Etats membres qui définissent de manière autonome leurs dispositions internes concernant l'attribution de la nationalité. Le lien juridique qui relie donc le citoyen européen à l'Union européenne est de nature étatique. La citoyenneté nationale est le critère exclusif d'accès à la citoyenneté de l'Union, aucune autre condition relative à la reconnaissance et à l'exercice de cette dernière n'étant prévue au niveau européen.

Le caractère non autonome de la citoyenneté européenne a été expressément et clairement affirmé à plusieurs reprises. L'Union a d'abord pris toutes les précautions nécessaires pour écarter tout éventuel doute sur le fait que l'attribution de la nationalité relève exclusivement des compétences et de la législation des Etats membres. Dans la « Déclaration relative à la nationalité d'un Etat membre », annexé au Traité de Maastricht, on peut lire : « la conférence déclare que, chaque fois que le traité instituant la Communauté européenne fait référence aux ressortissants des Etats membres, la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel Etat membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'Etat concerné ». Et la « Décision concernant certains problèmes soulevés par le Danemark à propos du Traité de Maastricht » insiste sur le fait que la citoyenneté européenne n'échappe pas à la règle : « la question de savoir si un individu possède ou non la nationalité d'un Etat membre sera tranchée uniquement sur la base de la législation nationale de l'Etat

concernée. »²²⁷ La seule interférence du droit européen dans cette prééminence du droit interne sur la citoyenneté européenne est de nature jurisprudentielle. Dans l'affaire *Micheletti*²²⁸, la Cour de Luxembourg estime que lorsqu'une personne possède une double nationalité, celle d'un Etat membre et celle d'un Etat tiers, l'Etat membre concerné ne peut opposer que la nationalité tiers l'emporte sur sa propre nationalité.

Il y a plusieurs éléments qui expliquent le choix de la nationalité pour accéder à la citoyenneté de l'Union. D'abord, il y a toute une tradition juridique interne qui met en avant une liaison intime entre citoyenneté et appartenance nationale. Comme le souligne Myriam Benlolo Carabot, il y a trois grands modèles nationaux concernant les rapports entre citoyenneté et nationalité dans les Etats membres : le premier est « caractérisé par une confusion totale entre les deux notions, la qualité de citoyen étant dans tous les cas conditionnée par la possession de la nationalité », le deuxième accepte « certaines entorses limitées au principe de la citoyenneté nationalitaire », mais les deux « sont révélateurs pourtant d'une même conception », enfin le troisième introduit « une dissociation plus profonde et tout à fait originale entre les deux notions », étant « la conséquence d'une construction historique singulière » (il s'agit de la Grande Bretagne et, partiellement, de l'Irlande).²²⁹ Si le modèle juridique dominant dans les Etats membres est celui où le citoyen politique est nécessairement le national de l'Etat et que les constructeurs de l'Europe sont formés dans cette matrice intellectuelle, il n'est pas étonnant que cette influence se retrouve dans leurs raisonnements européens (l'« isomorphisme » normatif, la transposition des modèles nationaux à échelle européenne n'est pas quelque chose d'inhabituel au niveau européen, comme nous l'avons déjà remarqué au cours de notre analyse). Ensuite, il y a tout un contexte européen assez ambigu relatif à la définition d'une citoyenneté européenne qui ne va pas dans le sens de la hardiesse juridique et politique. Si la nécessité d'une citoyenneté européenne est souvent affirmée, il est moins évident ce qu'il faudrait en faire. En se penchant sur la raison d'être de la citoyenneté européenne aux yeux des institutions communautaires mêmes, M. J. Garot observe que l'on lui attribue une fonction avant tout symbolique : « rapprocher l'Europe des

²²⁷ Conseil européen d'Edimbourg, 11-12 décembre 1992, Conclusions de la présidence, Partie B, J.O.C.E., n.C 348, 31 déc.1992.

²²⁸ CJCE, 7 juin 1992, aff. "Mario Vicente Micheletti et autres contre Delegación del Gobierno en Cantabria" C-369/90, *Rec.1992*, p.I-04239.

²²⁹ M. Benlolo Carabot, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p.94.

citoyens ». Les différentes contributions sur la citoyenneté européenne des trois principales institutions (Commission, Parlement, Conseil) témoignent plutôt d'une volonté d'affirmer une citoyenneté européenne qui renforce le sentiment d'appartenance à l'Union que de doter les citoyens des moyens effectifs, forts et cohérents pour prendre part à la construction européenne. Il y a deux observations assez révélatrices du flou qui entoure la notion de citoyenneté européenne : la première vise le désintérêt pour sa conceptualisation, comme le souligne J. Weiler. Dans un article consacré aux droits des citoyens européens, le professeur américain rappelle l'anecdote selon laquelle l'article 8 du Traité de Maastricht aurait été une « improvisation » de dernière minute, suite au mécontentement du Premier ministre espagnol, Felipe Gonzalez, face aux autres dispositions du traité que celles consacrées à l'Union économique et monétaire et à sa proposition de faire quelque chose concernant la citoyenneté. Weiler ajoute d'un ton tranchant : « même si l'anecdote n'est pas vraie, elle pourrait fort bien l'être, à en juger par le contenu de l'article 8.²³⁰ Le deuxième élément est mis en évidence par le bilan sur la mise en œuvre de la citoyenneté européenne, dressé par la Commission européenne peu après sa consécration²³¹. Moins catégorique que les propos de Weiler, le rapport indique toutefois de nombreux échecs enregistrés dans la mise en œuvre de l'article 8, en notant que, même si la citoyenneté européenne est « une avancée porteuse de potentialité », la mise en place des différents droits que la nouvelle citoyenneté octroie demeure décevante et, en réalité, le citoyen se voit attribuer « des droits sporadiques ou incomplets, soumis eux-mêmes à des conditions restrictives ». Dans ce contexte flou (conceptualisation insuffisante au début, exercice peu satisfaisant par après), l'encrage de la citoyenneté dans une réalité forte pour tous les citoyens de l'Europe (reconfirmée par le Traité d'Amsterdam) – leur appartenance nationale – pouvait paraître un élément à la fois compréhensible pour ces derniers et rassurants pour les

²³⁰ J. H. H. Weiler, « Les droits des citoyens européens », in *Revue du Marché Unique Européen*, 3/1996, p.36. L'auteur continue : « Le point de vue indulgent tendrait donc à considérer la conception de la citoyenneté élaborée à Maastricht comme le résultat d'une rédaction embrouillée et hâtive. Par contre, j'invite d'autre part le lecteur à envisager l'hypothèse qu'aucune personnalité officielle d'un Etat membre ou de l'Union ne peut ouvertement faire sienne, à savoir que la disposition du TUE relative à la citoyenneté ne représente dans le chef des hautes parties contractantes guère plus qu'un exercice assez cynique en matière de relations publiques et s'impose davantage à l'attention parce que qu'elle s'abstient de faire plutôt que par ce qu'elle réalise (...) ».

²³¹ « Rapport sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne », publié dans la *Revue Trimestrielle de Droit européen*, 31 (3)/1995.

Etats, qui restaient les maîtres de la situation (certains auteurs parlent de « compromis communautaire typique »²³², qui cherche à calmer les réticences nationales).

Si la nationalité est donc le critère exclusif d'accès à la citoyenneté européenne, il n'est toutefois pas un critère unique, dans le sens où la citoyenneté européenne se voit en réalité tributaire de critères d'accès variés (chaque Etat définit les critères d'accès à sa propre nationalité) et par cela-même conditionnée par des éléments historiques, politiques et sociaux divers. Cela apparaît comme une difficulté supplémentaire pour la citoyenneté européenne à produire un statut juridique unitaire. Un statut qui était déjà mis en cause par certains, qui estiment que tout ce qu'elle propose, dans sa formulation juridique, ne serait qu'un principe communautaire d'égalité de traitement, s'inscrivant dans une réalité horizontale entre des peuples européens et non pas dans un rapport vertical, entre les citoyens et l'Union. On a réussi à créer un espace civil éminemment européen où les citoyens circulent, séjournent, étudient, vendent et achètent sans obstacle, mais dans la réalité des choses, cela est un privilège des seuls « citoyens actifs » de l'UE (mieux positionnés en termes socioculturels).²³³ Les différences qui existent entre les États membres en ce qui concerne les critères d'accès à la citoyenneté naissent de deux grandes traditions juridiques d'attribution de la nationalité : le *jus soli* et le *jus sanguinis*. Ces deux éléments centraux des codes de la nationalité, au-delà de fixer des critères d'attribution précis (le droit de sang octroie la nationalité à un individu parce que l'un de ses parents la possède, tandis que le droit du sol attribue la nationalité à un individu né ou vivant sur le sol du pays concerné) traduisent également des visions idéologiques différentes sur la prééminence de l'inné ou de l'acquis, de l'héritage ou de l'éducation et envisagent la notion de citoyenneté dans une perspective plus ouverte (*jus soli*) ou plus fermée (*jus sanguinis*). Certes, il est difficile de distinguer en pratique les deux cas à l'état pur, les Etats contemporains proposant plutôt un mélange des deux, avec l'un ou l'autre qui prédomine. Dans la logique de cette ouverture et de la manière où il co-habite avec d'autres éléments, il est clair que l'accès à la citoyenneté de l'Union européenne est plus facile dans un Etat qui fonde sa nationalité sur le *jus soli*, puisque « l'opposition est une conception organique et une conception politique de la nation, entre l'histoire d'une nation qui existe en

²³² P. Magnette, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1999, p.11).

²³³ P. Magnette, *Europa politica. Cetatenie, constitutie, democratie* (L'Europe politique. Citoyenneté, constitution, démocratie), Iasi, Institut European, 2003, pp.15-16.

dehors de l'Etat et d'une autre qui est le produit de la volonté de l'Etat conduit à des attitudes différentes à l'égard de l'étranger »²³⁴, l'intégration de celui-ci étant plus facile dans le premier cas. Si l'accès à la citoyenneté européenne est donc orientée par ces deux principes, on peut conclure que la diversité des droits de nationalité (dans les Etats membres, l'accès à la nationalité peut se faire par naissance ou autrement: mariage, naturalisation, etc.) fait que l'unicité affirmée du critère national comme moyen d'accès à la citoyenneté européenne se décline, en réalité, dans des modalités variées d'accès à cette citoyenneté. Au plan juridique, cela conduit donc à deux types de différences parmi les citoyens européens: au niveau de l'attribution de la citoyenneté et au niveau de son application. En même temps, cela signifie que la citoyenneté européenne est fondée non pas sur la nationalité, mais les nationalités des Etats membres, ce qui introduit une vraie spécificité de la citoyenneté européenne.

B. L'articulation entre différents niveaux de citoyenneté : l'exemple fédéral

L'affirmation d'un lien fort entre la citoyenneté européenne et la nationalité des Etats membres trouve aussi une explication dans la question sensible et fondamentale de la finalité du projet européen. Est-ce l'Union téléologiquement orientée vers un Etat fédéral ? Est-ce la citoyenneté européenne une citoyenneté de substitution ou une étape transitoire entre deux appartenances nationales ? Peut-elle, cette citoyenneté, à la fois préserver ses fondements pluriels (les nationalités) et constituer une source de légitimité de l'Union ? Les réponses à ces questions sont extrêmement complexes, mais on ne cherche pas à approfondir ici la question de la forme juridique de l'Union européenne. Partant de l'idée de la spécificité de cette construction, on tentera pourtant de retrouver dans le modèle fédéral – qui suppose, lui aussi, différents niveaux de citoyenneté et qui a suscité, lui aussi, des interrogations sur sa nature juridique – des clés conceptuelles qui pourraient aider à mieux saisir cette notion incertaine qui est la citoyenneté européenne. Structures à plusieurs niveaux, les fédérations impliquent aussi une citoyenneté « à double étage » : fédérale et fédérée. Les développements et les articulations entre les deux niveaux de citoyenneté que les deux modèles fédéraux traditionnels (allemand et américain) mettent en évidence, témoignent d'une « mixité » de leur logique juridique

²³⁴ D. Schnapper, « La nation, les droits de nationalité et l'Europe », in *Revue européenne des migrations internationales*, 1/1989, p.22.

qui pourrait apporter certains éclaircissements ou ouvrir de nouvelles pistes d'interprétation pour le cas européen.

Tout en retraçant l'évolution du fédéralisme allemand et américain et les controverses juridiques qui les ont entourés, Myriam Benlolo Carabot retrouve deux points de rencontre entre ceux-ci et la citoyenneté européenne : la pluralité des nationalités et le caractère transitoire.²³⁵ La création de la Confédération de l'Allemagne du nord, en 1867, s'accompagne de l'introduction (article 3) d'un « indigénat » à toute personne possédant la nationalité d'un Etat membre. « ce statut donne à tout national d'un Etat confédéré le droit d'être traité comme un « citoyen » dans tout Etat membre de la Confédération, ainsi que le droit à la protection diplomatique exercé par les organes compétents du *Bund*. En revanche, les conditions d'acquisition de cet indigénat relèvent de la compétence exclusive des Etats confédérés ». ²³⁶ Par l'Acte sur l'acquisition et la perte de la citoyenneté du *Bund* et des Etats, de 1870, la compétence en matière de citoyenneté revient au *Bund*, qui se voit doter d'une citoyenneté qui est subordonnée à celle fédérée (il faut posséder la citoyenneté d'un Etat fédéré pour bénéficier de la citoyenneté fédérale). L'adoption de la loi sur la nationalité, en 1913, introduit pour la première fois une citoyenneté fédérale non dérivée (directe), qui « ne vient cependant pas remplacer l'indigénat existant, mais est conçu comme un complément à celui-ci ». ²³⁷ A partir de 1934, la citoyenneté fédérale est unique et n'est plus attachée à l'ancienne citoyenneté de l'Etat fédéré. C'est entre l'indigénat allemand et l'actuelle citoyenneté européenne que Benlolo Carabot identifie plusieurs éléments communs : « forme de citoyenneté de superposition développée dans une structure fédérative complexe et en processus de transition, l'indigénat de l'Empire allemand, outre le fait qu'il a pendant longtemps été de la compétence exclusive des Etats membres de la Confédération, s'affirme comme un lien de superposition, qui vient jouer en complément de l'appartenance préalable à un Etat fédéré. L'institution est profondément ambivalente : elle remplit d'abord une fonction de singularisation visant à rapprocher les citoyens des Etats membres de la Confédération, par le biais essentiel de l'égalité de traitement, mais aussi de la protection diplomatique et du service militaire ». ²³⁸ L'intérêt que l'auteur trouve dans cette comparaison est qu'il permet « d'envisager les différents scénarios

²³⁵ M. Benlolo Carabot, *op.cit.*, p.218.

²³⁶ *Ibidem*, p.211.

²³⁷ *Ibidem*, p.212.

²³⁸ *Ibidem*, p.213.

possibles, tant celui d'une intégration plus poussée allant, comme le cas allemand, vers la forme de l'Etat fédéral, que celui d'une résistance accrue des Etats, le lien de citoyenneté ainsi établi faisant, dans tous les cas de figure, de la pluralité des nationalités sont fondement juridique, et offrant la possibilité de saisir le *processus* en tant que tel ». ²³⁹

Le deuxième exemple traditionnel d'articulation entre deux niveaux de citoyenneté - fédérale et fédérée - est celui américain. Celui-ci se trouve à l'opposé de ce qui est la citoyenneté européenne, dans le sens où la citoyenneté des entités fédérées est dérivée de la citoyenneté fédérale. Le Quatorzième Amendement, adopté en 1868, fixe de manière très claire les rapports entre les deux niveaux de citoyenneté : la citoyenneté fédérale est la catégorie juridique principale et totalement indépendante, tandis que la citoyenneté fédérée est une catégorie dérivée : « toute personne née ou naturalisée aux Etats-Unis, et soumise à leur juridiction, est citoyen des Etats-Unis et de l'Etat dans lequel elle réside ». ²⁴⁰ Les conséquences de cet Amendement sont à la fois juridiques, politique et symbolique. Il permet d'abord de « défaire » ce que l'arrêt *Dred Scott* (1857) avait tristement consacré : l'impossibilité pour les individus libres d'origine africaine de faire valoir leur citoyenneté fédérale en tant que citoyen d'un Etat membre de la Fédération. Ensuite, il y a là un des éléments principaux du constitutionnalisme américain : le respect des droits et des libertés individuels par les Etats fédérés. Troisièmement, il consacre l'unité de la fédération américaine et sa prééminence par rapport à ses entités fédérées. L'évolution du processus fédératif américain et notamment l'instauration de cette *dual citizenship* qui permet d'être citoyen américain sans être citoyen d'un Etat ²⁴¹ est intéressante pour le cas européen dans le sens où elle permet de voir comment la doctrine de la fédération gère la question de la coexistence de plusieurs niveaux de citoyenneté et comment cela pourrait être « lu » de manière à ouvrir des axes de réflexion pertinents quant aux fondements juridiques de la citoyenneté européenne. Tels que consacrés par la Constitution, les Etats-Unis offrent l'exemple de la coexistence d'une fédération des

²³⁹ *Ibidem.*

²⁴⁰ Le Quatorzième Amendement de la Constitution américaine (The Fourteenth Amendment (Amendment XIV) to the United States Constitution).

²⁴¹ Elle a déclenché un débat très vif qui a pris par la suite une ampleur substantielle importante, notamment à la veille de la ratification de la Constitution fédérale américaine. Il s'agit de toute une polémique autour de la nature juridique et politique du système que la fédération américaine voulait consacrer. Dans les essais de A. Hamilton et J. Madison, parus dans *The Federalist* (entre 1787 et 1788) il y a des raisonnements de nature à expliquer l'essence du fédéralisme duquel la nouvelle Constitution relevait et les mécanismes du nouveau gouvernement.

peuples et d'une fédération des Etats dont la légitimité trouve son fondement « sur la pluralité des entités constitutives que la Fédération a pour but de conserver ».²⁴² Une pluralité de peuples qui demeure la caractéristique du modèle fédéral américain qui apparaît pour certains comme « une œuvre incomplète qui n'a jamais été pensée comme Etat, mais qui, au contraire, a été conçue de telle sorte qu'il ne puisse jamais en devenir un ».²⁴³

Des écrits plus récents d'Olivier Beaud²⁴⁴ proposent une analyse de la Fédération dépassant la distinction classique entre Confédération et Etat fédéral et permettent d'envisager la question européenne sous un nouvel angle. Le juriste français remet au premier plan ce qui, selon lui, constitue l'essence même du fédéralisme, à savoir la coexistence de deux pouvoirs sur un même territoire : « toute étude sur le fédéralisme doit partir du constat initial et indiscutable qu'un tel arrangement institutionnel suppose l'existence, sur le même territoire et concernant la même population, de deux niveaux de "pouvoir", l'instance fédérale et l'instance fédérée ».²⁴⁵ Beaud refuse d'y voir deux niveaux étatiques qui, en plus, entraîneraient des discussions autour de la souveraineté, élément caractéristique de l'Etat et qui suppose un pouvoir unique, indivisible et indéniable. Il refuse également la distinction entre Confédération d'Etats et Etat fédéral, qu'il juge inopérante autant au niveau du droit positif qu'au niveau conceptuel pour ce qui est le phénomène fédéral. Pour le constitutionnaliste français, la Fédération est une « union d'Etats »²⁴⁶ qui concluent un « pacte fédératif », un « processus de libre association »²⁴⁷ (d'où les caractéristiques essentiels du fédéralisme : la « contractualité » et la libre volonté de s'associer) et, plus précisément, « la « Fédération » désignera l'ensemble fédéral composé de deux sous-ensembles (instances fédérales et instances fédérées), tandis que la « fédération » désignera ce que qu'on nomme la puissance publique fédérale (l'ensemble des organes fédéraux) ».²⁴⁸ Beaud rompt donc avec la doctrine classique qui voit la confédération d'Etats comme un phénomène contractuel et l'Etat fédéral comme une institution et introduit une solution de continuité entre les deux, tout en mettant sur un

²⁴² M. Benlolo Carabot, *op. cit.*, p.224.

²⁴³ E. Zoller, « Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération des Etats », in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 294/2003, pp.65-66.

²⁴⁴ O. Beaud, *Théorie de la fédération*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007.

²⁴⁵ O. Beaud, *op. cit.*, p.39.

²⁴⁶ *Ibidem*, p.105.

²⁴⁷ *Ibidem*, p.107.

²⁴⁸ *Ibidem*, p.141.

pied d'égalité les puissances fédérales et fédérées. Les rapports entre ces dernières sont à la fois d'indépendance et d'interdépendance. Ce qui est intéressant pour notre analyse, c'est la manière dont les relations juridiques entre les Etats (qui demeurent des entités politiques qui détiennent et exercent des pouvoirs publics, qui ont un territoire et une population) changent: « la Fédération « internalise » des relations qui étaient auparavant purement interétatique (internationales) sans pour autant que ces relations ne deviennent intra-étatiques ».²⁴⁹ Il apparaît donc un statut intermédiaire qui est très bien mis en évidence par la citoyenneté : une nouvelle catégorie naît, entre le citoyen de l'Etat membre et l'étranger. Il s'agit du « ressortissant » de la Fédération, qui n'est pas citoyen de l'Etat fédéré.

C'est la même logique d'une « troisième catégorie » conceptuelle représentée par l'Union que soutient Christoph Schönberger²⁵⁰. Le professeur allemand souligne la difficulté de sortir des catégories connues lorsque l'on essaie d'expliquer ce que c'est que l'Union européenne, et cela en dépit de la volonté de rejeter les catégories traditionnelles. Il explique ainsi que même le célèbre arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, de 1993 (arrêt Maastricht), où l'on qualifie l'Union d' « association d'Etats » tombe dans ce piège : l'arrêt conçoit en fait l'Union comme un Etat. Elle est donc désignée comme « non-Etat analogue à un Etat », voire un « non Etat fédéral analogue à un Etat fédéral ». Tout comme Beaud, Schönberger se prononce en faveur d'une troisième forme fédérale, à côté du couple conceptuel déjà affirmé par la doctrine classique confédération/Etat fédéral. En proposant donc pour l'Union européenne la forme du *Bund* (Union), qui serait « un équilibre précaire établi sur la durée, entre le niveau des Etats membres et celui de l'Union »²⁵¹, Schönberger explique également l'existence de la citoyenneté européenne. Si, dans la forme actuelle, celle-ci paraît un non sens pour la théorie classique, autant pour ce qui est une confédération (seule la citoyenneté des Etats membres y est reconnue) que pour un Etat fédéral (seule la citoyenneté fédérale existe), son double niveau – national et européen – est tout à fait normal pour le *Bund*.

²⁴⁹ *Ibidem*, p.231.

²⁵⁰ C. Schönberger, « Die Europäische Union – Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas » (L'Union européenne – Une contribution pour rompre avec le schéma confédération - Etat fédérale), *Archiv des öffentlichen Rechts* (Archive de droit public), vol. 129 (I), mars 2004, cité par H. Wagner, « La Notion juridique de l'Union européenne : une vision allemande », *Note du Cerfa 30 (a)*, février 2006.

²⁵¹ *Ibidem*, p.109.

Les processus fédératifs offrent des voies conceptuelles intéressantes à l'Union européenne autant à travers l'évolution qu'ils ont connue, que dans la perspective des solutions retenues pour répondre aux défis avec lesquels ils se sont confrontés. Les pistes de réflexion qu'ils proposent semblent parfois mieux adaptées à la « mixité » de la nature et de l'approche de l'Union et, en même temps, lui permettent de prendre congé des grilles de lecture traditionnelles. Difficile à être encadrée dans les typologies classiques, puisqu'elle emprunte des éléments à plusieurs systèmes (Confédération, Etat), la particularité de l'Union serait peut-être mieux appréhendée à travers ce nouveau concept mis en avant par Olivier Beaud qu'est la Fédération, ce qui permettrait également d'enlever une partie des ambiguïtés qui entourent la citoyenneté européenne. Une autre voie proposée afin de dépasser les raisonnements en termes de souveraineté et pour expliquer les différents niveaux qui interagissent à l'intérieur de l'Union, c'est la gouvernance (que nous aborderons plus tard), mais dans une perspective strictement juridique, celle-ci est encore loin de lever les incertitudes.

§.2. Au de-la de la citoyenneté nationalitaire

Le dispositif juridique de la citoyenneté européenne entraîne, comme nous l'avons vu, de nouvelles grilles de lecture de la relation juridique très complexe qui unit les notions de citoyenneté et de nationalité et les premières incertitudes liées à la citoyenneté européennes renvoient à cette relation traditionnellement perçue comme indissociable entre ces deux notions. La manière dont la citoyenneté européenne gère ce lien constitue à la fois un élément de rupture (elle est définie à un niveau qui n'est plus celui national) et de continuité (pour y accéder, il n'y a que la voie nationale). Les choix faits par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam ont, d'une part, remis en discussion le type de lien qui existe entre citoyenneté et nationalité et, d'autre part, ont déterminé des débats sur la validité d'autres critères d'accès à la citoyenneté européenne, dont le plus évident est la résidence (une autre possibilité avancée a été l'uniformisation des droits de nationalité dans les Etats membres²⁵², ce qui pose néanmoins le problème d'interférer avec la prérogative souveraine des Etats de décider qui sont leurs nationaux).

²⁵² Cette proposition a été faite en 1991 par le Parlement européen (Parlement européen, *Rapport de la commission institutionnelle sur la citoyenneté de l'Union*, Doc A3/0300/91).

A. La dissociation entre citoyenneté et nationalité

Des analyses consacrées à la relation entre citoyenneté et nationalité ont montré qu'il n'avait pas de relation conceptuelle entre les deux, ce qui permettrait donc de les penser séparément. Pour J. Habermas²⁵³, l'identité entre les deux concepts n'est qu'une construction juridique qui n'est pas confirmée par l'évolution historique des deux notions. Le philosophe allemand rappelle que le terme « nation » désignait à l'origine les communautés regroupées par critères ethniques, géographiques (le voisinage), linguistiques, mais non pas organisés politiquement. Il s'agit donc d'une entité pré-politique, dont la signification s'est déplacée pour devenir « une caractéristique constitutive pour l'identité politique des citoyens d'une communauté démocratique » ; ce qui fait que « la nation des citoyens ne trouve pas son identité dans une communauté ethnique et culturelle mais dans la praxis des citoyens qui exercent activement leurs droits démocratiques à la participation et à la communication ».²⁵⁴ En d'autres termes, la citoyenneté « s'affirme dans une dimension participative et politique, sans être nécessairement liée au cadre étatique »²⁵⁵, tandis que la nationalité désigne une relation verticale entre un individu et un supérieur, un « lien de droit qui unit à un Etat déterminé une physique ou morale (...), un objet ou un bien (...), voir une action (telle une réclamation) ».²⁵⁶

F. Borella²⁵⁷ parle d'un « lien conditionnel préalable » entre les deux notions, mais que les réalités contemporaines permettent de défaire. En situant l'analyse au niveau de la difficulté épistémologique que la science juridique a de trancher entre nationalité et citoyenneté comme notions (concepts) ou comme normes, l'auteur propose de « considérer les normes, ici les lois sur la nationalité et la citoyenneté, comme des faits et de construire à partir de l'observation des droits positifs des notions scientifiques de nationalité et de citoyenneté (...). Les notions ainsi dégagées doivent (...) être envisagées dans leur formation historique et dans la problématique

²⁵³ J. Habermas, « Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe », in J. Lenoble, N. Dewandre (sous la dir.de), *L'Europe au soir du siècle*, Paris, Esprit, 1992, pp.17-38.

²⁵⁴ *Ibidem*, p.21.

²⁵⁵ M. Benlolo Carobot, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p.70.

²⁵⁶ J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/A.U.F., 2001, p.723.

²⁵⁷ F. Borella, « Nationalité et citoyenneté », in D. Colas, C. Emeri, J. Zylberberg (sous la dir.de), *Citoyenneté et nationalité*, P.U.F., Paris, 1991, pp.209-229.

des conflits contemporains dont elles sont l'objet ».²⁵⁸ Cela lui permet d'affirmer que si « le concept de nationalité désigne le lien juridique qui rattache une personne physique à un Etat déterminé », « le concept de citoyenneté est plus incertain. Au sens strict, la citoyenneté est un sous-ensemble de la nationalité ; elle est le statut juridique des personnes physiques composant le corps politique souverain dans l'Etat. Elle détermine les conditions de jouissance de ce statut et ses conséquences quant à la formation et à l'existence du pouvoir politique. Il n'y a donc citoyenneté que s'il y a démocratie politique et libertés publiques. Mais l'extension de la participation des individus à la gestion des organismes et affaires économiques et sociaux, d'une part, l'apparition de nouvelles formes de participation politique d'autre part transforment profondément la notion en rompant le lien conditionnel préalable entre la citoyenneté et la nationalité ».²⁵⁹

D. Schnapper va dans la même direction, en considérant qu' « il existe un lien historique entre la citoyenneté et la nationalité. C'est dans le cadre de la nation que se sont construites la légitimité et les pratiques démocratiques. (...) Mais ce lien historique n'est ni logique ni nécessaire ».²⁶⁰

Les deux notions sont donc souvent utilisées indistinctement, mais elles renvoient à deux réalités conceptuelles différentes : la nationalité désigne un « lien juridique et politique, défini par la loi d'un Etat, unissant un individu audit Etat »²⁶¹, tandis que la citoyenneté est la qualité d'une personne qui « dans un Etat démocratique participe à l'exercice de la souveraineté ».²⁶² Si la première instaure une relation hiérarchisée (entre l'individu et l'Etat), l'autre se concentre sur la participation au pouvoir politique. En dépit d'un contexte qui manque assez souvent de clarté sémantique, il n'y a donc pas d'interdit conceptuel pour dissocier nationalité et citoyenneté. Cela a d'ailleurs ouvert la voie aux critiques quant aux formules retenues par les Traités qui font de la nationalité des Etats membres le critère exclusif d'accès à la citoyenneté européenne. Ces critiques sont principalement construites autour de deux types d'arguments. D'abord, c'est le fait de consacrer une citoyenneté qui se veut européenne, tout en laissant sa détermination exclusivement aux systèmes juridiques nationaux. Le deuxième critique vise la question plus concrète des

²⁵⁸ *Ibidem*, p.210.

²⁵⁹ *Ibidem*, p.211.

²⁶⁰ D. Schnapper, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Paris, Gallimard, 2000, p.231.

²⁶¹ G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, p.584.

²⁶² *Ibidem*, p.151.

nouvelles exclusions que cette citoyenneté introduit (notamment les résidents de longue date sur le territoire de l'Union et qui sont ressortissants d'un Etat tiers). Certes, toute citoyenneté est aussi un statut d'exclusion. H. Labayle notait que « si le lien de citoyenneté a effectivement une fonction unificatrice, il a de façon tout aussi évidente une fonction d'identification qui permet d'exclure : affirmer qui est citoyen permet de savoir qui ne l'est pas et donc ne bénéficie pas des droits attachés à ce statut. La citoyenneté est un vecteur d'identité et permet d'exclure les autres ». ²⁶³ Ce qui est imputé à la citoyenneté européenne, ce n'est pas la règle d'exclusion en soi. D'un point de vue juridique, ce qui pose problème est « le décalage entre d'une part, la matérialisation de la règle d'exclusion, qui se fait par un renvoi à la nationalité interne, et, d'autre part, ses effets qui, eux, se déploient à l'intérieur de l'ordre juridique communautaire, contribuant de ce fait à la création d'une catégorie juridique nouvelle, celle du ressortissant extracommunautaire ou ressortissant d'un Etat tiers. Dans ce processus, la règle d'exclusion, si elle transite par les droits nationaux, appartient finalement *en propre* à l'ordre juridique communautaire ». ²⁶⁴ D'un point de vue politique, c'est la capacité limitée de cette citoyenneté d'être un élément à la fois catalyseur et de dynamisation d'une nouvelle communauté politique qui soulève des interrogations et des débats

B. La résidence comme critère d'accès à la citoyenneté européenne

Certains auteurs ont critiqué le choix exclusif du critère national dans l'attribution de la citoyenneté européenne et ont proposé un nouveau scénario au cœur duquel se trouve la résidence communautaire. Le champ d'application *ratione personae* de tout ordre juridique est défini en relation avec deux critères : la nationalité qui lie un individu à un Etat et la résidence qui désigne le territoire sur lequel l'individu se trouve. Pour ce qui est du droit communautaire originaire, les traités fondateurs ne cherchent pas à éclaircir les choses et ne choisissent pas de manière tranchante entre nationalité (des Etats membres) et résidence (sur leurs territoires). C'est la Cour de Luxembourg qui a désigné sans ambiguïté les destinataires de l'ordre juridique communautaire : les ressortissants des Etats

²⁶³ H. Labayle, « Vers une citoyenneté européenne? Le point de vue du droit communautaire », in *Petites affiches*, 24 juin 1992, p.26.

²⁶⁴ M. Benlolo Carabot, *op. cit.*, p.139.

membres ; dans son célèbre arrêt *Van Gend en Loos*, la Cour affirme de manière univoque le principe de l'effet direct, en consacrant ainsi l'individu comme élément central de la construction communautaire. Vu comme acte de naissance de la citoyenneté européenne (qui se manifeste à ce moment-là uniquement sous la forme d'une citoyenneté économique), cet arrêt et l'approche générale de la Cour préfigurent les rapports entre la nationalité et la future citoyenneté européenne. Comme le souligne M. Benlolo Carabot, « les premières manifestations d'une citoyenneté communautaire sont immédiatement marquées de la condition de nationalité. Avant la construction officielle de la citoyenneté européenne, la plupart des droits économiques et sociaux donnés aux ressortissants communautaires au nom du principe d'égalité de traitement le sont à partir d'un critère qui ne souffre alors que peu d'exceptions ».²⁶⁵

Le Traité de Maastricht et par la suite celui d'Amsterdam ont clairement désignés les rapports entre nationalité et citoyenneté européenne : la première est le critère exclusif d'accès à la deuxième. En ce qui concerne les rapports entre la résidence et la citoyenneté européenne, le fait que cette première n'a pas été retenue comme critère dans le dispositif juridique de la citoyenneté européenne a soulevé pas mal de critiques invoquant la perte de la dimension européenne dans la définition de cette nouvelle citoyenneté. Pour M. J. Garot et H. Staples, « la citoyenneté de l'Union reste sans nul doute l'une des innovations fondamentales du Traité instituant la Communauté européenne de 1992, en reconnaissant l'existence du citoyen européen (et non plus seulement du consommateur européen ou du ressortissant européen, travailleur ou indépendant) dans la construction européenne », mais « la citoyenneté européenne pose problème car elle apparaît finalement bien peu « citoyenne »...- et insuffisamment européenne. Il semble alors que pour faire en sorte que la citoyenneté européenne trouve ses lettres de noblesse, il faille envisager d'une part une réforme du système institutionnel, afin de donner un rôle actif à ce citoyen (lui donner une reconnaissance quasi constitutionnelle est une étape, lui donner un rôle bien défini en est un autre) : elle deviendra alors plus « citoyenne » ; et d'autre part fonder la citoyenneté non plus sur la nationalité des Etats membres mais sur la résidence sur le territoire de la Communauté : elle deviendra véritablement européenne ».²⁶⁶ H. Staples revient d'ailleurs sur l'importance de la résidence dans la définition du statut

²⁶⁵ *Ibidem*, p.123.

²⁶⁶ M. J. Garot et H. Staples, *La citoyenneté de l'Union européenne*, L'Harmattan, 1999, p.340.

citoyen²⁶⁷, en soulignant qu'à travers leur participation aux politiques sociales dans leurs pays de résidence, les nationaux des pays tiers contribuent, comme les nationaux des Etats membres, aux desseins économiques de l'intégration européenne, les nationaux des pays tiers résidant dans l'Union sont affectés par ses décisions en même mesure que les nationaux des Etats membres, la mondialisation a mis ensemble une pluralité de citoyennetés et a découpé la gouvernance démocratique et la nationalité. Cette même logique est mise en avant par G. M. Rosenberg lorsqu'ils parlent du droit des votes des étrangers résidant aux Etats-Unis : « les étrangers résidents conduisent sur les mêmes autoroutes que les citoyens, paient les mêmes taxes, respirent le même air, font appel à la même police et à la protection contre les incendies et envoient leurs enfants aux mêmes écoles. Leur refuser le droit de vote signifie les laisser sans voix dans les affaires du gouvernement qui touchent significativement leurs vies ».²⁶⁸

Une citoyenneté européenne octroyée sur la base de la résidence communautaire présenterait sans doute l'avantage, au-delà de l'inclusion des catégories actuellement exclues, d'affirmer une dimension proprement européenne, car il reviendrait à l'Union elle-même de définir ses propres citoyens. Cependant, cela suppose une mise en discussion beaucoup plus ample, incluant à la fois des aspects juridiques et politiques (il faut préciser que cette hypothèse demeure, pour le moment, essentiellement théorique et n'apparaît pas parmi les préoccupations des décideurs européens). Il y a, à notre avis, deux éléments principaux qui devraient être prises en considération : d'abord, la disponibilité des Etats membres à franchir cette étape de la construction européenne, dont la symbolique politique est forte (même si ce scénario ne remet plus en question la souveraineté des Etats) et, ensuite, les aménagements juridiques à mettre en place. Pour ce qui est de l'attitude des Etats membres quant à la reconnaissance des droits politiques aux étrangers (qui est au coeur de la question citoyenne), en réalité les choses s'avèrent parfois moins difficiles que l'on ne pourrait croire. Comme nous l'avons déjà indiqué, plusieurs Etats membres avaient déjà ouvert les droits politiques à des étrangers avant même la consécration de la citoyenneté européenne : le Royaume Uni, l'Espagne et le Portugal accordent des droits spéciaux sous certaines conditions²⁶⁹, tandis que l'Irlande, le Danemark, la Suède, le Finlande,

²⁶⁷ H. Staples, *The Legal Status of third country nationals resident in the EU*, Kluwer, 1999.

²⁶⁸ G. M. Rosenberg, « Aliens and equal protection: why note the right to vote?, in *Michigan Law review*, 75/1997, p. 314, cite par M. J. Garot, *La citoyenneté dans l'Union européenne*, op. cit., p.314.

²⁶⁹ Au Royaume Uni, les citoyens du Commonwealth et les citoyens de l'Irlande sont électeurs et éligibles aux élections nationales et locales, après une certaine durée de résidence sur le territoire

les Pays Bas reconnaissent le droit de vote aux élections locales à des ressortissants des Etats tiers sans distinction d'origine.²⁷⁰ Le cas du Danemark est d'ailleurs quelque peu surprenant, ses réactions peu favorables à la citoyenneté européenne contrastant avec l'ouverture qui lui avait fait reconnaître, avant le Traité de Maastricht, le droit de vote lors des élections locales aux non nationaux. Pour ce qui est des arrangements juridiques, les aspects les plus délicats relèvent, probablement, de la définition des notions de « résidence communautaire » et de « territoire communautaire ». Si la première est déjà présente dans les textes communautaires (dans les traités, au niveau du droit communautaire dérivé et dans les textes de jurisprudence de la Cour de Luxembourg) elle ne fait pas l'objet d'une définition claire.²⁷¹ Pour ce qui est du « territoire communautaire », M. Benlolo Carabot rappelle que pour la science juridique, le territoire est mis en relation avec des entités juridiques qui représentent des lieux de pouvoir et de souveraineté, donc les Etats.²⁷²

Si la résidence en tant que critère d'accès à la citoyenneté européenne pouvait s'avérer plus égalitaire et que la dimension véritablement européenne de cette citoyenneté se voyait renforcer, il faut toutefois admettre que des questions délicates restent à être réglées et que l'évolution actuelle de l'Union ne semble pas se diriger vers ce scénario.

Chapitre II – Citoyenneté européenne, communauté politique et démocratie

La citoyenneté européenne telle que nous la connaissons aujourd'hui semble principalement orientée vers l'octroi des droits spécifiquement européens et moins vers la participation effective au pouvoir. L'un des défis de cette nouvelle citoyenneté consiste également dans sa capacité à nouer avec les préoccupations démocratiques de l'Union et de participer effectivement à la consolidation de l'Europe politique.

britannique. L'Espagne et le Portugal octroient le droit de vote aux élections municipales en fonction du principe de réciprocité.

²⁷⁰ Pour une analyse plus détaillée du droit de vote octroyé aux non nationaux dans ces pays, voir M. J. Garot, *op. cit.*, pp. 270-282.

²⁷¹ M. J. Garot (*op. cit.*, pp. 323-328) montre que « l'étude de quelques textes de droit dérivé donne des indications sur ce que l'Union européenne entend par résidence. Il faut pour ce qu'un endroit soit qualifié de résidence qu'il soit le centre d'attaches d'abord personnelles puis professionnelles, ceci se vérifiant par le fait d'y vivre plus de 185 jours par an ».

²⁷² M. Benlolo Carabot, *op. cit.*, p. 478.

Les différentes tentatives de renforcement de la démocratie européenne ont eu des résultats plutôt modestes. Plus que cela, la démocratie européenne continue à être lue et comprise à travers des préoccupations essentiellement nationales. Comme l'observait T. G. Ash, « le cœur du problème démocratique de l'Europe n'est pas Bruxelles, mais Babel ».²⁷³ Cette déclinaison de l'Europe dans d'innombrables morceaux et les beaucoup moins nombreux catalyseurs qui permettent de les recomposer dans une vision commune rendent les mécanismes de l'Europe politique peu efficaces. Entre des perspectives essentiellement nationales qui disent que la citoyenneté n'est possible que dans un contexte national et des enthousiasmes européens qui misent sur l'émergence progressive d'un peuple européen, la citoyenneté européenne devrait trouver un juste milieu qui lui permette de participer effectivement à la cristallisation d'une communauté politique européenne. Dans cette logique, l'un des rôles que la citoyenneté européenne pourrait assumer serait justement celui de ciment entre des espaces nationaux variés, en renforçant le sentiment d'appartenance à une nouvelle communauté parmi des citoyens qui partagent le même statut. D'ailleurs, certains estiment que le statut d'appartenance à une communauté qu'est la citoyenneté s'est considérablement élargi de nos jours, au-delà de son cadre habituel (qui est celui politique), jusqu'à acquérir une signification partiellement métaphorique (dans ses exemples apolitiques) dans le sens où sa dimension non politique est tellement présente (appartenance à toute forme d'association humaine) qu'elle est perçue comme une alternative tout aussi valide du concept.²⁷⁴

Dans les lignes qui suivent, nous tenterons de voir dans quelle mesure cette citoyenneté européenne répond aux exigences politiques que le concept de citoyenneté entraîne, si elle peut être vu comme un principe de légitimité politique ou comme source du lien social (Section I) et, en même temps, comment et où le citoyen européen peut trouver des repères pour son activisme civique au niveau européen (Section II). En même temps, on s'interrogera sur les potentialités démocratiques d'un concept qui demeure jusqu'à présent insuffisamment exploité.

²⁷³ T. G. Ash, « Europe's real problem is Babel », *The Guardian*, le 18 octobre 2007.

²⁷⁴ R. M. Smith, « Modern Citizenship », *Handbook of Citizenship Studies*, 2003, SAGE Publications. 29 Sep. 2009. <http://sage-ereference.com/hdbk_citizen/Article_n6.html>.

Section I – Citoyenneté et communauté politique

Les changements à l'intérieur de l'Etat qui ont permis la multiplication des niveaux auxquels la citoyenneté peut s'exprimer (local, régional, associatif, etc.) ainsi que le développement de l'idée de la supranationalité dans le contexte communautaire ont fait que l'on parle aujourd'hui non pas de société, mais des sociétés, non pas de communauté politique, mais des communautés politiques, non pas de citoyenneté, mais des citoyennetés. Les deux conditions principales qui ont permis le développement d'un contexte menant à l'émergence des formes supranationales de citoyenneté semblent être, d'une part, les changements au niveau de la position et des caractéristiques de l'Etat induits par les différentes formes de mondialisation (allant de la déréglementation et privatisation économiques jusqu'à l'importance grandissante de la protection des droits de l'homme) et, d'autre part, la multiplication des acteurs sur la scène politique, acteurs partiellement renforcés par ces changements et refusant à s'identifier automatiquement à une nation incarnée et représentée par l'Etat.²⁷⁵ Nous sommes donc aujourd'hui dans une situation où les expériences et les pratiques associées à la citoyenneté n'ont plus pour unique référentiel l'Etat-nation. Si de nouvelles formes de citoyenneté sont possibles en dehors des limites territoriales de l'Etat, l'interrogation qui naît est de savoir quels sont les éléments autour desquels les solidarités et les interactions collectives peuvent prendre forme.

§.1. Vers une communauté de citoyens européens ?

Nous sommes habitués à considérer que la citoyenneté implique *un sens de la communauté, le sentiment d'appartenance directe à une communauté et qui se fonde sur la loyauté par rapport à une civilisation représentant le bien commun de tous*²⁷⁶ et que la plupart des Etats modernes ont identifié cette communauté politique à la nation, soit elle « conçue comme un produit biologique ou comme le résultat d'un contrat (...), qu'elle exprime le rattachement à une nation formée d'intérêt multiples ou soumise à une norme uniforme ».²⁷⁷ Néanmoins, tout aussi que nationalité et

²⁷⁵ M. Feldblum, « Reconfiguring Citizenship in Western Europe », in Ch. Joppke (ed.), *Challenge to the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 231-270, D. Jacobson, *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of the Citizenship*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1996.

²⁷⁶ T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

²⁷⁷ J. Leca, « Questions sur la citoyenneté », in *Projet*, ns.171-172/1983, pp.113-125, p.117.

citoyenneté sont conceptuellement distinctes, la communauté nationale et la communauté de citoyens ne répondent pas à la même finalité : « à « l'appartenance » caractéristique de la nationalité, s'oppose la « qualité » du citoyen, défini par son pouvoir d'action politique ».²⁷⁸ Si la nation désigne, comme nous l'avons vu, un lien juridique entre l'individu et l'Etat, tandis que la citoyenneté peut s'affirmer également en dehors du cadre étatique et que cette dernière se précise de manière plus claire principalement à travers les droits qu'elle institue, il faut voir comment la citoyenneté européenne, à savoir les droits qui lui sont rattachés peuvent contribuer au renforcement du rôle actif du citoyen dans le processus décisionnel européen, tout en consolidant ses liens avec ses pairs.

A. La citoyenneté européenne comme principe de légitimité politique

« C'est l'ensemble des citoyens, constitués en collectivité politique ou en « communauté de citoyens » qui, par l'élection, choisit les gouvernements. C'est l'ensemble des citoyens qui contrôle et sanctionne l'action des gouvernants issus d'élection. Les gouvernés reconnaissent qu'ils doivent obéir aux ordres des gouvernants parce que ceux qui leur donnent ces ordres ont été choisis par eux et restent sur leur contrôle. C'est l'ensemble des citoyens qui disposent de la souveraineté ».²⁷⁹

Si cela est la traduction, au niveau politique interne, de la citoyenneté en tant que principe de légitimation politique, l'originalité de l'organisation politique européenne rend les choses plus complexes. D'une part, l'architecture institutionnelle communautaire ne repose pas sur le principe classique de la séparation des pouvoirs, ce qui conduit non seulement à un partage et un équilibre différents des compétences institutionnelles, mais aussi à une légitimation différente des décisions.²⁸⁰ D'autre part, l'absence d'un *demos* européen fait naître des dynamiques d'interaction différentes de ce que l'on connaît au niveau national et le passage de *demoi* multiples

²⁷⁸ M. Benlolo Carabot, *op. cit.*, p. 74.

²⁷⁹ D. Schnapper, *op.cit.*, pp.10-11.

²⁸⁰ Il y a actuellement deux formes principales de légitimation au niveau des Communautés qui se complètent mutuellement : premièrement, les membres du Conseil de l'Union, composé de représentants des États membres au niveau ministériel, sont eux-mêmes, de par les procédures nationales, légitimés démocratiquement et le Parlement Européen, dont les membres sont élus directement par les citoyens des États membres. Ensuite, il y a la légitimité issue du principe communautaire d'équilibre institutionnel (sur lequel nous reviendrons plus tard).

à un *demos* unitaire relève – du moins pour le moment - des discours construits plutôt autour des appartenances symboliques que des réalités effectives. Avec la consécration d'une citoyenneté européenne, on pouvait espérer un rééquilibrage entre les différents niveaux de représentation à travers une participation plus active des citoyens *via* les instruments de cette citoyenneté. En même temps, on pouvait y voir le ciment d'une nouvelle citoyenneté de citoyens vu qu'elle s'inscrit dans une dimension censée déplacer les limites à l'intérieur desquels des droits politiques sont octroyés et s'exercent.

Selon certains, au niveau de l'Union des conditions existent pour pouvoir envisager une véritable citoyenneté post-nationale (tous les pays membres sont des démocraties, il y a une forte interdépendance économique et des valeurs politiques partagées). Néanmoins, la citoyenneté européenne ne s'écarte pas du modèle national/libéral traditionnel. Pour Kymlicka²⁸¹, une véritable citoyenneté supranationale suppose une « communauté politique de destin », ce qui est difficilement imaginable, puisque ce qui la détermine, « ce ne sont pas les forces auxquelles les gens sont soumis, mais les modalités de leurs réactions et, notamment, la collectivité à laquelle ils s'identifient lorsqu'ils réagissent. Les gens appartiennent à une même communauté de destin lorsqu'ils s'intéressent au sort les uns des autres et veulent le partager. Se sentir ainsi coresponsables, ils désirent délibérer ensemble sur la façon de répondre aux défis auxquels leur communauté est confrontée. Or la mondialisation n'a nullement érodé le sentiment que les Etats-nations forment des communautés de cette sorte, bien distinctes les unes des autres ».²⁸² Et le projet européen non plus, d'ailleurs, vu que « les élections du Parlement européen au suffrage direct ne mobilisent guère les citoyens, alors qu'elles étaient supposées promouvoir la « démocratisation » de l'Union selon une évolution analogue à celle que les Etats membres avaient connue au siècle dernier. Mais, dans le cas de ces Etats, la démocratisation était aussi le résultat du long combat qu'avaient mené certaines catégories sociales pour acquérir le droit de vote qui leur était refusé, et que les élites dirigeantes ne leur avaient d'ailleurs pas accordé que contraintes et forcées. L'élection au suffrage direct du Parlement européen n'est pas l'expression d'un droit obtenu de haute lutte mais découle au contraire du désir des élites de parer l'Union d'une

²⁸¹ W. Kymlicka, « Le mythe de la citoyenneté transnationale », in *Critique internationale*, n.23/2004, pp.97-111, p.107.

²⁸² Ibidem.

légitimité démocratique reconnue à l'occasion d'une élection qui n'a jamais été demandée. Les sondages d'opinion montrent régulièrement que les citoyens des pays de l'Union persistent à considérer leurs députés et leurs gouvernements nationaux (et non leurs représentants au Parlement européen) comme les personnes les plus à même de défendre leurs intérêts, y compris sur des questions communautaires ». ²⁸³

Le Traité de Lisbonne montre la volonté de donner un nouvel élan à la citoyenneté européenne, en introduisant le droit d'initiative législative citoyenne. Ainsi, les citoyens européens peuvent, dès lors qu'ils réunissent un million de signatures au moins provenant d'un nombre significatif d'États membres, solliciter à la Commission la présentation d'une proposition législative (nous allons revenir sur cette nouvelle procédure de manière plus détaillée dans la deuxième partie de notre analyse). Bien que le Parlement européen ait milité pour assouplir les conditions d'exercice de ce nouveau droit, il faut toutefois reconnaître que l'univers civique européen est encore loin de réunir les conditions substantielles qui pourraient faire de ce droit un instrument de poids dans le processus d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques européennes. Dans un cadre où les attachements restent essentiellement ancrés au sol national, où les formes de solidarités se rapportent premièrement à la communauté nationale, une interrogation reste pertinente : est-ce que la citoyenneté européenne a vraiment la capacité de créer les moyens d'expression d'une nouvelle communauté de citoyens, fondée sur des engagements mutuels et des solidarités partagées ? Sinon, comment pourrait-elle devenir le principe légitimant d'une démocratie supranationale ? Certes, la citoyenneté européenne exprime une forme de citoyenneté différente dans un système juridique lui-même différent. D'autre part, il est évident qu'actuellement le statut de citoyen de l'Union n'est que le résultat de dispositions juridiques complexes et que les sujets juridiques soumis aux normes européennes sont essentiellement reliés par ce statut juridique qu'ils partagent. Est-ce suffisant pour une société européenne qui cherche à se construire en tant qu'entité politique ? Peut-on créer une communauté de citoyens sans identité collective ? Et, le cas échéant, quels seraient les ressorts de cette communauté et les jalons autour desquels l'activisme civique européen peut se cristalliser ?

²⁸³ *Ibidem*, p.106.

B. L'improbable formalisation juridique d'un *demos* européen

Nous avons vu que le débat démocratique à l'intérieur du système communautaire a déplacé l'approche sur la légitimité de l'élément central que représentaient, au début, les Etats membres, vers une perspective supranationale intégrant institutions (notamment le Parlement européen) et citoyens. Ce déplacement s'accompagnant d'une augmentation des pouvoirs des institutions incarnant la légitimité des peuples européens a toutefois ignoré les exigences démocratiques qui imposent également un contrôle des citoyens sur le processus décisionnel. Ce décalage conduisant à ce qui a été nommé déficit démocratique semblait pouvoir être rattrapé grâce à la consécration d'une citoyenneté européenne. Néanmoins, la citoyenneté façon Maastricht n'a pas fait avancer les choses. « Nouveau nom donné à une série de droits préexistants (...), joli ruban bleu autour d'éléments épars de la notion généralement admise de la citoyenneté »²⁸⁴, « exercice cynique de relations publiques »²⁸⁵, la citoyenneté européenne ne semble pas contenter tout le monde et, plus que cela, ne semble pas pouvoir répondre aux attentes de dépassement du déficit démocratique au niveau communautaire. D'abord, parce que les droits politiques qu'elle consacre restent limités dans le sens où les possibilités des citoyens de participer aux élections européennes et de se faire élire ne se traduisent pas réellement dans une participation des citoyens à la vie de la Cité (dans une perspective démocratique, le citoyen est « l'individu jouissant des droits politiques lui permettant de participer à la vie de l'Etat »²⁸⁶). Ensuite, parce qu'en retenant le principe de citoyenneté nationale comme critère juridique d'accès à la citoyenneté européenne, cette dernière se voit reposer sur un fondement pluriel, ce qui écarte dans une certaine mesure les possibilités de construction d'une communauté politique européenne unitaire, voire d'un *demos* européen.

La citoyenneté européenne n'épuise pas les questions concernant la plus-value démocratique qu'elle apporte au niveau européen. La question du détenteur du pouvoir ultime dans l'Union (Etats ou citoyens) demeure sans réponse et le débat est d'autant plus ardu que les théoriciens mêmes sont loin de s'accorder sur ce point :

²⁸⁴ H. U. J. D'Oliveira, « European Citizenship: Its Meaning, Its Potential », in R. Dehousse (ed.), *Europe after Maastricht. An Even Closer Union?*, Munich, Low Books in Europe, 1999, p.141.

²⁸⁵ J. H. H. Weiler, « Les droits des citoyens européens », *Revue du marché unique européen*, 3/1996, p.3.

²⁸⁶ J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.38.

pour certains, il est impossible que la construction communautaire conduise à la formation d'un *demos* européen, pour d'autres celui-ci n'est même pas nécessaire, tandis que pour d'autres encore il est difficile d'imaginer une démocratie supranationale en l'absence d'une communauté politique unitaire. Peu après la consécration formelle de la citoyenneté européenne, J. Weiler²⁸⁷ parlait déjà de l'importance et de la nécessité d'une identité partagée et des objectifs communs pour le fonctionnement légitime des institutions démocratique et F. Scharpf²⁸⁸ mettait en rapport direct le déficit démocratique européen et l'absence d'une identité commune et d'un discours politique européen, réalité qui ne peut pas être dépassée uniquement par des réponses institutionnelles (comme le renforcement des pouvoirs du Parlement européen).

Les raisonnements sur la question du *demos* européen renvoient, en fait, à plusieurs éléments forts du langage juridique et politique et que l'on n'aborde que très prudemment au niveau européen et dans des formulations plutôt générales ou vagues : la souveraineté, la nature du système politique, l'identité collective. La question du détenteur de la souveraineté ultime au niveau européen n'a pas connu de grands bouleversements depuis la création, par la volonté et la décision des Etats, des Communautés européennes. Avec l'élection directe du Parlement européen et l'augmentation de ses pouvoirs, les citoyens européens ont été admis comme partie prenante au déroulement de la vie politique européenne, sans qu'ils y interviennent toutefois de manière décisive (et donc sans remise en cause des détenteurs de la légitimité ultime au niveau européen : les Etats membres). Cette situation est d'ailleurs explicable, vu que la nature du système politique européen n'a été abordée que dans des termes très équivoques : organisation *sui generis*, l'Union n'est ni une organisation internationale classique, ni une confédération d'Etat, ni un Etat fédéral. Sans pouvoir donc la définir – que ce soit dans une perspective descriptive ou téléologique – l'Union ne semble pas prête à relever tous les défis d'une véritable construction politique.

Dans ce contexte, une lecture démocratique du *demos* européen *via* le concept de citoyenneté européenne ne fait que souligner, une fois de plus, les difficultés qu'a l'Union pour réussir à mettre ensemble les pièces d'un puzzle de plus en plus

²⁸⁷ J. Weiler, « Demos, Telos and the German Maastricht Decision », *Jean Monnet Working Papers*, 1995 (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9506ind.html>).

²⁸⁸ F. Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de sciences Po, 2000.

compliqué. Si l'on se place dans la perspective d'un « non peuple européen », cela signifie que la légitimation démocratique au niveau européen reposera toujours sur le national. Si l'on accepte l'hypothèse de la nécessité d'un *demos* européen pour aboutir à une union politique, la citoyenneté européenne (telle que nous la connaissons aujourd'hui) ne pourra pas servir à grand-chose, puisqu'elle n'est pas conçue comme un véritable élément unificateur (elle dépend de la pluralité des citoyennetés nationales). A en croire la Cour constitutionnelle allemande (décision du 12 octobre 1993 relative à la constitutionnalité du traité de Maastricht), la finalité de la citoyenneté européenne ne peut pas être l'émergence d'un peuple européen, puisque l'Union, en tant qu'« union des peuples d'Europe », est « une association d'Etats démocratiques conclue dans la perspective d'une évolution dynamique ; dans la mesure où elle assume des missions et exerce des prérogatives de puissance publique, *la légitimation démocratique incombe d'abord aux peuples étatiques des Etats membres par l'intermédiaire des Parlements nationaux* ». ²⁸⁹ Complétée plus tard par la légitimité conférée par le Parlement européen, cette source premièrement nationale de la légitimité communautaire fait que « le principe démocratique trace à l'accroissement des missions et des compétences des Communautés européennes des limites ». Des limites qui permettent aux Etats de « conserver des champs d'intervention suffisamment importants dans lesquels chaque peuple étatique peut s'épanouir et s'articuler dans un processus de formation de la volonté politique légitimé et orienté par lui afin de donner une expression juridique à ce qui – de manière relativement homogène – le lie sur les plans intellectuel, social et politique ». Jugé par certains comme un frein au développement d'une véritable union politique au niveau européen ²⁹⁰, le jugement de Maastricht a été suivi par un arrêt plus récent mais déjà tout aussi fameux, concernant la conformité du Traité de Lisbonne avec la Loi fondamentale allemande ²⁹¹. Le nouvel arrêt fixe à nouveau les racines du processus démocratique européen dans le sol national. En dénonçant un *déficit structurel* de l'Union européenne, les hauts magistrats de Karlsruhe ont mis au centre du processus démocratique de l'Union le Parlement national, qui doit « garantir l'efficacité du droit de vote des citoyens allemands ». Même si les dires de la Cour

²⁸⁹ Les passages traduits sont repris de la Revue universelle des droits de l'homme, n^{os} 7/8, décembre 1993.

²⁹⁰ M. Herdegen, « Maastricht and the German Constitutional Court : Constitutional Restraints for an 'Even Closer Union', *CMLRev.*, 31/1994.

²⁹¹ Il s'agit de l'arrêt du 30 juin 2009 sur la conformité du Traité de Lisbonne avec la Loi fondamentale allemande.

semblent s'aligner à la logique promue par le Traité de Lisbonne qui renforce la présence des assemblées nationales sur la scène européenne, on ne peut pourtant pas ignorer que son raisonnement met en doute la légitimité démocratique du Parlement européen et affirme de manière très claire la non existence d'un peuple européen (*le Parlement européen n'est pas l'organe de représentation d'un peuple européen dont ses députés seraient les représentants (...). La majorité du Parlement de Bruxelles ne représente (donc) pas automatiquement la majorité des peuples de l'Europe*) et, en même temps, laisse entendre que la démocratie ne peut s'épanouir qu'à l'intérieur d'un Etat ou d'une fédération, l'Union européenne n'étant ni l'un, ni l'autre. En sachant que la démocratie doit bien s'exercer quelque part, à en croire la Cour constitutionnelle allemande la seule voie possible est celle nationale (les Etats membres), puisque l'Union n'en constitue pas une, vu l'absence d'un peuple européen unitaire qui soit un élément de légitimation exprimant sa volonté de manière effective.

D'autre part, la perspective constitutionnaliste (constitution d'un peuple européen par voie constitutionnelle) ne semble pas pouvoir se concrétiser dans le stade actuel du projet européen. Mieux adapté aux réalités européennes, ce scénario qui dit que le peuple, quelque soit les différences culturelles, religieuses ou linguistiques de ses composantes, prend forme juridique dans l'acte constitutionnel, a été évité par les politiques européens lors de l'élaboration du projet (rejeté) de constitution européenne. Même si cette possibilité répondait au caractère pluriel et à la diversité promus au niveau européen et, en même temps, constituait un choix juridique possible (la Constitution étant, selon le professeur O. Jouanjan, « l'acte d'autoréflexion par lequel un peuple *se* constitue en Etat »²⁹²), les ambiguïtés persistantes autour de ce que l'Union devrait ou pourrait être n'ont réussi qu'à ranimer la perspective juridique au niveau européen, sans apporter des changements fondamentaux au système communautaire.

Le contexte est donc plutôt difficile pour voir dans la citoyenneté européenne une étape effective vers la formalisation d'un peuple européen. La question démocratique européenne dans la perspective de la citoyenneté européenne demeure pour l'instant un dosage incertain de démarches effectives, possibilités envisagées et potentialités insuffisamment exploitées. Néanmoins, elle devrait être, à notre avis (pour revenir à la logique sartorienne), le premier des desseins politiques d'une Union

²⁹² O. Jouanjan, « Ce que donner une Constitution à l'Europe veut dire », *Cités, Les constitutions possibles de l'Europe – Figures politiques de l'Europe unie*, 13/2003, p.28, souligné par l'auteur.

qui veut être plus qu'un simple marché unique ou un espace réglementaire purement technique. Le débat autour de la question du *demos* européen est bien loin de produire des éléments tranchants et elle ne semble pas se retrouver de manière substantielle parmi les préoccupations actuelles au niveau européen. De notre point de vue, il serait toutefois trop que de nier l'existence de toute forme d'un certain *demos* européen (certes loin du sens plénier du terme), ne serait-ce que grâce à son encrage des différents peuples européens qui partagent des valeurs et des espoirs communs.

§. 2. *La citoyenneté européenne : quels liens sociaux ?*

L'un des rôles fondamentaux de la citoyenneté dans son approche classique est d'agir comme ressource essentielle pour le développement d'un vouloir vivre collectif et dans la création des mécanismes d'identification à une certaine communauté politique. La citoyenneté européenne propose un renversement du primat du politique tel que consacré par la citoyenneté classique (au profit de l'économique) et cela entraîne aussi le bouleversement de l'édifice identitaire européen hérité de l'Etat-nation.²⁹³ Si la perspective européenne tente un dépassement de l'approche traditionnelle qui a fait de l'Etat le « lieu autour duquel s'organisent les identités »²⁹⁴, il reste pourtant à savoir quel type d'identification l'Union européenne propose et comment la citoyenneté européenne pourrait devenir un statut permettant de distinguer l'appartenance citoyenne des autres appartenances sociales.²⁹⁵

A. Citoyenneté et identité

Les débats sur l'identité européenne, si chers aux Européens entre les deux guerres et jusqu'aux années 50, ont été repris assez tard au sein d'une construction européenne fondée sur une méthode fonctionnaliste dont l'élément central est le pragmatisme. Une fois de retour sur la scène européenne, l'identité est devenue en même temps un argument mis en avant par les supporters de l'Etat nation ainsi que par ceux qui croient à une Europe politique. Si, pour les premiers, l'identité ne peut

²⁹³ Y. Deloye, « Le débat contemporain sur la citoyenneté au prisme de la constriction européenne », *Etudes européennes*, n°4, avril 2004.

²⁹⁴ C. Coulon, « Etat et identités » in D.- C. Martin (éd.), *Cartes d'identité. Comment dit-on « nous » en politique*, Paris, Presse de la FNSP, 1994, pp.283-296, p.289.

²⁹⁵ J. Leca, « Individualisme et citoyenneté », in Pierre Birnbaum et Jean Leca (éds.), *Sur l'individualisme. Théories et méthodes*, Paris, Presses de la FNSP, 1996, pp. 159-209.

être que nationale, pour les deuxièmes il y a un partage (qu'il s'agisse de modes de vie, des institutions, des valeurs, des aspirations) qui constitue la preuve d'une identité européenne. Le besoin d'une identité collective au niveau européen n'est autre que celui qui s'exprime dans la plupart de nos démocraties modernes : identifier une matrice qui permette aux individus de se reconnaître comme appartenant à un même groupe et de bâtir un projet commun.

a. Quels jalons pour l'identité collective au niveau européen ?

Les discours les plus consistants sur une possible ou désirable identité européenne sont ceux élaborés par les intellectuels et les théoriciens, le plus souvent d'inspiration philosophique, abstraits et parfois traversés d'un certain lyrisme et construits notamment autour des idées, des valeurs, des principes et des institutions partagés.

En essayant de dégager les points de repère ou les fondements d'une future communauté politique européenne, A. Padoa-Schioppa²⁹⁶ retrace l'histoire du droit en Europe pour voir si elle « a connu depuis le Moyen-âge jusqu'à nos jours, une circulation interne des modèles législatifs, des usages, des doctrines, des hommes et des idées par delà les frontières politiques » ainsi que « dans quelle mesure des profils communs ont existé entre les diverses organisations juridiques européennes tout en posant le concept d'une identité historico-juridique européenne différente de celle d'autres civilisations »²⁹⁷. Ce regard évolutif lui permet plusieurs conclusions : d'abord, il constate que le droit au Moyen-âge, partant du Haut Moyen-âge (VIe-XIe siècles) jusqu'à la modernité, en passant par l'humanisme juridique (XVe siècle) et l'illumination juridique (XVIIIe siècle) a deux caractéristiques principales : particularisme marqué au niveau de son application et unité profonde au niveau des caractéristiques fondamentales (ce qui permet à l'auteur de parler des courants de pensée non nationaux, mais européens) ; deuxièmement, le professeur italien observe que la modernité met en avant une multitude de liens qui associent les lois, les codes, les doctrines et les jurisprudences qui continuent à se développer à l'âge contemporain, de manière que « les droits « nationaux du XIXe siècle européen

²⁹⁶ A. Padoa-Schioppa, « Un cas exemplaire de refonte de l'identité : le droit en Europe », in *La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union, Etudes et Recherches de Notre Europe*, n.48 (compte rendu du séminaire du 24 novembre 2005), pp.45-63.

²⁹⁷ A. Padoa-Schioppa, *op.cit.*, p.46.

résultent en fait d'un échange continu entre les modèles législatifs et doctrinaux, incluant même le droit anglais » ; enfin, « si nous observons l'évolution du droit en Europe au cours de la deuxième moitié du siècle qui vient de se terminer, les éléments témoignant d'une civilisation commune du droit sont encore plus nombreux car, au-delà des échanges entre les modèles législatifs nationaux (qui sont de moins en moins fréquents), on assiste à un phénomène nouveau et important, celui de la formation d'un droit de l'Union européenne. Un droit unique, primant sur les législations nationales, voit ainsi le jour, générant à son tour, en vertu des Traités, un droit uniforme du point de vue économique. Le caractère européen de ce grand système normatif ne réside pas seulement dans le fait qu'il est commun à tous les pays membres de l'Union mais aussi dans la variété et la complémentarité des apports nationaux qui l'ont créé et développé. (...) L'édifice communautaire est donc bien le fruit d'un apport de cultures juridiques et politiques de plusieurs pays européens »²⁹⁸. Padoa-Schioppa souligne aussi que l'histoire du droit européen est à la fois l'histoire des éléments juridiques communs aux différentes régions européennes (il y a des points communs d'une organisation, d'une doctrine ou d'une coutume qui ont pu, à travers la migration des modèles, s'implanter dans des sols plus ou moins lointains) et l'histoire des éléments spécifiques à la civilisation européenne par rapport à d'autres régions du monde (l'auteur rappelle ici « deux grands ensembles de règles et d'institutions » qui, malgré leurs transformations profondes, « sont toujours bien présents dans les systèmes de droit codifié de ces deux derniers siècles », à savoir le droit romain et le droit de l'Eglise, des modèles juridiques et institutionnels tels la souveraineté illimitée de l'Etat national ainsi que « des profils du droit public et privé, des institutions et des principes, nés en Europe, qui ont caractérisé notre civilisation juridique jusqu'à aujourd'hui et se sont imposés bien au-delà » : la séparation entre sphère temporelle et sphère spirituelle, les institutions de la démocratie, le principe de séparation des pouvoirs, l'institution d'une classe de juriste de profession, « la configuration doctrinale et constitutionnelle de l' « Etat de droit », qui contraint la plus puissante institution politique, l'Etat souverain, à respecter les règles juridiques à l'égard des citoyens », etc.).

Dans le même cadre des fondements juridiques communs, R. Badinter identifie plusieurs éléments juridiques unificateurs au niveau de l'Union qu'il

²⁹⁸ *Ibidem*, p.55.

considère un *Etat de droit* (« ...qu'elle soit un *Etat de droit*, au sens juridique du terme, j'en doute pas un instant. Elle en a les composantes fondamentales : un ensemble de normes, une hiérarchie de normes juridiques et un contrôle de constitutionnalité – c'est-à-dire du rapport de ces normes entre elles – exercé par une juridiction suprême, ici, la Cour de Justice²⁹⁹) et un *espace de droit* (« l'Union est un vaste espace juridique au sein duquel circulent des droits »³⁰⁰) : les *valeurs communes* inscrites dans la Charte des droits fondamentaux, *l'acquis communautaire*, la jurisprudence de la CJCE : « nous avons donc un Etat de droit, un espace où les droits circulent, une communauté de valeurs juridiques définies par un texte fondamental (la Charte), et enfin un droit communautaire considérable et des juridictions européennes qui veillent constamment au progrès et à l'unification de l'interprétation de ce droit »³⁰¹.

Pour T. Todorov³⁰², le projet européen a un fondement avant tout « spirituel ». Il parle d'un esprit européen qui « évoque plutôt un ensemble de valeurs morales et politiques, les œuvres des grands artistes et penseurs, non les règlements administratifs »³⁰³. Sur la trace des Lumières, Todorov rappelle que ce qui fait l'identité de l'Europe, c'est la multiplicité, la diversité unificatrice. La leçon que les Lumières nous enseigne est que « la pluralité peut donner naissance à une nouvelle unité d'au moins trois manières : elle conduit à la tolérance dans l'émulation, elle développe et protège le libre esprit critique, elle facilite le détachement de soi conduisant à une intégration supérieure de soi et d'autrui »³⁰⁴. Il y a là une leçon dont la construction européenne même pourrait s'approprier, car l'identité européenne d'aujourd'hui « pourra s'affirmer si on prend pour base de l'unité le statut accordé à nos différences et les manières d'en tirer profit : en favorisant la tolérance et l'émulation, le libre exercice de l'esprit critique, le détachement de soi permettant de se projeter en autrui et d'accéder ainsi à un niveau de généralité qui inclut le point de vue de l'un et de l'autre ».³⁰⁵

²⁹⁹ R. Badinter, *op.cit.*, p.64.

³⁰⁰ *Ibidem.*

³⁰¹ *Ibidem.*, p.65.

³⁰² T. Todorov, « Faut-il refonder le projet européen sur des principes identitaires ? », in *La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union*, compte rendu du séminaire du 24 novembre 2005, *Etudes et Recherches de Notre Europe*, n.48, pp. 89-94.

³⁰³ T. Todorov, *op.cit.*, p.90.

³⁰⁴ *Ibidem.*, p.93.

³⁰⁵ *Ibidem.*, p.94.

Une autre vision sur l'identité européenne est mise en avant par D. Tarschys³⁰⁶, qui voit dans la consolidation de l'identité européenne une précondition pour les avancées de l'intégration européenne. Dans le grand chantier de construction de l'identité européenne, Tarschys considère la culture et l'éducation comme domaines-clé pour développer un sentiment d'appartenance à l'Europe.

Notre culture commune, notre patrimoine juridique, nos modes de vie, nos croyances, nos représentations semblent donc être autant d'indicateurs d'une richesse européenne unificatrice. Toutefois, on continue à affirmer que l'Europe est une communauté à identité incertaine (ou dépourvue d'une identité politique stable) et dont le projet politique est loin de produire l'unanimité. Le débat intellectuel autour de l'identité européenne ne donne pas de réponses définitives, mais il a le mérite de permettre des transformations au niveau de nos paradigmes de pensée dans un contexte où l'approche communautaire reste assez discrète.

b. Les textes communautaires et l'identité européenne

Le pragmatisme de la méthode fonctionnaliste n'a pas laissé trop de place, au niveau des textes communautaires, aux passions que la quête identitaire peut soulever. Beaucoup plus retenus dans leurs formulations, ils renvoient rarement aux questions de l'identité commune et, le cas échéant, il s'agit plutôt d'une perspective assez générale, voire même neutre.

M. Jouen et N. Chambon³⁰⁷ proposent une lecture des textes communautaires³⁰⁸ à travers le concept d'identité. Leur premier constat est que, au niveau des textes européens, l'identité se décline en trois propositions : l'identité européenne externe, l'identité comme expression d'un projet commun et l'identité comme reflet d'une communauté de valeurs.

Les premiers documents communautaires parlent d'une identité de l'Europe qui s'exprime par rapport au reste du monde et dans des formulations touchant aux

³⁰⁶ D. Tarschys, « The Need for Serious Investments in the European Identity », in *La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union*, compte rendu du séminaire du 24 novembre 2005, *Etudes et Recherches de Notre Europe*, n.48, pp.31-32.

³⁰⁷ M. Jouen, N. Chambou, « L'identité européenne dans les textes et les politiques communautaires », *Notre Europe, Etudes et Recherche*, juin 2006 (http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Note-identit_dans_les_textes-juin06.pdf).

³⁰⁸ Les auteurs ont analysé les principaux textes institutionnels et politiques depuis 1951 : traités et chartes, discours programmatiques des Présidents de la Commission (à partir de 1978), déclarations et conclusions des Conseils européens.

grands problèmes mondiaux (paix, sécurité, défense). Si cette approche plutôt sobre s'explique par le choix des pères fondateurs pour une construction tournée vers des solidarités de fait, il faut pourtant rappeler que les grandes idées sur lesquelles le projet communautaire se fonde ne se limitent pas à des visions pratiques et marchandes sur l'Europe. Les visions politiques qui ont permis la reconstruction de l'Europe après la deuxième guerre mondiale, à savoir une organisation institutionnelle fondée avant tout sur la philosophie des droits de l'homme et de la démocratie, témoigne d'une identité européenne à caractère éthique et culturel et ce se sont elles qui ont conduit à la création d'abord de l'OECE et de l'Union Occidentale (devenue, plus tard, UEO), ensuite du Conseil de l'Europe et, finalement, de la CECA. La « timidité » de l'approche identitaire au début de la construction communautaire n'est donc pas le résultat de l'absence des passions chez ses bâtisseurs, mais d'un contexte où la délicate question de l'union politique est occultée par des impératifs plus pragmatiques. Cette attitude réservée est d'ailleurs présente aussi durant les réunions des chefs d'Etats et de gouvernements, comme l'observent M. Jouen et N. Chambou : « Lors des Conseils européens, les Etats membres s'avèrent beaucoup plus diserts sur l'héritage historique, la tradition culturelle et la proximité géographique, quand ils s'expriment, par exemple, sur le Maghreb lié à l'Europe (...), sur les pays du sud de la Méditerranée (...), sur les relations transatlantiques (...), que quand ils parlent d'autres pays européens susceptibles de rejoindre l'Union ».³⁰⁹

Une deuxième approche identitaire détectable dans les textes officiels entend l'identité européenne comme expression d'un projet commun. Si la construction européenne est elle-même conçue comme un projet dont « la fidélité à l'approche pragmatique est de mise »³¹⁰, il n'est pas étonnant qu'« en 1951 et 1957, la construction européenne se définit sous la forme d'un triptyque qui évoluera peu : la paix entre nous, le progrès économique et social, la démocratie et les droits de l'homme. Le préambule de l'Acte Unique y ajoutera la liberté ainsi que l'égalité et la justice sociale ; celui du Traité de Maastricht la cohésion sociale et la protection de l'environnement ; enfin, celui du Traité d'Amsterdam mentionnera le développement durable et les droits sociaux fondamentaux ».³¹¹

³⁰⁹ *Ibidem*, p.3.

³¹⁰ *Ibidem*, p.4.

³¹¹ *Ibidem*.

Enfin, la troisième perspective sur l'identité proposée par les textes européens est celle d'une identité commune – reflet d'une communauté des valeurs. Si les deux autres types d'identité se glissent avec peu de force dans les textes officiels, la présence de ce dernier se fait plus que discrète. Les deux auteurs considèrent la Charte des droits fondamentaux comme un saut qualitatif dans l'évolution très lente vers « l'identité, comme critère d'appartenance », mais, malgré les références aux « valeurs communes » et au « patrimoine spirituel et moral », elles estiment que l' « on est loin d'un modèle pur, puisque « *l'Union se fonde sur des valeurs indivisibles et universelles* », et qu'elle « *contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect (...) de l'identité nationale des Etats membres* »³¹² ».

L'introduction d'une citoyenneté européenne a ranimé le discours sur l'identité européenne, sans pour autant apporter des changements notables. L'Union a continué à chercher sa voie entre des soucis d'efficacité et des questions plutôt rhétoriques sur la signification profonde du projet européen, en choisissant principalement des réaménagements d'ordre institutionnel. Rappelons ici le débat qui a entouré la rédaction du Préambule de la Constitution européenne quant aux éléments constitutifs de notre héritage commun et qui représente, selon nous, un élément révélateur pour une certaine « malaise » des hommes politiques européens de jouer jusqu'au bout la carte d'une véritable union politique européenne. L'identité demeure un élément secondaire des textes européens. Elle est aussi peu présente dans les discours politiques ou, de toute façon, elle n'y prend pas la forme d'une vision substantielle sur les différentes configurations possibles au niveau européen. Penser l'identité européenne demeure avant tout une préoccupation des théoriciens de l'Europe dont certains essaient de l'inscrire sur les voies de la modernité post-nationale.

B. L'unité post-nationale

La construction de toute citoyenneté met le concept dans une relation intime avec des éléments susceptibles d'engendrer une *affectio societatis* traduite par l'appartenance reconnue et acceptée à une certaine communauté politique. Que cette

³¹² *Ibidem*, p.5.

affection sociétale doit exprimer aussi une quelconque identification collective est un élément qui ne fait pas l'unanimité des théoriciens qui se sont penchés sur la construction politique de l'Europe. Pour éviter le piège des identifications particularistes, un nouveau concept a été lancé dans l'arène européenne et qui permettrait aux citoyens de s'approprier cet espace politique : le patriotisme constitutionnel³¹³ dont les principales interprétations sont : l'identification à des principes universalistes fondée sur une culture partagée ou un attachement critique et réflexif.³¹⁴

Le patriotisme constitutionnel, en tant que manière particulière d'élaboration de la culture politique permet, selon certains, « d'envisager l'émergence d'une communauté politique organisée autour de l'adhésion à des valeurs communes. De telles références renvoient au respect des droits fondamentaux plutôt qu'aux liens subjectifs caractéristiques de l'appartenance nationale ».³¹⁵ Formulé d'abord par Dolf Sternberger dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (en 1979)³¹⁶, l'idée du patriotisme constitutionnel a été développée surtout par le philosophe J. Habermas, afin d'éloigner les conséquences néfastes du nationalisme qui ont laissé des traces dans l'histoire et dans la mémoire de l'Allemagne. Poussé donc par la volonté de redonner aux allemands le sentiment d'appartenance sans passer par le principe nationaliste dans la formulation de l'identité politique, J. Habermas essaie, à travers le patriotisme constitutionnel, de développer une approche universaliste de la participation politique, construite autour des principes de l'Etat de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales. Le particularisme des éléments linguistiques, ethniques et culturels dans la construction identitaire est remplacé par l'universalisme de la démocratie et des droits de l'homme.³¹⁷ Malgré sa forte contextualité, le patriotisme constitutionnel d'Habermas quitte les terres natales, pour se forger dans une vision post-nationale de l'identité. Dans cette nouvelle perspective, « le schéma du patriotisme constitutionnel

³¹³ Une autre notion qui retrouve le patriotisme constitutionnel dans sa vision sur l'individualisme juridique à même d'engendrer une identité politique est celle de démocratie cosmopolitique, présentée par D. Held, *Cosmopolitan Democracy and the Global Order*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

³¹⁴ La formule appartient à J.-W. Müller.

³¹⁵ M. Rambour, « Le patriotisme constitutionnel, un modèle alternatif d'élaboration d'une identité européenne ? », in *Etudes européennes*, mars 2006 (<http://www.etudes-europennes.fr>).

³¹⁶ L'auteur parle de la substitution du sentiment national traditionnel d'appartenance par l'attachement aux principes et aux droits énoncés dans la Loi Fondamentale allemande.

³¹⁷ J. Habermas, *Droit et démocratie. Entre fait et normes*, Paris, Gallimard, 1997, pp.139-140.

pourrait permettre d'envisager le développement d'une culture politique à l'origine d'une forme d'unité dans le maintien de la diversité des identités nationales ». ³¹⁸

La construction européenne représente pour le philosophe allemand un cadre propice pour mettre en lumière sa vision post-nationale et cela pour plusieurs raisons : au cours du processus européen, on a pu voir un « processus de formation de la conscience post-nationale » où « la solidarité entre les citoyens naît de l'appartenance à une communauté politique démocratique et constitutionnelle formée par des sociétaires égaux » ³¹⁹ ; les Communautés se fondent sur des traités et un droit qui priment sur l'ordre interne des Etats membres, donc ont une valeur constitutionnelle ³²⁰ ; citoyenneté et identité nationale ne sont pas conceptuellement liées, d'où la possibilité de coexistence des cultures différentes, favorisant un sentiment commun d'appartenance ; en outre, la citoyenneté ne se développe pas nécessairement dans un cadre national. Appliqué à la question européenne, le patriotisme constitutionnel imposerait un processus en deux étapes : « la première consisterait à opérer une dissociation entre ce qui relève de la dimension culturelle et ce qui appartient à la sphère de l'engagement politique. La seconde phase est une étape de recomposition identitaire permettant de déterminer les ressorts d'une culture politique européenne à partir d'une confrontation pacifique des références nationales ». ³²¹ Le patriotisme constitutionnel qui pourrait se manifester au niveau européen a pourtant besoin que les citoyens européens partagent une identité commune, puisque « la solidarité entre citoyens d'une même communauté ne peut pas reposer uniquement sur les devoirs d'une conscience morale universaliste ». ³²² Et la source commune où les européens puisent leur culture politique post-nationale est l'histoire particulière des pays européens : « ces conflits aigus ont été (...) à la fois un aiguillon pour le décentrement des perspectives de chacun (...) et une motivation pour surmonter le particularisme, pour apprendre la tolérance et institutionnaliser les conflits ». ³²³

Pour le philosophe français Jean-Marc Ferry, cette culture partagée constitue justement le lien entre des normes juridiques universalistes et des cadres nationaux particuliers qui continueront à exister. Le philosophe français rejoint la vision

³¹⁸ M. Rambour, *op.cit.*, p.4.

³¹⁹ J. Habermas, *Sur l'Europe*, Paris, Bayard, 2006, pp.35 et 37.

³²⁰ *Ibidem.*

³²¹ M. Rambour, *op.cit.*, p.4.

³²² J. Habermas, *Sur l'Europe*, Paris, Bayard, 2006, p.41.

³²³ J. Habermas, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000, p.111.

d'Habermas sur la nécessité d'un patriotisme constitutionnel européen à substance éthique : « une conscience éthico-historique des individus et des peuples capables de se rapporter de façon autocritique à leur passé propre »³²⁴ et qui naît d'une « culture politique partagée entre les nations membres de la communauté », constituant, « avec une mémoire historique commune, l'élément substantiel d'une « communauté morale » susceptible de recouper la « communauté légale », déjà fortement développée dans l'Union, afin qu'advienne une véritable « communauté politique » ». ³²⁵ Et pour qu'une identité post-nationale puisse prendre forme, pour que les différentes identités n'y soient pas un obstacle, pour qu'une unité pluraliste soit possible, il faut, d'une part, que le citoyen ne situe plus son appartenance ultime dans la nation (ce qui ne veut pas dire qu'il doit renier ses attaches nationales) et, d'autre part, que l'Union se dote d'une constitution (qui n'est pas entendue dans son sens juridique) qui serait à la fois un cadre politique unifié de principes et de règles et un fondement pluraliste de nations et de cultures nationales hétérogènes dont la médiation est réalisée justement par la culture politique partagée. Pour ce qui est de la mise en place technique de sa vision, Jean-Marc Ferry plaide pour la structuration d'un espace publique européen à double volet : médiatique (avec des méthodes non conventionnelles de régulation) et parlementaire (permettant une meilleure communication entre le Parlement européen et les parlements nationaux et régionaux et une récupération de l'initiative législative détenue actuellement par la Commission, par le Parlement européen).³²⁶

Le nouveau citoyen européen qui prend contour avec les visions post-nationales devrait donc avoir dépassé ses repères identitaires nationaux afin de devenir solidaire avec les autres européens autour des institutions de l'Etat de droit démocratique. « Débarrassé » d'une vision identitaire particulariste, il devra pouvoir s'engager dans un exercice civique démocratique en tant que membre d'une communauté post-nationale reposant sur une culture politique partagée à fondements historiques. Le patriotisme constitutionnel européen met donc en avant une conception fondée sur la primauté des principes universels sur les éléments particularistes dans la construction de l'identité. Il conserve néanmoins cette idée de la

³²⁴ J.-M. Ferry, « Face à la question européenne, le problème d'une intégration postnationale », in *Critique Internationale*, n.23, avril 2004, p.11.

³²⁵ J.-M. Ferry, « La référence républicaine au défi de l'Europe », in *Pouvoirs*, n.100/2002, pp.9-10.

³²⁶ Les opinions de Jean-Marc Ferry, soutenues lors du séminaire *Penser la nation*, organisé par le journal *République* et la Fondation Baussart, ont été présentées dans *République*, n° 38/juin 1996, sous le titre « Un Jean-Marc Ferry brillant, convainquant, original ».

nécessité d'une identité commune européenne, soit-elle fondée sur des valeurs partagées. A force de vouloir stabiliser une certaine identité politique³²⁷, le patriotisme constitutionnel est devenu – affirment certains auteurs – la transposition, au niveau européen, du patriotisme national. Pour eux, la construction européenne devrait éviter toute dimension identitaire et rester dans une approche post-nationale neutre, réflexive et critique.

Ch. Taylor, tout en se demandant « quel serait le genre d'identification qui pourrait réunir les Européens dans une même patrie, dans une même entreprise politique européenne de nature démocratique » se penche sur la proposition habermasienne de constitution de cette communauté autour d'une forme d'unité représentée par des principes constitutionnels, moraux et politiques de base. Le philosophe canadien estime qu'une démocratie ne peut pas avoir « une forme d'unité définie *a priori* par le philosophe comme étant théoriquement légitime ou admissible, mais qu'il s'agit d'une unité qui paraisse significative pour les gens eux-mêmes » et ce « principe d'unité ne peut pas être défini une fois pour toutes ».³²⁸ Quant à J. Lacroix³²⁹, elle estime que l'on retrouve dans le patriotisme constitutionnel européen d'Habermas et de Ferry des éléments qui font penser au patriotisme national (identité commune, histoire commune), d'où son terme d'« europatriotisme ». Pour elle, le « patriotisme constitutionnel ne réside pas en une *identification* effective à des principes universels (...) mais plutôt dans une *pratique* ou une habitude qui résiste à toute identification ».³³⁰ C'est la même approche que propose P. Markell, qui rejette toute forme d'identification particulière, en proposant un patriotisme constitutionnel qui est « une pratique politique de refus ou de résistance aux identifications particulières » et cela « dans l'intérêt du projet permanent d'universalisation, perpétuellement incomplet et généralement imprévisible ».³³¹ Dans ce scénario, on aurait à faire à des citoyens qui se mobilisent non pas pour faire valoir une identité

³²⁷ P. Magnette, « Au nom des peuples : le malentendu constitutionnel européen », Paris, Ed. du Cerf, 2006.

³²⁸ Ch. Taylor, « Quel principe d'identité collective ? », in J. Lenoble, N. Dewandre (sous la dir. de), *L'Europe au soir des siècles. Identité et démocratie*, Paris, Ed. Esprit, 1992, pp.59-66, pp. 65-66 pour les citations.

³²⁹ J. Lacroix, « Pertinence du paradigme libéral pour penser l'intégration politique de l'Europe », in *Politique européenne*, n.19/2006.

³³⁰ J. Lacroix, *L'Europe en procès : quel patriotisme au-delà des nationalismes*, Paris, Ed. du Cerf, 2004, pp.182-183.

³³¹ P. Markell, « Making affect safe for democracy? On "constitutional patriotism" », in *Political Theory*, 1 (28)/2000, p.40.

partagée, mais pour soutenir des objectifs partagés³³² dans un contexte de consolidation de la confiance dans les institutions communes *via* une réciprocité impersonnelle : « l'un des rôles possibles pour la citoyenneté européenne est de stimuler et de maintenir la confiance mutuelle et légitime exigée parmi les Européens. La confiance est importante lorsque les individus doivent coopérer, mais ils vont le faire seulement parce qu'ils attendent que les autres fassent de même ». ³³³ Pour que la citoyenneté européenne assume son rôle de « stimulateur de confiance », elle n'a besoin ni d'une identité commune, ni d'une culture partagée. D'autant plus que « la culture partagé et l'héritage commun des Européens semblent trop faibles pour soutenir cette exigence de confiance, surtout comparés aux héritages nationaux ». ³³⁴ Dans cette logique, « une citoyenneté satisfaisante de l'Union ne doit pas s'appuyer sur une base large d'identité, culture et histoire communes. Elle peut se construire sur un sens partagé de justice et des engagements plus limités pour une dignité égale des Européens, motivés par le désir d'organiser notre vie politique commune sur des règles que les autres ne peuvent pas raisonnablement rejetées ». ³³⁵

Même si de telles visions tentent d'être « propres » par rapport aux dérapages que toute identification identitaire pourrait déterminer, notre opinion est qu'il est difficile d'obtenir l'adhésion des citoyens en l'absence de toute forme d'identification affective ; si l'on ne peut pas tomber amoureux d'un marché intérieur, il est peu envisageable que l'on pourrait le faire par rapport à des principes et des procédures juridiques. Pour que l'Europe soit le nom d'une nouvelle communauté citoyenne, réelle et non abstraite ou idéale, le nouveau cadre démocratique européen ne doit pas se limiter à être un espace neutre de production collective critique et réflexive des normes, mais aussi un lieu où des passions citoyennes sont transformées, à travers un échange guidé par une certaine « éthique de la discussion », en normes et actions collectives.

³³² K. Nicolaïdis, « Notre Démocratie européenne : La constellation transnationale à l'horizon du patriotisme constitutionnel », in *Politique européenne*, n.19/2006.

³³³ A. Føllesdal, « Citizenship: European and Global », *Arena Working Paper*, WP 01/22 (<http://www.arena.uio.no>).

³³⁴ *Ibidem*.

³³⁵ *Ibidem*.

Section II – La citoyenneté européenne et l’engagement politique

Depuis la Révolution américaine de 1776, citoyenneté et principe démocratique vont de pair. Le citoyen, titulaire de droits, de libertés et d’obligations, devient un être politique actif dans un système dont il dessine désormais les contours. Avec la Révolution française, le suffrage universel s’impose comme indicateur essentiel d’une vie politique où la gestion de la *res publica* est placée sous la « surveillance » citoyenne. Cette nouvelle perspective fait naître des attachements dont la vivacité détermine le dynamisme de la vie démocratique même à l’intérieur d’une société. Toutefois, depuis quelques années, un certain « malaise » citoyen se fait clairement sentir au sein de nos démocraties, une sorte d’affaiblissement de l’intensité affective par rapport à la vie de la cité. Et cela est d’autant plus visible au niveau de la mobilisation citoyenne dans l’espace politique.

Si toute démocratie implique un certain degré d’engagement politique, au niveau européen l’implication des citoyens reste assez problématique. La consécration d’une citoyenneté européenne ne s’est pas accompagnée d’un gain d’intérêt des citoyens pour le projet communautaire et leurs liens avec l’Union en tant qu’entité politique reste mal ou insuffisamment définis. Le citoyen européen ne semble pas être un acteur très engagé et les ambiguïtés de la citoyenneté européenne en est une des causes, à notre avis. Certes, l’adhésion imaginaire à un corps politique a besoin de temps. Mais aussi des repères autour desquels cette nouvelle adhésion puisse se construire. La citoyenneté européenne tout aussi que le projet européen dans son ensemble semble avoir du mal à trouver des moyens pour séduire les citoyens. Il ne s’agit pas uniquement de repères symboliques, mais aussi des procédures qui permettent leur participation effective. Un exercice actif de la citoyenneté exprime aussi une adhésion, personnelle et collective, à une communauté, à ses valeurs et à ses procédures.

§.1. Citoyenneté et activisme civique

La citoyenneté européenne, au-delà de ses hésitations et de ses limites, reconnaît, à travers la consécration des droits politiques, l’importance de la participation civique dans l’émergence d’une véritable démocratie européenne. L’élection par suffrage universel direct des membres du Parlement européen, la

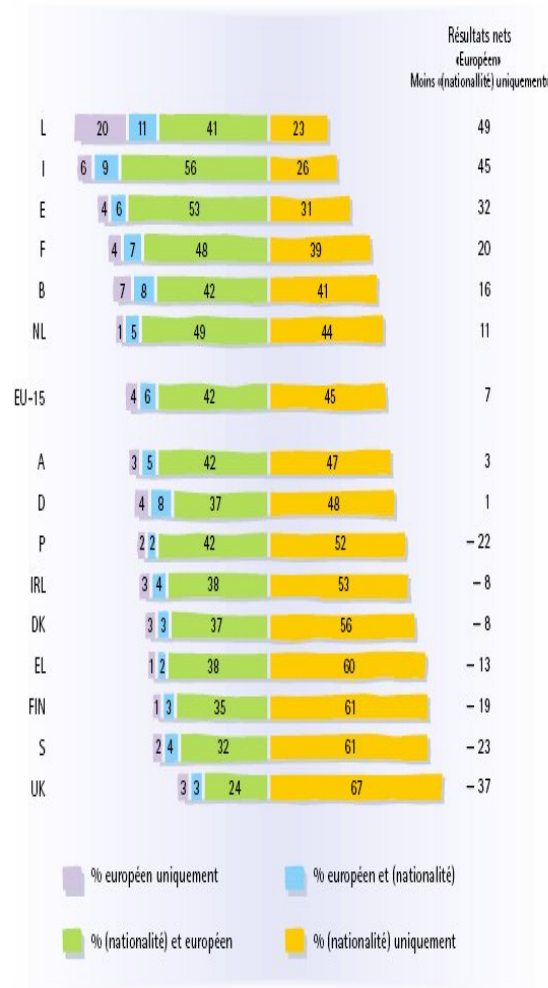
possibilité pour les citoyens et les résidents des pays membres de se porter candidats et de se faire élire au Parlement européen et aux élections municipales constituent autant de moyens de participer à la vie politique européenne, toute en lui imprimant une configuration affective propre. Pourtant, la réalité montre une mobilisation plutôt faible au niveau européen et les signes d'attachement à l'Europe commune demeurent difficilement identifiables.

A. Le positionnement européen des Européens

Le positionnement des citoyens par rapport à l'Europe, le plus souvent peu enthousiaste, naît aussi de leur difficulté d'identifier les éléments qui définissent ce vouloir vivre collectif qu'ils sont supposés intégrer dans leur univers civique. Un sondage assez récent (rendu public en février 2008)³³⁶ et dont le sujet est la citoyenneté européenne remet au premier plan les zones d'ombre qui entourent cette notion aux yeux des Européens. Même si une majorité importante (78%) des interviewés se déclare familière avec le terme de « citoyen UE », seulement 41% savent ce que cela représente et moins encore (31%) considèrent être bien informés sur leurs droits en tant que citoyens européens. Quant à la Charte des droits fondamentaux, elle demeure une grande inconnue pour la moitié des répondants. Plus que cela, la sensibilisation par rapport aux droits politiques – qui restent le cœur de la citoyenneté européenne – est en chute depuis 2002 (date du dernier sondage sur cette question) de 15% à 17% (-15% pour le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et -17% pour le droit de vote et d'éligibilité pour le Parlement européen). Si les citoyens européens semblent avoir du mal à se percevoir et concevoir en tant que tels, la réalité reste aussi sombre lorsqu'il s'agit de leur identification à l'Europe. Les chiffres montrent que même s'ils se sentent attachés à l'Europe (dans des degrés qui varient de 78% au Luxembourg jusqu'au 37% en Grande Bretagne), il ne s'agit pas d'un attachement identitaire qui, lui, demeure essentiellement national.

³³⁶ Flash Eurobarometer 213, *European Union Citizenship* (http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_213_en.pdf).

Graphique 6 – Identité européenne et nationale



Source : Eurobaromètre 52.0 Terrain : octobre-novembre 1999

Il est assez clair que ni la possibilité d'élire directement les membres du Parlement européen, ni l'introduction de la citoyenneté européenne, ni la consécration d'une Charte des droits fondamentaux n'ont réussi à convaincre les citoyens d'« adopter » l'Europe. On pourrait même dire que le profil d'électeur du citoyen européen est de moins en moins fort, vu sa participation à la baisse à des élections dont il ne saisit pas toujours la mise. L'engagement positif des citoyens par rapport à l'Europe préconisé par la théorie fonctionnaliste ne s'est pas produit. Ou bien il décrit une réalité qui ne touche qu'une partie des européens : ceux qui bénéficient le plus directement des avantages du droit communautaire (en termes de liberté de mouvement, de résidence, de travail). Et parfois même pas les catégories qui en tirent

des avantages matériels (aides) ne sont forcément les supporters de l'Europe commune.³³⁷

A l'automne 2007, les citoyens des 27 membres ont été questionnés (via l'Eurobaromètre³³⁸) sur le Parlement européen (naissance, activité, compétences, etc.), institution censée représenter leurs intérêts. Quelques réponses sont, à notre avis, particulièrement inquiétantes, mettant en évidence le peu d'implication des citoyens à la construction européenne : seulement 48% des répondants savent que les membres du PE sont élus par suffrage direct³³⁹, 44% croient que c'est selon leur nationalité que les eurodéputés s'organisent au sein de l'institution (d'où l'opinion que les décisions du PE sont « guidées » par les intérêts des Etats membres) et 78% des interviewés se considèrent mal informés sur les compétences et l'activité du PE. Ironiquement, P. Magnette notait qu'« une science politique quantitative pourrait établir une corrélation presque parfaite entre le renforcement du Parlement et la croissance de l'abstention, et en déduire que pour résorber le déficit démocratique il faut priver le Parlement de ses pouvoirs. On sait fort heureusement – ajoute le professeur Magnette - que les corrélations ne valent pas grand-chose en science politique ».³⁴⁰

Traditionnellement, le droit de vote est mis en relation avec l'adhésion et l'appartenance à une communauté (habituellement celle nationale) et représente un des éléments centraux des institutions démocratiques. C'est à travers le droit de vote que le citoyen se distingue de l'étranger, c'est le droit de vote qui fait de lui plus qu'un sujet. En disposant d'un pouvoir de désignation et de contrôle sur les élus et donc sur les décisions gouvernementales, le citoyen participe à l'exercice de l'autorité (tandis que le sujet ne peut que la subir). Les élections ont donc à la fois une charge symbolique (elles traduisent l'adhésion à un projet de société commun) et une fonction de légitimation, à travers des procédures légales, du pouvoir. Comme nous avons pu constater au long de cette analyse, aucune des deux dimensions n'est entièrement couverte au niveau européen, ce qui fait que la citoyenneté européenne, dans sa stricte signification électorale, ne puisse pas traduire ces liens symboliques et

³³⁷ C.A. Stephanou donne l'exemple des agriculteurs qui, même s'ils représentent la catégorie sociale la plus favorisée par la Communauté, sont très critiques par rapport à celle-ci (C.A. Stephanou, « Identité et citoyenneté européennes », in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n.345/1991, pp.30-39).

³³⁸ Special Eurobarometer 288, *The European Parliament*, 2008.

³³⁹ Vu ce chiffre, le fait que 75% des interviewés n'ont pas pu approximer la date des prochaines élections pour le PE est moins surprenant.

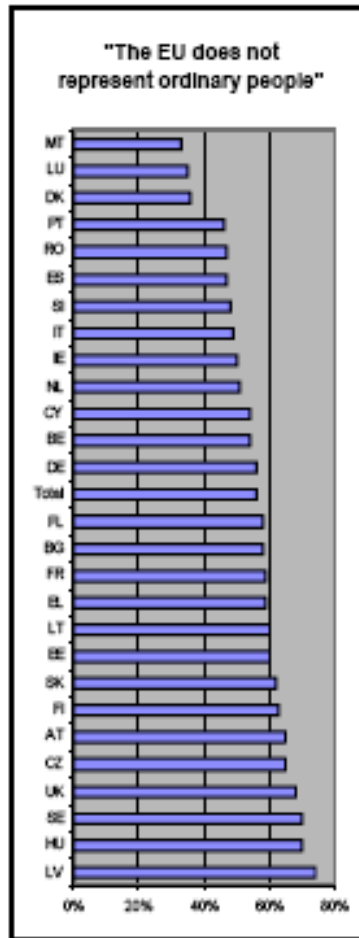
³⁴⁰ P. Magnette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2^{ème} éd., 2006, p.244.

juridiques entre les membres d'une même communauté. D'une part, l'organisation du vote pour le Parlement européen selon des procédures nationales enlève une bonne partie du caractère européen de ces élections. Difficile de voir dans ces élections un moment civique partagé avec d'autres européens plutôt qu'avec ses co-nationaux. D'autre part, les élections européennes ne peuvent pas changer la nature du système européen puisque le Parlement européen n'a pas de pouvoir constituant. Plus que cela, jusqu'au traité de Lisbonne, elles ne pouvaient même pas influencer significativement sur l'agenda européen, du fait de la déconnexion qui existait entre la composition de l'assemblée européenne et le choix du Président de la Commission.³⁴¹

D'autre part, il est difficile à susciter l'intérêt des citoyens pour un projet qui, dans sa globalité, reste peu connu et cela jusqu'à leur donner l'impression qu'il ne représente pas (plus) les gens ordinaires.

³⁴¹ On a vu d'ailleurs que les Etats membres n'étaient pas prêts à renoncer facilement à utiliser leur pouvoir d'influence, certains capitales européennes soutenant ouvertement la candidature de José Manuel Barroso à la tête de la Commission européenne, durant le premier semestre 2009 (et donc avant les élections pour le Parlement européen).

	Agree
LV	74%
HU	70%
SE	70%
UK	68%
CZ	65%
AT	65%
FI	63%
SK	62%
EE	60%
LT	60%
EL	59%
FR	59%
BG	58%
PL	58%
Total	56%
DE	56%
BE	54%
CY	54%
NL	51%
IE	50%
IT	49%
SI	48%
ES	47%
RO	47%
PT	46%
DK	36%
LU	35%
MT	33%



Source: Open Europe³⁴²

Certes, ces chiffres n'épuisent pas la réflexion sur la manière dont les Européens se rapportent à l'Europe. Toutefois, ils constituent un indicateur du fait qu'en ce moment la citoyenneté européenne est une simple juxtaposition de droits (peu utilisés et utilisables) à côté de ceux consacrés au niveau interne, tandis que l'Europe commune demeure une histoire inconnue pour beaucoup de ses citoyens.

³⁴² Il s'agit du premier sondage indépendant réalisé dans les 27 pays membres de l'Union européenne en mars 2007. Open Europe est un think tank britannique dont l'objectif est de contribuer au débat sur l'avenir de l'Europe et qui soutient l'idée d'une Union européenne qui doit subir une réforme radicale dont les éléments principaux seraient : libéralisme économique, structures plus flexibles, davantage de transparence et de responsabilité (<http://www.openeurope.org.uk/research/mainfindings.pdf>).

B. Engagement et désengagement citoyen

L'instauration des régimes représentatifs a imposé progressivement deux formes principales de participation citoyenne : le vote lors des élections libres et l'activisme (le militantisme) *via* les partis politiques ou différentes structures de la société civile organisée. Au niveau européen, à côté de la participation des citoyens à l'élection directe des membres du Parlement européen, on a vu peu à peu naître d'autres formes d'implication citoyenne, notamment par le truchement des instruments de type délibératif mis à leur disposition autant par les institutions communautaires mêmes (et dont nous parlerons plus tard) que par les organisations et les associations de la société civile. Bien plus récentes que les mécanismes démocratiques existants au niveau national, les outils européens de participation citoyenne semblent connaître dernièrement la même crise que ceux nationaux. Les explications sont sans doute multiples et complexes et relèvent à la fois du processus européen lui-même que des mutations d'ordre plus général qui affectent les sociétés de nos jours. Certaines des difficultés européennes ont pu transparaître des sondages susmentionnés : connaissance insuffisante de l'institution représentative, peu d'informations sur les droits attachés à la citoyenneté européenne, faible identification au projet européen. D'autres peuvent être mises en relation avec le peu d'effectivité et d'efficacité politiques des formules participatives nouvellement créées (structures faibles, manque de représentativité, aucune forme de procéduralisation).³⁴³ D'autres encore peuvent s'expliquer par la multiplication des possibilités de participation qui permet de privilégier d'autres canaux que ceux traditionnels, comme nous allons voir plus bas. Le bouleversement des formes d'identification militante connue – comme les matrices idéologiques fortes (dans le cas européen, la position et le rôle des partis politiques sont beaucoup moins importants que dans les démocraties nationales) – y jouent également son rôle.

Un certain désengagement du citoyen européen par rapport à l'Europe (que nous avons pu constater autant par rapport à l'institution représentative que *via* la citoyenneté européenne), tout aussi que les nouvelles formes d'implication qui se dessinent de plus en plus au niveau européen (comme nous allons voir plus tard) nous

³⁴³ Nous allons revenir sur ce point de manière plus détaillée dans la deuxième Partie de notre recherche.

font penser plutôt à cette caractéristique du citoyen moderne qu'Ernst Gellner³⁴⁴ a appelé modularité. L'historien français voit le citoyen dans une perspective dynamique qui lui permet de s'intégrer à différentes structures ou institutions sans s'y lier à jamais (il n'y a pas de pacte de sang ou de serment), donc d'exercer un engagement libre et réversible. On pourrait donc dire que le citoyen européen est un citoyen modulaire qui peut vivre ses affiliations sous des perspectives diversifiées et qui peut bouger entre plusieurs engagements, en activant ceux qui répondent mieux à certains moments à ses besoins et à ses attentes. Dans cette perspective, il est difficile de qualifier le citoyen européen d'inactif ou de non engagé ou de moins engagé que le citoyen national. Certes, si l'on prend en considération uniquement la participation électorale, on constate une diminution de l'engagement ou un désengagement par rapport aux premières années du suffrage universel au niveau européen (le taux de participation dans l'ensemble de l'Union est passée de 63% en 1979 à 43% en 2009³⁴⁵). Néanmoins, la perspective devrait être élargie et on pourrait parler plutôt d'un citoyen qui, face à un projet et à des mécanismes assez complexes, emprunte des voies multiples pour faire entendre sa voix. Le droit de vote reste au cœur des droits politiques du citoyen européen. Toutefois, il n'est plus le moyen unique ou privilégié pour exprimer et mesurer son investissement dans l'espace public. Selon nous, cette diminution de la participation électorale européenne est, en fait, le reflet d'une double réalité : d'une part, le manque d'identification des citoyens au projet européen et aux institutions communautaires (et notamment au Parlement européen) et, d'autre part, une multiplication des possibilités d'expression des citoyens, plus directes et parfois plus revendicatives, ce qui leur permet de mieux mettre en avant leurs points de vue et leurs attentes. L'activisme civique européen ne se construit plus (ou non plus essentiellement) autour du Parlement européen (et donc de l'idée de représentation *via* des députés directement élus), mais à travers des canaux de plus en plus nombreux et de plus en plus diversifiés.

³⁴⁴ E. Gellner, « La société civile dans une perspective historique », *Revue Internationale en Sciences Sociales*, n°129/1991, pp. 527-544.

³⁴⁵ Source : <http://www.ena.lu>

§.2. *Le citoyen actif*

La perspective du citoyen modulaire permet d'approcher la question de l'implication et de la participation politiques des citoyens européens dans une perspective qui ne se limite plus à la dichotomie engagement/désengagement, mais propose une vision dynamique, sous la forme d'un triptyque : engagement de type électoral (exercice du droit de vote, intérêt pour des questions d'ordre constitutionnel), engagement de type délibératif (participation à des débats citoyens sur des thèmes européens, dialogue et interaction avec les pouvoirs publics européens) et engagement de type procédural (à travers des canaux non conventionnels : pétitions, plaintes auprès des cours ou d'autres structures).

A. Un activisme politique moins électoral

Le premier constat concernant le degré plutôt modéré de participation aux élections européennes et sa tendance à la baisse est que ce phénomène s'inscrit dans un sentiment plus général, identifiable aussi à l'intérieur de l'Etat, de méfiance des citoyens par rapport au politique et à la fois à la représentation parlementaire dans un contexte où le processus législatif et décisionnel se voit influencer par de nombreux facteurs. D'autre part, comme le montre une analyse sociologique consacrée aux raisons de la confiance et de la défiance politiques, « le rapport de confiance ou de défiance unissant les citoyens à la politique se nourrit d'une variété de facteurs relatifs à la position sociale des citoyens, à la mise en cause de leurs intérêts par les politiques publiques comme à leur perception normative de l'univers politiques »³⁴⁶. Dans ce contexte politique complexe où, d'une part, la gestion de la *res publica* est de plus en plus le résultat des interférences d'une pluralité d'acteurs et, d'autre part, la relation de confiance politique se construit aussi en fonction des perceptions des citoyens sur le rapport entre attentes et résultats, entre les performances institutionnelles et leurs exigences politiques ainsi que sur certaines convictions, il est normal que la confiance politique subisse des variations qui se traduisent aussi dans une dynamique changeante de la participation électorale.

³⁴⁶ R. Balme, J.-L. Marie, O. Rozenberg, « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et convictions dans les formes du raisonnement politique », in *Revue internationale de politique comparée*, vol.10, n° 3/2003.

Un autre élément à prendre en considération au niveau européen sont certaines « caractéristiques » des Etats membres : il y a des pays « traditionnellement » pas très ouverts à l'idée de l'intégration (par exemple le Royaume Uni, les pays nordiques), ce qui explique aussi une participation plus faible aux élections européennes. Il y a aussi les pays de l'Europe Centrale et de l'Est pour lesquels l'expérience européenne est toute à fait nouvelles et où la mobilisation réduite est à la fois explicable et (partiellement) surprenante. Explicable puisque, au bout d'un demi siècle de communisme, les citoyens réapprennent là-bas l'exercice civique et ils l'intègrent progressivement à leur vie. Explicable aussi parce que les élites nationales n'y jouissent pas d'une très grande crédibilité. Mais aussi quelque peu surprenante, car rejoindre l'Europe commune semblait y susciter plus d'intérêt³⁴⁷, ce que les élections européennes n'ont pas confirmé.

Il faut noter également que la superposition qui est parfois faite, par les citoyens, entre politique nationale et politique européenne produit également des effets au niveau de la participation électorale au niveau européen. Dans une analyse consacrée aux élections européennes de 2004, C. Belot et B. Cautrès³⁴⁸ identifient trois éléments qui ont caractérisé cette démarche citoyenne : l'ampleur de l'abstention, l'importance du «vote sanction» et l'existence ou non de composantes «européennes » du vote. Leurs conclusions sont, à notre avis, révélatrices pour l'ambiance et les raisonnements qui dominent l'exercice électoral européen depuis un bon nombre d'années (et qui continueront à le faire faute d'un changement réel d'approche démocratique). Les élections européennes sont soumises à une grille d'interprétation nationale puisque, comme nous l'avons déjà dit, l'Europe est souvent vue uniquement comme le déplacement de la politique nationale à une autre échelle. Les deux auteurs l'affirment clairement : « pour les élections européennes, la logique du «vote sanction» signifie qu'un cadre d'interprétation national est privilégié par les électeurs. Dans ce contexte, ils se saisissent de l'élection européenne comme d'une « tribune » pour envoyer des messages à leurs dirigeants nationaux et en particulier à

³⁴⁷ Un sondage Eurobaromètre du printemps 2003 (n. 59) montre que la perception des citoyens des pays candidats sur leur future adhésion à l'UE est, malgré des différences assez importantes entre les différents pays, appréciée en termes positifs (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/cceb/2003/EU28_Comparative_highlights.pdf).

³⁴⁸ C. Belot, B. Cautrès, « Vers un espace public européen ? Les élections européennes de juin 2004 », Notre Europe, *Etudes et Recherches*, n.40 (<http://www.notre-europe.eu>). Les auteurs précisent aussi que « Les élections de 2004 ont été l'occasion d'un «vote sanction» dans dix-neuf pays sur vingt-cinq ».

leurs gouvernants».³⁴⁹ D'autre part, la démarche des candidats mêmes s'inscrit dans une logique tributaire d'une réflexion en termes nationaux : « Il est vrai que si le nombre de listes qui se présentaient à ces élections était particulièrement impressionnant, rares étaient celles qui présentaient un message clair quant aux perspectives européennes qu'elles défendaient ».³⁵⁰ En même temps, il est difficile d'identifier les électeurs « purement » européens, car « des études montrent que les citoyens les plus confiants à l'égard des institutions européennes sont aussi dans la plupart des pays les plus confiants à l'égard des institutions nationales voir internationales dans leur ensemble. Leur confiance à l'égard de l'Union européenne relèverait donc non d'une attitude propre vis-à-vis de l'Europe mais d'une attitude plus générale de confiance dans les institutions politiques quelles qu'elles soient. A travers leur participation aux élections européennes, ces citoyens réitèrent donc leur confiance dans leurs institutions politiques. La « couleur politique » de leur vote exprime alors les différentes facettes de leur comportement électoral, en particulier la dimension de « vote sanction », à dimension nationale et la dimension plus expressive de « vote européen ». Les électeurs qui privilégient, dans leur vote, cette seconde dimension sont en fait peu nombreux et représentent le « noyau dur » des électeurs européens les plus favorables à l'intégration. Une très faible minorité des électeurs européens exprime, en effet, à travers son vote, un vrai intérêt pour les questions européennes, voire même un plus grand intérêt pour les questions européennes que pour celles relevant de la politique nationale. Selon l'Eurobaromètre Flash réalisé au lendemain des élections européennes de 2004, 5% des électeurs se sont rendus aux urnes pour les élections européennes alors qu'ils s'étaient abstenus aux dernières élections nationales.³⁵¹ En 2009, les plus grandes élections européennes (environ 388 millions d'électeurs ont eu le droit d'y participer) se sont inscrites dans cette même tendance participative à la baisse (43,1% de participation sur l'ensemble des 27 pays membres³⁵²), confirmant encore une fois la diminution de l'intérêt que cet événement suscite. Une diminution qui, comme nous l'avons déjà mentionnée, doit être mise aussi en rapport avec la diversification du registre d'expression des citoyens européens.

³⁴⁹ C. Belot, B. Cautrès, *op.cit.*, p.19

³⁵⁰ *Ibidem*, p.21.

³⁵¹ *Ibidem*, pp.23-24.

³⁵² Source : Parlement européen.

B. Le citoyen à voix multiples

L'élection directe du Parlement européen et l'évolution de ses pouvoirs au sein du système décisionnel communautaire (vu comme réponse au déficit démocratique dont souffrirait l'Union) ne s'est pas accompagnée d'un rapprochement entre les citoyens et le projet communautaire. Dans un contexte où les institutions européennes continuent d'être mal connues par les citoyens, la faible participation électorale paraît donc explicable. Pourtant, ses raisons ne s'y limitent pas. Nos sociétés changent, les modes de gouverner changent aussi et le comportement citoyen connaît de nouvelles dynamiques, dans des registres peu sollicités auparavant. De nouvelles tendances politiques apparaissent, qu'il s'agisse du cadre national ou européen : « plus faible participation électorale, plus forte participation protestataire ; les deux phénomènes touchent, peu ou prou, toutes les catégories de population, mais ils affectent beaucoup plus fortement les plus jeunes générations. C'est l'indice que les deux phénomènes sont en fait liés et expriment une même évolution de la culture politique. On passe d'un rapport à la politique assez conformiste, où on faisait volontiers confiance aux élites pour gouverner le pays, à un rapport beaucoup plus critique. On va moins voter parce qu'on n'en sait pas toujours l'intérêt, mais on se fait volontiers davantage entendre sur des problèmes ponctuels, qu'il s'agisse de grandes causes (...) ou de corporatismes catégoriels ».³⁵³

Au niveau européen, la voix des citoyens n'utilise plus comme haut-parleur prioritaire le Parlement européen, puisque d'autres pistes, plus prometteuses car plus ciblées (et avec une dimension « protestataire » plus évidente aussi), semblent bénéficier d'un gain d'intérêt de la part des citoyens : pétitions, citoyenneté « judiciaire », plaintes auprès du médiateur européen, plaintes adressées à la Commission européenne. Le nombre de saisines envoyées à la commission des pétitions, par exemple, est en hausse continue (le nombre des pétitions a augmenté de 234 entre 1984-1985³⁵⁴ à 1924 en 2009³⁵⁵), tout aussi que celui des plaintes adressées au médiateur européen (qui est passé de 298, en 1995, à 3098 en 2009³⁵⁶). Certes, l'existence de ces possibilités d'expression ne suffit pas pour avoir une présence

³⁵³ P. Bréchon, « La participation politique : crise et/ou renouvellement », in *Cahiers français*, n.316, pp.64-69, p.69.

³⁵⁴ Source : <http://www.ena.lu>.

³⁵⁵ Parlement européen, commission des pétitions.

³⁵⁶ Médiateur européen, Rapports annuels.

démocratique des citoyens plus effective ou plus efficace, puisque ces canaux participatifs demeurent encore insuffisamment développés.

Pratiquée depuis longtemps dans les démocraties parlementaires comme moyen de « prolonger » la démocratie représentative par la participation plus directe des citoyens, la pétition est traditionnellement considérée un indicateur de l'activisme politique des citoyens. Encore timide, plutôt élitaire et incarnant une « voie étroite et parcellaire de citoyenneté européenne »³⁵⁷, le droit de pétition européen n'est pas encore un instrument fort de mobilisation politique. En outre, un nombre important de pétitions est déclaré irrecevable (par exemple, uniquement 46% des pétitions déposées en 2009 ont été déclarées recevables) ce qui montre que les citoyens ne connaissent pas suffisamment cet instrument. Néanmoins, le recours de plus en plus souvent à ces outils (pétitions, plaintes adressées au médiateur européen, plaintes envoyées à la Commission) prouve qu'ils s'introduisent progressivement dans le répertoire d'action des citoyens européens.

En ce qui concerne le « droit au juge » du citoyen européen et dont la CJCE, à en croire son discours, a fait une priorité de son action, son exercice effectif demeure toutefois difficile. Il est sans doute important de rappeler ici que le rôle de la Cour dans le processus démocratique européen est incontestable, l'institution étant à la fois le promoteur du citoyen au niveau européen (c'est par une jurisprudence audacieuse que le juge communautaire a précisé, dans l'arrêt *Van Gend en Loos*, les titulaires directes des normes européennes, en affirmant que les citoyens étaient directement et individuellement visés par ces dernières et c'est aussi dans cet arrêt qu'il a confirmé leur rôle actif dans l'application du droit communautaire, dont le contrôle par les institutions européennes devait être doublé par « la vigilance des particuliers intéressés par la sauvegarde de leurs droits »³⁵⁸) et d'une approche qui place l'intégration européenne dans une dynamique démocratique, en ouvrant différentes voies de recours qui permettent à toute personne physique ou morale de solliciter à la Cour d'interpréter ou de contrôler la légalité de certaines règles de droit communautaire. On peut y voir autant de modalités par lesquelles la Cour a répondu, à sa façon, au déficit démocratique par une attitude destinée à assurer l'équilibre institutionnel européen, à défendre les droits et les libertés fondamentales, à permettre

³⁵⁷ P. Magonne, « Vers une citoyenneté européenne directe ? Pratiques du droit de pétition dans l'Union européenne », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.9, n.1, 2002, pp.65-77.

³⁵⁸ *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, 1963, Rec. p. 1.

aux citoyens de se protéger contre des décisions communautaires qui leur porteraient préjudice.³⁵⁹ Pour ce qui est de la question plus ponctuelle de l'accès concret des particuliers à la Cour, O. Costa montrent que celui-ci « révèle de fortes distorsions, selon qu'il s'agit des personnes morales ou physiques, et selon leurs moyens et leurs connaissances du système. Que l'on se penche sur les recours directs (recours en annulation pour l'essentiel, mais aussi exception d'illégalité, recours en carence, appel contre des sanctions spécifiques, action en réparation de dommages, contestation d'aides d'État...) ou sur les renvois préjudiciels, l'étude de la jurisprudence et de l'identité des plaignants montre que ces procédures ne profitent qu'à des catégories limitées d'acteurs. Les avocats des cabinets spécialisés en droit communautaire, qui introduisent une large partie des recours directs à Luxembourg, affirment être essentiellement sollicités par des multinationales et des grands groupes d'intérêt européens. Les juges et les référendaires qui les assistent l'admettent, mais font valoir que de nombreux recours sont également introduits sans l'aide de ces cabinets par de petites entreprises, des agriculteurs ou des indépendants ».³⁶⁰ D'autre part, le politologue français souligne le souci plus modéré montré par la Cour lorsqu'il s'agit d'introduire des recours à titre individuel. Ainsi, l'article 230 CE établit une hiérarchie des plaignants : la priorité est donnée aux Etats membres, au Conseil, à la Commission et au Parlement (ce dernier uniquement à partir du Traité de Nice), qui peuvent demander l'annulation sans conditions d'un acte, en deuxième position se situent la Banque Centrale européenne et la Cour des Comptes dont l'action est circonscrite à la unique défense de leurs prérogatives et ce n'est qu'en troisième position qu'arrivent les personnes physiques ou morales qui peuvent introduire un recours uniquement contre les décisions qui leur sont destinées et « contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne », les concernent « directement et individuellement ».³⁶¹

³⁵⁹G. F. Mancini, D. T. Keeling, « Democracy and the European Court of Justice », in *Modern Law Review*, 57, 1994, p. 186 et suivantes, cité par O. Costa, « La Cour de Justice et le contrôle démocratique de l'Union européenne », in *Revue française de Sciences politiques*, 51 (6), 2001.

³⁶⁰O. Costa, *op. cit.*, p. 885.

³⁶¹J. Dutheil de la Rochère (« Droit au juge, accès à la justice européenne », *Pouvoirs*, 96/2001) souligne l'interprétation restrictive que le juge communautaire fait à cette condition, en rappelant la formule très utilisée par les deux instances communautaires dans un nombre important d'arrêts : « Les sujets autres que les destinataires d'une décision ne peuvent prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire (formule utilisée pour la première fois dans l'arrêt *Plumann*,

A part cette restriction introduite par le traité, il y a aussi des inégalités pratiques qui limitent l'accès des particuliers au système judiciaire européen : des différences d'ordre national (traditions judiciaires différentes), des variations selon les politiques communautaires, des contrastes en fonction des moyens (le coût des procédures est dissuasif) et des connaissances du système judiciaire qu'ont les plaignants. S'y ajoute la complexité du système communautaire dont beaucoup de mécanismes restent méconnus des « non-initiés », ceux qui fait que le nombre des plaintes introduites par les individus est non seulement réduit, mais fait preuve aussi d'un certain élitisme, « les plaignants appartenant pour la plupart à une minorité de citoyens parfaitement informés des voies de recours et évoluant dans le microcosme communautaire. La Cour s'est doté d'un système d'assistance judiciaire complet et le plaignant indigent peut échapper aux dépens même s'il est débouté, pour peu qu'il fasse preuve de bonne foi. Ces facilités sont toutefois loin de compenser les faiblesses de l'information des particuliers et des avocats non spécialistes de droit européen sur les possibilités de recours et les conditions de leur introduction ».³⁶² Enfin, les perspectives d'amélioration de l'accès effectif des citoyens au prétoire de la Cour ne semblent pas très prometteuses, puisqu'il y a « un fort hiatus entre le discours que tiennent les juges et les fonctionnaires de la Cour au sujet de la contribution de leur institution à la défense des intérêts des citoyens et, partant, à l'affirmation de l'Union comme un système respectueux des principes démocratiques, et les préoccupations qu'ils ont pu exprimer ces dernières années quant à la réforme des compétences et du mode de fonctionnement de leur institution. Malgré les exigences que la Cour formule à l'endroit des systèmes judiciaires nationaux en matière d'accès à la justice, et malgré son discours sur sa participation à la défense des droits des individus, la question des relations entre le système politique et juridique de l'Union et les particuliers, de même que celle des garanties juridictionnelles qui leur sont offertes à l'échelle supranationale, sont absentes des documents de réflexion que la Cour a produits ces dernières années au sujet de son avenir »³⁶³ (il faut toutefois noter que le Traité de

25/62, 15 juillet 1963, Rec., p.197). Il faut toutefois noter qu'une certaine libéralisation s'est produite, mais dans seulement trois domaines : concurrence, mesures antidumping et aides d'Etat.

³⁶² *Ibidem*, p.891.

³⁶³ *Ibidem*, p. 893. Les documents auxquels l'auteur fait principalement référence sont : CJCE, « Document de réflexion de la Cour de justice et du Tribunal sur l'avenir du système juridictionnel de l'Union », présenté au Conseil des ministres de la Justice les 27 et 28 mai 1999 ; « Propositions présentées par la Cour et le Tribunal pour le nouveau contentieux de la propriété intellectuelle », 2000,

Nice a introduit des modifications – la Cour a la possibilité de siéger en plusieurs chambre : chambre, grande chambre ou assemblée plénière, le Conseil peut décider l'augmentation du nombre des avocats généraux, les compétences du Tribunal de première instance sont élargies à certains recours préjudiciels et des chambres juridictionnelles pourront lui être adjointes). Certes, il existe aussi la perspective d'engorgement de la Cour justement à cause de l'action des particuliers et cela conduira en pratique, estime Costa, vers un positionnement secondaire de l'attention pour la garantie du respect des droits des citoyens devant le souci d'efficacité et de rapidité. La conclusion de Costa sur les possibilités démocratiques du « droit au juge » tel qu'aujourd'hui est assez tranchante : « les possibilités pour les particuliers, et notamment les citoyens, de faire entendre leurs griefs par les juges communautaires et, partant, d'interagir avec le système politique européen, sont très limitées. Le système juridictionnel de l'Union semble perçu par les juges communautaires comme le garant de la bonne application du droit communautaire, au service des objectifs de l'intégration européenne, et non comme un instrument de protection des individus contre les excès des institutions européennes ou comme un vecteur de participation des citoyens à la gouvernance de l'Union. De fait, si l'on peut considérer que l'Union européenne est une Communauté de droit, au sein de laquelle les individus disposent de droits étendus et de garanties quant à leur respect, on ne peut pour autant conclure à son caractère démocratique ».³⁶⁴

Même si la « démocratie judiciaire » n'est pas (encore) une réalité effective au niveau de l'Union (l'accès à la justice communautaire est, pour le moment, « une porte étroite »³⁶⁵), que la citoyenneté juridictionnelle européenne reste assez limitée et que l'engagement de type procédural des citoyens (*via* des procédures judiciaires – « le droit au juge » - et non judiciaires : recours au médiateur, plaintes à la Commission, pétitions) a peu de conséquences pratiques sur le fonctionnement de l'Union européenne et sur la légitimation du processus décisionnel, nous sommes toutefois d'avis qu'ils contribuent à la mise en place progressive d'une nouvelle forme démocratique au cœur de laquelle se trouvent un citoyen actif et dont le registre d'expression et d'intervention sur la scène européenne se multiplie.

les réponses du membre français de la Cour de justice Jean-Pierre Puissechet : « Entretien croisé des juges français », *Pouvoirs*, 96, janvier 2001, p. 174-175

³⁶⁴ *Ibidem*, p.901.

³⁶⁵ La formule appartient à J. Dutheil de la Rochère, *op. cit.*, p. 136.

*

L'inscription sur la voie démocratique de l'entreprise européenne est le résultat d'une approche avant tout pragmatique (la nécessité de légitimer les décisions européennes) plutôt que d'une vision cohérente et élaborée sur un projet commun de société. Dans cette logique, la transposition des formules étatiques au niveau communautaire afin de consolider la démocratie européenne est tout à fait explicable : d'abord, les créateurs de l'Europe commune sont formés dans la matrice intellectuelle de leurs modèles démocratiques nationaux (qui consacrent la représentation parlementaire comme indice et canal premier d'expression démocratique), d'où leur tendance à raisonner premièrement dans ces termes (processus que certains ont qualifié d'*isomorphisme normatif*) ; ensuite, il faut admettre que les inventions pures et simples sont très rares en matière institutionnelle. Le Parlement européen est donc devenu le symbole central d'une démocratisation européenne qui a choisi d'emprunter les voies de succès expérimentées au niveau national. Elu par suffrage universel direct (à partir de 1979), le Parlement européen a connu un trajet marqué de réussites, consolidant constamment sa position dans le système institutionnel européen, sans pourtant arriver à détenir tous les pouvoirs d'un parlement classique. Tout en s'alliant progressivement avec les parlements nationaux dans cette démarche qui est à la fois de consolidation démocratique et de renforcement du parlementarisme au niveau européen, le Parlement a réussi, pour une longue période, à imposer la représentation politique comme moyen unique d'expression démocratique au niveau européen. Cependant, la simple transposition des institutions est difficile à réaliser lorsque le contexte et les enjeux sont différents et les résultats ne sont pas ceux espérés. Ce fut le cas de la représentation parlementaire européenne, qui n'a que partiellement réussi à offrir aux citoyens un moyen d'approcher le projet européen. Pour rendre le processus démocratique efficace, la nécessité d'un élargissement de la perspective démocratique, qui complète l'intervention du Parlement européen, s'est peu à peu imposée.

La consécration d'une citoyenneté européenne montre justement la volonté de ses promoteurs de déplacer l'approche sur l'union politique européenne vers les citoyens européens, catégorie juridiquement distincte grâce aux droits qui lui sont attachés. Si la citoyenneté européenne cherche à singulariser le citoyen européen en lui octroyant des droits qui lui assurent un statut spécifique à la fois légal, politique et

sociologique, ses objectifs sont indéniablement beaucoup plus attirants que ne le sont les résultats. Absence de toute obligation, européanisation partielle³⁶⁶, statut d'exclusion mal conçu³⁶⁷, la citoyenneté juridique européenne a du mal à s'imposer comme une avancée par rapport aux ordres juridiques nationaux. Quant aux possibilités politiques et aux liens sociaux qu'elle est censée réunir, ses réalisations sont plutôt limitées. Les pouvoirs dont disposent les citoyens européens laissent peu de traces sur la politique effective de l'Union et les éléments autour desquels devraient se cimenter des attachements sont difficilement identifiables.

La principale question que nous avons adressée à la citoyenneté européenne était si elle pouvait contribuer au dépassement du déficit démocratique européen, tout en participant au renforcement d'une démocratie supranationale. Les différents éléments mis en lumière au cours de cette analyse laissent voir un apport effectif plutôt réduit à la cristallisation d'une nouvelle communauté politique et d'autant moins à celle d'un peuple européen. La contribution de la citoyenneté européenne au processus démocratique européen est donc modeste. Cependant, tout en obligeant à une lecture qui dépasse le cadre stricte de la représentation politique et en faisant la perspective démocratique endosser des éléments propres aux visions participatives et délibératives, la citoyenneté européenne a au moins le mérite de permettre un renouvellement de l'approche démocratique au niveau européen. La démocratie européenne est aujourd'hui en train de redéfinir ses instruments et ses mécanismes, tout en permettant aux citoyens de prendre part plus activement à une gouvernance démocratique à voies multiples.

³⁶⁶ Dans le sens où la détermination de la citoyenneté européenne ainsi que certaines de ses pratiques sont laissées aux ordres juridiques internes.

³⁶⁷ Toute citoyenneté est aussi un statut d'exclusion. Pour ce qui est de la citoyenneté européenne, le choix de faire des citoyennetés nationales son unique critère d'attribution a déterminé certains à émettre de fortes critiques sur les possibilités de discrimination qu'elle ouvre notamment par rapport aux ressortissants des Etats tiers, parfois installées de longue date sur le territoire communautaire.

Partie II – Le processus démocratique européen : entre équilibre institutionnel et participation citoyenne

La complexité de la vie de nos sociétés actuelles, la diversification des défis auxquels elles doivent répondre, la multiplication des acteurs présents sur la scène publique se traduisent aussi par la recherche de nouvelles formules démocratiques, capables de mieux faire face aux nouveaux enjeux de l'action collective. Bien qu'essentiellement représentatives, les démocraties contemporaines prennent de plus en plus en considération des instruments plus directs ou participatifs, permettant une meilleure synergie entre les parties concernées.

La manière dont on appréhende le politique est aujourd'hui en train de changer. La classique séparation des pouvoirs ne semble plus suffisante pour répondre aux changements de notre monde. D'autres éléments sont à prendre en considération, comme l'importance des mécanismes de consultation préalable à la mise en œuvre des politiques ou bien le rôle des experts et de la société civile dans l'élaboration et l'évaluation des politiques. Gouverner signifie donc répondre à la fois à une double exigence : proposer et mettre en œuvre des politiques publiques efficaces, tout en respectant l'idéal démocratique de nos systèmes politiques. Des systèmes politiques où la bonne gestion de la chose publique semble imposer de plus en plus l'implication des personnes (parties) concernées dans le processus décisionnel. Les modes traditionnels de production et d'application des normes ne semblent donc plus suffisants et de nouvelles approches, plus compréhensives, plus ouvertes, s'affirment. Les visions démocratiques se multiplient, la représentation traditionnelle se voit « concurrencer » par d'autres formes d'expression politique et de nouveaux concepts surgissent afin de mieux organiser la vie de la Cité. Au niveau de l'Union européenne, le processus décisionnel est régi par le principe de l'équilibre institutionnel qui veut que le pouvoir de décision soit partagé entre trois institutions – Conseil, Parlement, Commission – et qui est, à la fois, le fondement sur lequel repose l'articulation entre les différentes attributions conférées à ces institutions. A la fois principe de nature constitutionnel et principe fonctionnel, l'équilibre institutionnel joue également sur le processus démocratique au niveau européen. Dans la première partie de cette analyse, nous avons vu comment la démocratisation européenne a été assimilée au processus

de consolidation des pouvoirs du Parlement européen. Qu'il s'agisse d'un développement consacré par les traités, des procédures informelles ou des alliances stratégiques avec d'autres acteurs de la scène européenne, le renforcement de la position du Parlement européen a produit un rééquilibrage des forces à l'intérieur du principe de l'équilibre institutionnel. A partir du Traité de Maastricht, le discours démocratique habituellement centré sur l'institution parlementaire gagne une nouvelle dimension : la représentation politique n'est plus envisagée principalement dans la perspective de l'institution qui l'incarne, mais aussi dans la perspective des représentés. Cette nouvelle perspective a été mise en valeur surtout grâce à la consécration juridique de la citoyenneté européenne. La nouvelle tendance connaît de nouvelles évolutions notamment dans le contexte de l'affirmation d'un nouvel concept censé traduire le bon fonctionnement des institutions et des politiques communautaires : *la gouvernance*, dont la consécration est assurée à travers un Livre Blanc publié en 2001. Dans la perspective d'une bonne gouvernance, les acteurs visés par un projet politique deviennent des éléments indispensables dans un système qui se veut démocratique et efficace. Cela impose une révision des modes de réflexion enracinés et une plus grande flexibilité et capacité d'adaptation par rapport à la diversité des contextes et des intérêts que la légitimité de l'action publique doit prendre en considération. On assiste donc aujourd'hui au niveau européen à une double transformation: de la manière d'envisager la démocratie et des formules proposées. Le principe de l'équilibre institutionnel continue à régir le processus décisionnel européen, mais ce dernier est de plus en plus soumis à des influences et à des interactions avec des acteurs auparavant moins présents sur la scène européenne. Cela fait que de nouvelles pistes de réflexions et de nouveaux mécanismes apparaissent en marge du principe de l'équilibre institutionnel, tout en essayant de proposer des formules qui complètent le registre démocratique traditionnel. Si la démocratie est née pour donner aux citoyens la possibilité d'exercer directement leur souveraineté, si la modernité politique a imposé la représentation politique comme « la seule forme praticable, quoique hautement imparfaite »³⁶⁸, les réalités actuelles du processus politique proposent la participation et le débat comme nouveau moyen pour dynamiser et renforcer la légitimité des décisions, tout en donnant aux parties visées

³⁶⁸ R. A. Dahl, *On Democracy*, Yale University Press, New Haven&London, 1998.

la possibilité de s'impliquer activement dans le processus d'élaboration des politiques publiques.

Le premier Titre de cette deuxième partie est consacré justement à l'élargissement du cadre démocratique européen qui, même s'il continue à reposer sur le principe de l'équilibre institutionnel (Chapitre I), cherche à trouver les meilleures manières d'articuler différents mécanismes et possibilités démocratiques que l'Union explore aujourd'hui (Chapitre II). C'est dans sa double dimension, juridique (Section I) et politique (Section II), que nous allons approcher le principe de l'équilibre institutionnel, puisque ce sont ces deux lectures complémentaires du principe qui nous permettent de mieux comprendre son rôle dans l'orientation du processus démocratique européen. La nouvelle approche démocratique qui est en train de se développer dans le contexte de la gouvernance s'approprie des éléments qui ont été mis en avant principalement par les théories démocratiques de la participation et de la délibération (Section I), fait entrer en scène de nouveaux acteurs et propose de nouveaux « lieux » de construction démocratique (Section II).

Dans la perspective sartorienne, la démocratie est une « condition indispensable » à tout autre dessein politique. Si l'on applique cette vision à l'Union européenne, qui a affirmé à maintes reprises sa volonté de réaliser une union politique plus forte, le renforcement démocratique en est un passage obligatoire. Dans le deuxième Titre, nous abordons la question de la faible contribution (au moins actuelle) des formules participatives et délibératives au processus décisionnel européen. Nous nous arrêtons d'abord sur deux instruments qui permettent (ou permettront ou devraient permettre) un élargissement de la base démocratique sur laquelle repose les décisions communautaires : les consultations publiques initiées par la Commission européenne et le droit d'initiative citoyenne introduit par le Traité de Lisbonne, pour tenter de mieux comprendre comment les nouvelles perspectives participent au processus démocratique européen et comment elles s'articulent avec les formules déjà consacrées (Section I). Ensuite, nous observerons de manière plus empirique deux instruments créés par le Parlement européen - les Forums citoyens et les réunions de type Agora – et qui incarnent très bien, à notre avis, autant les nouvelles tendances démocratiques européennes (du moins dans le sens où ce type de formule démocratique est de plus en plus récurrente dans les discours sur la démocratie dans l'Union européenne) que leurs limites (Section II). Le deuxième Chapitre est consacré aux perspectives de la démocratie participative et délibérative

européenne. Si le chemin du discours participatif à l'action participative peut se montrer plus âpre que prévu et que les formules retenues (Forum citoyens et Agora, dans le cas de notre analyse) restent peu encadrées, leur formalisation juridique peu probable et leur capacité à devenir des mécanismes démocratiques effectifs incertaine (Section I) on ne saurait pas leur nier certaines potentialités démocratiques. Dans ce sens, notre opinion est qu'elles seraient mieux exploitées si elles étaient vues non pas comme des mécanismes démocratiques effectifs (sans exclure à jamais cette possibilité, cela nous semble peu probable vu les préoccupations et le stade actuel de la construction européennes), mais plutôt comme des *ressources démocratiques* (dans le sens de richesse, de gain). Cela correspondrait mieux, à nos yeux, à leur nature et à la place qu'ils occupent actuellement dans l'architecture démocratique européenne et assurerait un dynamisme et une vivacité renouvelés au processus démocratique au niveau européen. Notre proposition repose sur la notion de capital social telle que développée par le professeur américain Robert Putnam et son rôle dans une société démocratique.

Titre I – L'élargissement du cadre démocratique européen

Depuis leur création, les Communautés ont mis en place un système institutionnel particulier dont le bon fonctionnement a été assuré par une répartition des compétences elle-même spécifique et qui a cherché à réconcilier différents intérêts. Ainsi, les missions assignées aux Communautés sont réalisées par un Parlement européen qui représente les peuples d'Europe, une Commission qui défend les intérêts généraux des Communautés, un Conseil qui est la voix des États membres, une Cour de Justice qui assure « le respect du droit dans l'application et l'interprétation des traités » et une Cour des Comptes (dont le statut d'institution communautaire a été consacré par le Traité de Maastricht) qui s'occupe du contrôle des comptes. Le processus décisionnel communautaire est le résultat de l'intervention de trois de ces institutions – Parlement, Commission, Conseil – sa légitimité démocratique étant assurée autant par l'équilibre spécifique de leurs pouvoirs que les fondateurs ont cherché que par des formules de légitimation plus « traditionnelles » : les membres du Conseil sont des représentants des gouvernements nationaux légitimes et les membres du Parlement européen sont directement élus par les citoyens d'Europe, ce dernier élément constituant, d'ailleurs, la dimension démocratique la

plus forte au niveau communautaire. Le processus de démocratisation de l'Europe commune a proposé, dans un premier temps, une assimilation de l'idée démocratique avec le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, comme nous avons vu dans la première partie de notre recherche. Cela n'a toutefois pas conduit au rapprochement souhaité entre le projet communautaire et les citoyens européens, malgré la consolidation, en termes constitutionnels, de l'institution représentative et en dépit même de l'introduction d'une citoyenneté européenne censée renforcer les liens entre l'Europe (et notamment le Parlement) et les citoyens. Aujourd'hui, la quête des nouvelles formules démocratiques, plus novatrices et plus adaptées aux besoins d'une entité vouée à représenter des intérêts pluriels et diversifiés, fait que le débat en termes politiques soit animé par la proposition de nouvelles pistes de réflexion ainsi que par des solutions pratiques plus ou moins opérationnelles. Depuis plusieurs années déjà, l'univers politique européen s'enrichit continuellement, deux types de démarches allant de pair : d'une part, une européanisation des formules politiques existantes (consolidation des pouvoirs du Parlement européen, amélioration de ses relations avec les parlements nationaux, création des partis politiques européens) et, d'autre part, l'émergence de tout un cadre européen d'expression, regroupant différentes formules d'organisation de la société civile, médias, instruments créés par les institutions européennes afin de permettre aux citoyens de se forger en tant que membres d'une communauté politique et d'exprimer une opinion propre. Si la représentation de type parlementaire reste le modèle privilégié au niveau des États membres, l'Union pourrait tenter de proposer, tout en assumant ses particularités, un modèle démocratique propre, combinant représentation, délibération et participation autant au niveau de la production des normes qu'à celui de la mise en œuvre des politiques publiques. Le processus européen actuel reste guidé essentiellement par le principe de l'équilibre institutionnel, tandis que les nouvelles formules démocratiques expérimentées ne peuvent pas encore garantir une réflexion et/ou une action collective(s) substantielle(s). Néanmoins, elles pourraient constituer un creuset où le projet démocratique européen peut puiser des éléments novateurs en vue de sa relance.

Chapitre I – Le principe de l'équilibre institutionnel dans l'Union européenne

Lorsque l'on invoque le syntagme « processus décisionnel » au sein de l'Union européenne, la réflexion se positionne tout de suite par rapport au triangle institutionnel Parlement, Conseil, Commission, formule qui fait la spécificité de cette construction et qui rend compte des trois grands intérêts qui s'entremêlent au niveau européen : les peuples, les États membres, l'intérêt général des Communautés. Le fonctionnement concret de ce triangle institutionnel est régi par le principe de l'équilibre institutionnel qui, sans être défini en tant que tel dans les traités, a bénéficié d'une attention particulière de la Cour de Justice des Communautés Européennes. Cela fait que ce principe se retrouve au cœur du processus décisionnel européen ainsi en tant que principe de nature constitutionnel que principe démocratique dynamique. La prise effective de décision dans l'UE n'a pas connu de grands bouleversements depuis la naissance du projet communautaire (seul le poids des acteurs institutionnels a été reconsidéré) et l'équilibre issu de la participation des trois institutions à la prise des décisions demeure au centre de ce processus. Néanmoins, on assiste aujourd'hui à une *ouverture* et une *flexibilité* du processus décisionnel qui permettent la prise en considération des points de vue de plus en plus diversifiés, ce qui suppose donc un certain changement dans la logique du processus. Le triangle institutionnel en reste l'élément central, mais la manière dans laquelle les protagonistes élaborent leurs positions est en train de changer, de nouveaux éléments et acteurs étant pris en considération. Cela suppose un élargissement du débat consacré à la légitimité démocratique européenne ainsi que la création de nouveaux mécanismes de renforcement de la démocratie dans l'UE.

Section I - L'équilibre institutionnel, moteur du processus décisionnel européen

En termes généraux, le principe de l'équilibre institutionnel régit la répartition des compétences et des missions entre les différents organes et instances d'une organisation internationale ainsi que leurs relations. C'est le projet communautaire qui a soulevé pour la première fois la question de l'équilibre institutionnel au niveau

supranational. Ce principe vise en premier lieu à distribuer des pouvoirs entre les institutions européennes et les relations entre ces institutions. Le principe de l'équilibre institutionnel, non inscrit dans les traités de l'UE/CE, a été dégagé par la CJCE de l'ensemble des dispositions institutionnelles des traités. L'équilibre institutionnel promu par la CJCE est à la fois un principe d'ordre constitutionnel, reposant sur le principe d'attributions des pouvoirs et visant à protéger les prérogatives légales des institutions et un principe d'ordre fonctionnel, définissant les relations de pouvoirs entre les institutions communautaires.

§.1. L'affirmation et le contenu du principe de l'équilibre institutionnel

Le principe de l'équilibre institutionnel a vu le jour au début de la construction communautaire, par voie jurisprudentielle. Si les traités restent silencieux sur ce sujet, le traité CE précise toutefois que « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité » (art. 7, ex-article 4), ce qui indique donc la volonté d'instaurer un partage des pouvoirs conférés entre plusieurs institutions. La Cour de Justice, tout en se plaçant dans une approche dynamique de son propre rôle (que certains auteurs ont appelé « volonté d'interprétation constructive »³⁶⁹), a décidé de mieux préciser et protéger les prérogatives des institutions européennes et les rapports entre ces dernières. En affirmant le principe de l'équilibre institutionnel, le juge de Luxembourg a fixé les règles sur lesquelles repose le fonctionnement du processus décisionnel européen. En même temps, ce principe est soumis, depuis sa naissance, à un processus de complexification que les évolutions les plus récentes ne font que confirmer.

A. L'équilibre institutionnel tel que développé par la Cour de Justice

Le juge de Luxembourg a fondé son raisonnement sur « l'économie du système établi par les traités » et les « objectifs que ceux-ci assignent à l'administration communautaire ».³⁷⁰ Il reconnaît donc une origine conventionnelle à ce principe qui n'est pas inscrit dans les traités, son raisonnement laissant entendre

³⁶⁹ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 3^{ème} éd., LGDJ, 1999, p.176

³⁷⁰ J. Boulouis, R. M. Chevalier, *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Dalloz, 1994, p.108.

que le principe est le résultat « d'une technique classique d'élaboration des principes généraux englobant à la fois la généralisation à partir d'un texte, la référence à l'esprit d'un ensemble de textes et la prise en considération de l'essence des institutions ».³⁷¹ C'est dans l'affaire *Meroni*³⁷² que la Cour de Justice déduit le principe de l'équilibre institutionnel de l'article 3 du Traité CE, qui « impose les objectifs qu'il énumère non à la Haute Autorité séparément mais aux institutions de la Communauté dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun »³⁷³ et identifie sa confirmation dans l'article 95 CECA (alinéa 3) qui précise qu'« après expiration de la période de transition prévue par la convention sur les dispositions transitoires, si des difficultés imprévues (...) rendent nécessaires une adaptation des règles relatives à l'exercice par la Commission des pouvoirs qui lui sont conférés, des modifications appropriées peuvent y être apportées, sans qu'elles puissent porter atteinte aux dispositions des articles 2, 3 et 4 ou au rapport des pouvoirs respectivement attribués à la Commission et aux autres institutions de la Communauté ». Une lecture dans la même logique a été faite par la Cour à l'article 7 CE (ex-article 4 CE) (qui stipule que « la réalisation des tâches confiées à la Communauté est assurée par un Parlement européen, un Conseil, une Commission, une Cour de Justice, une Cour des Comptes. Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité »), le juge faisant référence à un « équilibre voulu par le traité ».³⁷⁴ Dans d'autres cas, la Cour parle de l'équilibre institutionnel comme « défini par les traités constitutifs des Communautés »³⁷⁵ ou de « l'équilibre des pouvoirs entre les institutions prévus par les traités ».³⁷⁶

Les Communautés constituent donc un système dont les compétences sont mises en œuvre par des institutions dotées, chacune, de pouvoirs spécifiques afin d'assurer des fonctions décisionnelles, exécutives et de contrôle. Certes, nous ne sommes pas en présence de la séparation classique des pouvoirs telle que nous la connaissons depuis Montesquieu, mais d'un « cadre institutionnel unique » (art. 3 du Traité sur l'Union européenne, ex-article C) qui vise toutefois le même objectif : éviter que le pouvoir soit concentré entre les mains d'un seul organe. C'est donc le principe de l'équilibre institutionnel, tel que défini par la Cour de Justice des

³⁷¹ *Ibidem*.

³⁷² CJCE, 13 juin 1958, *Meroni c. Haute Autorité*, Aff. 9/56, Rec.1958.

³⁷³ Aff. *Meroni* précitée, p.11.

³⁷⁴ CJCE, 29 octobre 1980, *Roquette*, Aff.138/79, Rec.1980, p.3333.

³⁷⁵ CJCE, 22 mai 1990, *Parlement européen c. Conseil*, Aff. 70/88, Rec. I – 1990, p.121.

³⁷⁶ CJCE, 10 juillet 1986, *Wybot*, Aff. 149/85, Rec. 1986, p.2391.

Communautés, qui précise et encadre la répartition de ces pouvoirs. La lecture juridique du principe met en évidence deux éléments qui lui sont caractéristiques. Il renvoie avant tout aux traités : « le principe de l'équilibre institutionnel de l'Union européenne exige des institutions, de manière positive, qu'elles assument pleinement les responsabilités politiques qui leur sont conférées par les traités et, d'un point de vue normatif, de s'abstenir d'« abuser » de leurs pouvoirs, c'est-à-dire, de les utiliser d'une manière qui usurperait les pouvoirs accordés à d'autres institutions ».³⁷⁷ Dans l'arrêt *Vreugdenhil*, la Cour parle d'ailleurs explicitement de « l'équilibre institutionnel prévu par le traité ».³⁷⁸ Il est donc évident que, pour la haute juridiction communautaire, le principe de l'équilibre institutionnel trouve sa source dans le droit communautaire originaire et elle veille constamment à sa mise en œuvre : « le respect de l'équilibre institutionnel... exige que tout manquement à cette règle, s'il vient à se produire, puisse être sanctionné... La Cour, chargée en vertu des traités de veiller au respect du droit dans leur interprétation et dans leur application, doit aussi pouvoir assurer le maintien de l'équilibre institutionnel... ».³⁷⁹ Deuxièmement, il s'agit d'un principe censé structurer uniquement les rapports entre les institutions. Si, conformément aux traités, l'Union est dotée aujourd'hui de cinq institutions - Conseil, Parlement, Commission, Cour de Justice et Cour des Comptes -, le processus décisionnel effectif n'en vise que les trois premières, qui forment le fameux « triangle institutionnel »³⁸⁰. Dans la perspective du déroulement du processus décisionnel, le principe de l'équilibre institutionnel apparaît aussi comme un principe de non équilibre ou d'équilibre instable. Un principe de non équilibre dans le sens où il n'attribue pas de compétences égales ou similaires aux institutions. D'abord, les trois institutions ont des rôles distinctes lors du processus décisionnel (schématiquement, la Commission fait la proposition législative qui sera adoptée par le Conseil, le Parlement y étant associée dans différents degrés (selon les procédures que nous avons présentées dans la première parties de notre analyse)). Ensuite, elles ont des pouvoirs différents en fonction du pilier³⁸¹ à l'intérieur du quel la décision doit être

³⁷⁷ K. Lenaerts, A. Verhoeven, « Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance », in C. Joerges, R. Dehousse (eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford University Press, 2002, pp. 35-88, p.44.

³⁷⁸ CJCE 13 mars 1992, *Vreugdenhil*, aff. C-282/90, Rec. I-1990, p.1937.

³⁷⁹ CJCE, 22 mai 1990, *Parlement européen contre Conseil*, Aff. C-70/88, Rec.I-2041.

³⁸⁰ L'expression a été pour la première fois utilisée par Biesheuvel, ; Dell et Marjolin, *Rapport des Trois Sages sur les Institutions européennes*, 1979, OPOCE, Luxembourg, 1980.

³⁸¹ La structure en piliers de l'Union européenne introduite par le Traité de Maastricht n'est plus reprise par le Traité de Lisbonne. Les trois piliers étaient : les Communautés européennes (pour les matières

prise (les États membres gardent des pouvoirs significatifs pour les piliers II et III et le rôle du Parlement européen y est très limité). Un équilibre instable aussi, parce que le principe illustre le poids détenu par une institution ou une autre à un moment donné de la construction européenne. Ce sont les auteurs des traités qui décident de renforcer ou de diminuer le rôle d'une institution communautaire à travers l'adoption d'un nouveau traité (on se souvient du fait que, dans le Traité CECA, la Haute Autorité était une institution pleinement supranationale, ce qui n'était plus le cas avec le Traité CEE ; dans la même logique, les pouvoirs du Parlement européen ont été constamment renforcés par des traités successifs et on ne peut pas nier que l'extension progressive du champ de la codécision, par exemple, est sans conséquence sur l'équilibre des pouvoirs au sein du triangle institutionnel européen). J. Monar³⁸² présente l'équilibre institutionnel comme un principe de plus en plus complexe, qui est passé d'un « système essentiellement bipolaire » dont les acteurs étaient, avant l'introduction de la procédure budgétaire en 1970, la Commission et le Conseil, à un « système tripolaire », correspondant au triptyque institutionnel Commission, Conseil, Parlement.

Le principe de l'équilibre institutionnel est donc à la fois un principe stable et dynamique. D'une part, il impose les règles de nature constitutionnelle à suivre et, d'autre part, il est susceptible d'évoluer sous l'emprise de différents facteurs, puisqu'il est toujours possible de le modifier suite, par exemple, à une révision des traités ou à un accord interinstitutionnel. Cette dimension évolutive s'inscrit très bien, à notre avis, dans la spécificité du processus juridique et politique représenté par les Communautés et l'Union et permet, en même temps, de distinguer (comme nous allons voir plus tard) entre les deux lectures (juridique et politique) que l'on peut faire à ce principe.

B. Le traité de Lisbonne et le principe de l'équilibre institutionnel

Selon la jurisprudence de la Cour de Luxembourg, le but du principe de l'équilibre institutionnel est de régler les relations entre les institutions

relevant de ce pilier, les États membres ont transféré des compétences à l'Union européenne,) la Politique étrangère et de sécurité commune et la coopération judiciaire et policière en matière pénale (ces deux piliers étaient soumis à la coopération intergouvernementale).

³⁸² J. Monar, *The Institutional Balance After the Treaty of Lisbon*, Global Jean Monnet/ECSA-World Conference, Bruxelles, 25-26 mai 2010.

communautaires dans l'exercice des compétences qui leur ont été attribuées. En pratique, il vise essentiellement les trois institutions qui sont directement impliquées dans le processus décisionnel : Parlement, Conseil et Commission. D'autre part, en suivant le destin de ces trois institutions notamment à travers les différents traités européens, on peut facilement constater que leurs attributions ont évolué au fil du temps. Lorsque la première Communauté européenne a vu le jour, celle du Charbon et de l'Acier, c'est la Haute Autorité, institution à forte dimension supranationale, qui disposait de l'essentiel du pouvoir de décision³⁸³. A partir du Traité CE, c'est l'intergouvernemental (le Conseil) qui prend le dessus, tendance qui est progressivement atténuée par la montée en puissance du Parlement européen. Cet état de « non équilibre » entre les pouvoirs institutionnels communautaires, comme nous l'avons appelé plus haut, est complété par ce que nous avons désigné comme « équilibre non stable » : le rôle différent qu'une même institution joue à l'intérieur des différents piliers de l'Union. Dans le pilier communautaire, le Parlement est passé, au fur et à mesure, du statut consultatif à celui de co-législateur (uniquement dans le cadre de la procédure de codécision). La Commission détient le monopole de l'initiative législative. Le Conseil lui délègue des pouvoirs d'exécution en accord avec le Parlement si l'acte législatif de base a été adopté au terme de la procédure de codécision. Le Conseil contrôle l'exercice de ces pouvoirs par la Commission et peut, dans certains cas, les exercer lui-même. Pour ce qui est des dispositions non communautaires du Traité sur l'Union européenne, les pouvoirs législatif et exécutif reviennent au Conseil, la Commission partage l'initiative avec les États membres et le Parlement n'intervient qu'à titre consultatif. Le plus récent des traités communautaires, celui de Lisbonne, ne retient plus la structure en piliers introduite à Maastricht, mais, par les changements proposés, fait un nouveau rééquilibrage à l'intérieur du principe de l'équilibre institutionnel. Le système mis en place par le nouveau traité est catalogué par J. Monar³⁸⁴ de « système hybride quadripolaire » où le rôle des trois institutions change et un nouveau acteur institutionnel entre en scène : le Conseil européen. Le professeur Monar identifie plusieurs dimensions du processus européen qui sont touchées par ce nouveau rééquilibrage : la dimension constitutionnelle, l'initiation des politiques, le processus décisionnel, le processus de

³⁸³ D. Sidjanski, « L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs » *RGDIP*, 1961, p. 40.

³⁸⁴ J. Monar, *op. cit.*, pp. 3-4.

mise en œuvre, le volet institutionnel et la visibilité publique. En fonction de ces dimensions, les quatre acteurs européens voient leurs positions consolidées ou affaiblies, telles que présentées dans le tableau ci-dessous (le « + » désigne les positions consolidées, le « - », les positions affaiblies et le « 0 » les positions non modifiées) :

	Dimension constitutionnelle	Initiation des politiques	Processus décisionnel	Volet institutionnel	Processus de mise en œuvre	Visibilité publique
Parlement européen	+ révision des traités ; lancement des coopérations renforcées ; élection du président la Commission pouvoirs budgétaires égaux à ceux du Conseil	+ dialogue renforcé avec la Commission sur les propositions législatives ; nouveaux engagements de la Commission en réponse aux initiatives législatives (nouvel Accord-cadre Commission – Parlement)	+ codécision comme procédure ordinaire pour 40 nouveaux domaines pleins pouvoirs de colégislateur dans le domaine budgétaire	0	+ possibilité de rejeter les actes d'exécution de la Commission adoptés en vertu de la délégation législative codécision pour les règlements concernant les actes d'exécution de la Commission	+ extension de la procédure de codécision ; extension des pouvoirs de sanction (par exemple, l'attention médiatique accordée au rejet par le Parlement des Accords provisoires SWIFT)
Commission	- doit affronter un Parlement et un Conseil européen renforcés ; moins d'autonomie	- droit d'initiative législative non exclusive (il y a un droit d'initiative reconnu aux citoyens) questions supplémentaires ou blocage de ses	- réduction de son influence sur les résultats législatifs dans les 40 nouveaux domaines où le Parlement et le Conseil peuvent travailler directement	+ pouvoir du président de nommer des vice-présidents et de forcer un membre à démissionner sans l'approbation du collègue	- nouveau système de délégation législative, susceptible de réduire le contrôle des actes d'exécution par des experts nationaux ;	- meilleure visibilité du Président du Conseil européen, susceptible de rivaliser avec celle du Président de la

		initiatives suite au droit du contrôle de subsidiarité reconnu au Parlements nationaux droit de faire des propositions au Conseil remplacé par la possibilité de « soutenir » les propositions du HR/VP	ensemble	renforcement potentiel par la réduction du nombre de ses membres (bloquée par les concessions faites à l'Irlande)	droit de lancer des procédures d'infraction à l'encontre des États membres dans les domaines de l'ancien Titre VI du TUE	Commission ; le risque que l'activité du HR/VP soit principalement associée avec le Conseil/Conseil européen
Conseil	0	0	- obligé de co-décider avec le Parlement dans 40 nouveaux domaines	- la présidence tournante perd le lien direct avec la présidence du Conseil européen, avec le risque d'incohérence entre le Conseil européen et les différentes formations du Conseil ; risque d'incohérence aussi entre la présidence HR/VP du	- partage davantage le contrôle des actes d'exécution de la Commission avec le Parlement européen ; contrôle réduit des actes d'exécution de la Commission au niveau de la comitologie	+ délibérations publiques sur les actes législatives le Conseil Affaires étrangères pourrait bénéficier de la visibilité du HR/VP

				Conseil et les autres présidences du Conseil		
Conseil européen	+ passe du statut d'organe délibératif à celui d'institution qui peut adopter des décisions contraignantes ; nomme et révoque le HR/VP	+ définit les « orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle » concernant l'ELSJ et définit les « intérêts stratégiques » liés à la PESC	+ impact direct sur le processus législatif en vertu des clauses de renvoi dans le domaine de la coopération policière et judiciaire ; la possibilité d'une décision urgente en réponse aux événements internationaux	+ meilleure continuité et possible leadership du Président permanent ; possible implication des ministres des différentes formations du Conseil qui pourrait accroître l'impact sur la constitution des formations respectives du Conseil	0	+ Président permanent probabilité de plus de réunions (informelles)

On voit donc que, suite au Traité de Lisbonne, l'équilibre institutionnel se voit réorganiser principalement en faveur du Parlement européen et du Conseil européen. Plus que cela, les interactions plus complexes entre les différentes institutions semblent imposer, à terme, une consolidation de leur coopération afin d'assurer la fluidité du processus décisionnel européen. D'autre part, vu que l'Union continue son processus d'élargissement, on peut considérer que le Traité de Lisbonne ne représente pas sa dernière solution institutionnelle et que le principe de l'équilibre institutionnel est lui-même susceptible de connaître de nouveaux rééquilibrages.

§.2. Le processus décisionnel européen et les rapports interinstitutionnels

Comme nous avons vu plus haut, le principe de l'équilibre institutionnel est un principe fondateur de l'ordre juridique communautaire qui régit les relations entre les institutions et qui trouve sa source dans les traités tels qu'interprétés et appliqués par la Cour de Justice. Bien que le principe n'ait pas changé en tant que tel, dans le sens où il continue à garantir le respect du domaine de compétence de chaque institution, des modifications se sont produites à l'intérieur du principe de sorte que les rapports interinstitutionnels aient évolué sous l'influence des différents facteurs. D'une part, le principe de l'équilibre institutionnel est protégé par la possibilité des sanctions politiques (quoique limitées) et juridictionnelles et, d'autre part, il permet aux institutions de procéder à des aménagements qui assurent le dynamisme interne du principe, conduisant à ce que nous avons appelé non-équilibre ou équilibre instable.

A. Le respect du principe de l'équilibre institutionnel

Il est possible de modifier l'équilibre institutionnel, comme nous l'avons déjà précisé. Cette dimension évolutive du principe n'exclut pas le fait que celui-ci soutient la totalité des relations interinstitutionnelles. En effet, le principe de l'équilibre institutionnel implique que chaque institution est tenue de respecter le domaine de compétence des autres institutions et, à la fois, qu'aucune institution ne peut priver les autres institutions de leurs compétences. Ce dernier aspect a d'ailleurs été souligné par la Cour de Justice qui a fait savoir que l'on ne peut pas porter atteinte, par exemple, aux pouvoirs du Parlement européen, soient-ils consultatifs, puisque la consultation est une formalité substantielle et constitue un *élément essentiel de l'équilibre*

institutionnel: la « consultation, qui permet notamment au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté, représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par les traités. La consultation régulière du Parlement constitue dès lors une formalité substantielle (...).³⁸⁵ Dans la même logique, le juge de Luxembourg a affirmé qu'il convient de « garantir, de façon certaine, en toutes circonstances, la censure d'un acte du Conseil ou de la Commission qui méconnaîtrait les prérogatives du Parlement »³⁸⁶

Les traités «ont mis en place un système de répartition des compétences entre les différentes institutions des Communautés qui attribue à chacune sa propre mission dans la structure institutionnelle des Communautés, et dans la réalisation des tâches confiées à celles-ci ».³⁸⁷ Le respect de la répartition des compétences est soumis à une double sanction: politique et juridictionnelle. La sanction de nature politique consiste dans le contrôle que les institutions mêmes exercent en vue d'assurer le respect de ce principe. Au niveau européen, les possibilités pour une institution d'exercer des pressions sur une autre afin de faire respecter son domaine de compétence sont assez limitées. Dans le cadre de son pouvoir général de décision, le Conseil peut refuser l'adoption d'une proposition de la Commission ou la modifier par un vote à l'unanimité si celle-ci porte atteinte au principe de l'équilibre institutionnel (art. 250, par. 1, ex-art.189 A). Dans l'autre sens, la Commission peut elle-même faire des pressions (elle peut menacer de retirer sa proposition à tout moment, elle peut la modifier) sur le Conseil durant l'étape préparatoire du texte si le Conseil n'a pas encore statué (art. 250, par. 2, ex-art.189 A). Le pouvoir de sanction le plus important semble appartenir au Parlement européen. En conformité avec l'article 201 du traité CE (ex-article 144) donne au Parlement le droit d'introduire une motion de censure contre la Commission conduisant au renversement de cette dernière. Quoiqu'un moyen de pression extrêmement fort, cet instrument n'a jamais été réellement utilisé en tant que tel. La démission de la Commission Santer en mars 1999 n'a pas été le résultat d'une motion de censure (elle en aurait probablement fait l'objet), mais de la décision du collège de démissionner au cas où des dysfonctionnements et des

³⁸⁵ CJCE, 4 février 1982, *Buyl contre Commission*, aff. 817/79, *Rec.* p. 245.

³⁸⁶ CJCE, 22 mai 1990, *Parlement européen contre Conseil*, aff. C-70/88, *Rec.*, I-1990, point 20.

³⁸⁷ *Ibidem*.

irrégularités concernant son activité étaient avérés (ce qui a été le cas)³⁸⁸. Le Parlement a également la possibilité de refuser, dans le cadre de la procédure budgétaire, de donner à la Commission la décharge définitive du budget (en conformité avec l'article 272 CE, paragraphe 7, c'est le Président du Parlement qui, en apposant sa signature, arrête définitivement le budget). Cette procédure représente un acte juridique à plein sens, qui « confère ainsi force obligatoire au budget, aussi bien vis-à-vis des institutions que des États membres et qui « une fois intervenue la constatation du président du Parlement visée par l'article 203 paragraphe 7, relève des actes de nature à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers »³⁸⁹. En même temps, cette procédure « constitue un moyen parallèle à la motion de censure pour mettre en œuvre la responsabilité de la Commission ».³⁹⁰ Même si certains moyens de sanction existent, le contrôle des institutions les unes sur les autres demeure toutefois une possibilité de pression étroite et c'est le juge de Luxembourg qui a le plus de poids en ce qui concerne les « interventions-sanction ».

Conformément aux traités, la mission de la Cour est « de veiller au respect du droit dans leur interprétation et leur application » (article 220 CE, ex-article 164). L'équilibre institutionnel étant un principe déduit des traités mêmes, il revient aussi au juge communautaire de veiller à son respect. En même temps, le principe de l'équilibre institutionnel vise à assurer qu'il n'y a pas d'entrave ou d'immixtion mutuelle par rapport à l'exercice des compétences spécifiques dont chaque institution communautaire a été dotée. Cette fonction de protection est assurée par la Cour de Justice en tant qu'organe chargé de réguler les rapports entre les différents pouvoirs communautaires. D'autre part, le principe de l'équilibre institutionnel reflète la volonté des traités (de leurs rédacteurs) d'assurer le bon déroulement d'un processus décisionnel à l'intérieur duquel les compétences sont clairement réparties entre les différents acteurs. Toutefois, les institutions peuvent avoir des rôles différents par rapport à la décision en fonction de la procédure d'adoption de chaque acte. Le choix de la procédure législative est donc un moyen par lequel telle ou telle institution pourrait essayer d'avoir une meilleure position dans le processus décisionnel. C'est pour cela que la Cour de Luxembourg a très bien encadré le choix de la base juridique

³⁸⁸ Le Parlement européen avait confié à un groupe de sages d'enquêter sur la gestion des fonds communautaires. La Commission avait décidé de présenter sa démission si le rapport des sages lui était défavorable, ce qui s'est d'ailleurs passé.

³⁸⁹ CJCE, 3 juillet 1986, *Conseil contre Parlement européen*, aff.34/86, Rec.1986, p.2155.

³⁹⁰ J. P. Jacqué, R. Biber, V. Constantinesco, D. Nickel, *Le Parlement européen*, Economica, 1984, p.232.

des actes communautaires, évitant de la sorte que l'équilibre institutionnel soit mis en danger à travers ce choix : « le choix de la base juridique d'un acte ne peut dépendre seulement de la conviction d'une institution quant au but poursuivi, mais doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel ».³⁹¹ Ces éléments objectifs sont, selon la Cour, l'« objectif principal » (« centre de gravité »³⁹²) ou « les objectifs essentiels » d'un acte. Dans le premier cas, le raisonnement de la Cour se fonde donc sur l'analyse de la finalité principale d'un acte, tandis que pour ce qui est des « objectifs essentiels », il n'y a pas de finalité qui prime sur les autres, ce qui fait que plusieurs bases juridiques sont à considérer et doivent être appliquées. Dans un arrêt de 1988, *Commission contre Conseil*³⁹³, le juge communautaire a précisé : « dans la mesure où la compétence d'une institution repose sur deux dispositions différentes du traité, celle-ci est tenue d'adopter les actes correspondants sur le fondement des deux dispositions en cause ».

Le contrôle juridictionnel du principe de l'équilibre institutionnel a donc une fonction de gardien et de correcteur des relations interinstitutionnelles qui pourraient parfois connaître certaines tensions ou conflits. Certes, les institutions disposent de compétences d'attribution et légalement elles n'ont pas de marges de manœuvre très larges pour pouvoir modifier l'essence de l'équilibre institutionnel. Toutefois, il peut arriver que les traités soient moins explicites quant aux compétences exactes d'une institution dans un domaine ponctuel du droit communautaire, ce qui pourrait pousser l'institution en question à essayer d'élargir son pouvoir d'intervention. C'est précisément dans ce moment que le contrôle de la Cour intervient pour préserver l'équilibre institutionnel. Il faut toutefois noter que le juge de Luxembourg ne recourt pas à ce contrôle de manière à alourdir le processus décisionnel, mais uniquement si les pouvoirs d'une institution sont vraiment menacés. Cela est prouvé aussi par le fait que la Cour a accepté une certaine atténuation du caractère stricte de la répartition des compétences entre les institutions communautaire à travers la délégation de pouvoirs.

³⁹¹ CJCE, 26 mars 1987, *Commission contre Conseil*, aff. 45/86, *Rec.* 1987, p.1493.

³⁹² La Commission a utilisé pour la première fois le terme de « centre de gravité » pour désigner l'objectif principal d'un acte dans l'affaire Dioxyde de titane (CJCE, 11 juin 1991, *Commission contre Conseil*, aff.C-300/89, *Rec.*1991, p. I 2867.

³⁹³ CJCE, 27 septembre 1988, *Commission contre Conseil*, aff. 165/87, *Rec.* 1988, p.5545.

B. L'équilibre institutionnel et la délégation de pouvoirs

Les institutions européennes exercent des tâches spécifiques qui leurs ont été confiées par les traités. Toutefois, elles délèguent en pratique une partie de leurs compétences à d'autres institutions ou organes, internes ou externes, ce qui pourrait prêter à une certaine confusion par rapport au principe de l'équilibre institutionnel. Cette délégation de pouvoirs, connue dans le jargon communautaire sous le nom de comitologie, est une pratique qui s'est développée lorsque le Conseil a commencé à déléguer des pouvoirs d'exécution à la Commission, assistée par des comités d'experts des États membres. La délégation de pouvoir a été utilisée pour la première fois en 1962 pour l'exécution de certains règlements du Conseil dans le domaine de la politique agricole commune et la procédure s'est développée par la suite jusqu'à ce que l'Acte Unique Européen ait inscrit un troisième tiret dans l'article 211 CE (ex-article 145) qui précise que « le Conseil confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution. Les modalités visées ci-dessus doivent répondre aux principes et règles que le Conseil... aura préalablement établis ». Sur la base de cet article, le Conseil a adopté en 1987 la *décision de la comitologie*³⁹⁴ qui fixe les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission : il s'agit de trois procédures où la Commission est assistée par un comité composé des représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission. Dans la première procédure le comité est purement consultatif, dans les deuxième et troisième procédures (avec deux variantes chacune), le comité a le pouvoir de renvoyer le dossier au Conseil. Vu l'enjeu institutionnel de cette délégation de pouvoirs, au-delà de sa dimension technique, la comitologie est devenue un thème récurrent des débats communautaires est, à chaque révision des traités, elle fait l'objet d'une modification.

Les comités mis en place à travers la comitologie ne se retrouvent pas dans les traités constitutifs, d'où la question de leur valeur constitutionnelle. En outre, cette pratique fait que deux institutions communautaires exercent des compétences

³⁹⁴ Le texte de la directive est intégralement disponible à l'adresse: http://www.ena.lu/decision_87_373_cee_conseil_fixant_modalites_exercice_compетенences_execution_juillet_1987-010002434.html

exécutives : la Commission, à laquelle le Conseil « confère pour exécution des règles qu'il établit »³⁹⁵ et le Conseil lui-même, qui « peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution ».³⁹⁶ Pour lever toute ambiguïté, la Cour de Justice a tranché sur la question des pouvoirs que le Conseil peut déléguer et sur les modalités de cette délégation dans l'affaire *Köster*³⁹⁷. Le juge communautaire a fondé son raisonnement principalement sur le principe de l'équilibre institutionnel. Tout en se prononçant sur la validité de la procédure du « comité de gestion », la Cour a déclaré dans l'affaire mentionnée que cette procédure « fait partie des modalités auxquelles le Conseil peut, légitimement, subordonner une habilitation de la Commission », que cette dernière « peut arrêter des mesures immédiatement applicables, quel que soit l'avis du comité de gestion » et que « le comité de gestion n'a donc pas le pouvoir de prendre une décision au lieu et place de la Commission et du Conseil ». En outre, la Cour a précisé que « sans fausser la structure communautaire et l'équilibre institutionnel, le mécanisme du comité de gestion permet au Conseil d'attribuer à la Commission un pouvoir d'exécution d'une étendue appréciable sous réserve d'évoquer éventuellement la décision » et que « la légitimité de la procédure dite du « comité de gestion » (...) ne saurait dès lors être contestée au regard de la structure institutionnelle de la Communauté ». La Cour estime donc que la délégation de pouvoirs ne porte pas atteinte à la répartition des pouvoirs au niveau européen telle que consacrée par les traités.

Une autre question qui s'est posée autour de la procédure de comitologie est celle des actes adoptés conjointement par le Conseil et le Parlement dans le cadre de la procédure de codécision, vu que la comitologie semble ne pouvoir s'appliquer que pour les actes du Conseil. Les préoccupations de l'assemblée européenne visaient la réduction du pouvoir de la Commission et donc la réduction de son contrôle sur l'activité de cette dernière, ainsi que, au nom des mesures d'exécution, une atteinte à ses compétences législatives. Suite à une décision cadre du 28 juin 1999³⁹⁸, le Parlement est mieux associé à la procédure de comitologie (la décision vise une *meilleure participation* et une *meilleure information* du Parlement) : d'une part, on doit lui remettre la plupart des documents concernant le fonctionnement des comités

³⁹⁵ Article 211 CE troisième tiret (ex-article 145).

³⁹⁶ Article 202 CE troisième tiret (ex-article 145).

³⁹⁷ CJCE, 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, aff.25/70, *Rec.*1970 p.1161.

³⁹⁸ Décision du Conseil du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, 1999/468/CE, *JO L 184* du 17.7.1999, p.23.

et, d'autre part, s'il «indique par une résolution motivée, qu'un projet de mesures d'exécution, dont l'adoption est envisagée et qui a été soumis à un comité en vertu d'un acte de base (...), excéderait les compétences d'exécution prévues dans l'acte de base, la Commission réexamine ce projet » (art.8 de la décision cadre).

La question de la délégation de pouvoirs a connu un grand changement avec le Traité de Lisbonne, qui a aboli la procédure de comitologie. Celle-ci a été remplacée par la création d'actes délégués³⁹⁹ et d'actes d'exécution⁴⁰⁰. Dans les domaines où cela s'avère nécessaires, le législateur peut demander à la Commission européenne d'adopter des actes non-législatifs qui complètent les mesures mises en place. La nouveauté consiste dans le fait que la délégation de pouvoir à la Commission doit être décidée par le Parlement et le Conseil, en tant que législateurs et peut être révoquée soit par le Parlement européen soit par le Conseil, les actes délégués ne peuvent pas viser l'essence d'un acte législatif et ont une portée limitée. En ce qui concerne les actes d'exécution, il revient à la Commission, au Parlement et au Conseil de définir, à travers un règlement spécifique, la procédure applicable. En ce qui concerne le principe de l'équilibre institutionnel, on observe que sa dimension évolutive qui permet aux institutions d'utiliser différemment les pouvoirs qui leur ont été attribués, est, suite à l'abolition de la comitologie, plus favorable au Parlement européen qui

³⁹⁹ L'article 290 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose:

« 1. Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif.

Les actes législatifs délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir.

2. Les actes législatifs fixent explicitement les conditions auxquelles la délégation est soumise, qui peuvent être les suivantes:

a) le Parlement européen ou le Conseil peut décider de révoquer la délégation;

b) l'acte délégué ne peut entrer en vigueur que si, dans le délai fixé par l'acte législatif, le Parlement européen ou le Conseil n'exprime pas d'objections.

Aux fins des points a) et b), le Parlement européen statue à la majorité des membres qui le composent et le Conseil statue à la majorité qualifiée.

3. L'adjectif «délégué» ou «déléguée» est inséré dans l'intitulé des actes délégués ».

⁴⁰⁰ Conformément à l'article 291 du Traité de Lisbonne : « 1. Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en oeuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union.

2. Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil.

3. Aux fins du paragraphe 2, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent au préalable les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

4. Le mot «d'exécution» est inséré dans l'intitulé des actes d'exécution ».

voit son regard sur l'ensemble des normes communautaires consolidé. Ce changement pourrait être entendu aussi dans le sens d'une meilleure valorisation du principe de l'équilibre institutionnel à l'intérieur du processus démocratique européen. La lecture politique du principe nous aidera d'ailleurs à mieux saisir la place que l'équilibre institutionnel joue dans le fonctionnement de la démocratie européenne.

Section II – L'équilibre institutionnel comme principe démocratique

L'Union européenne est aujourd'hui en train d'expérimenter de nouvelles approches démocratiques qui imposent une perspective plus inclusive pour ce qui est la prise de décision européenne, associant davantage à ce processus de nouveaux acteurs. Même si l'équilibre issu de la participation des trois institutions à la prise des décisions reste au cœur du processus, on constate une ouverture et une flexibilité qui permettent la prise en considération des points de vue de plus en plus diversifiés. Cela suppose un élargissement du débat consacré à la légitimité démocratique européenne ainsi que la création de nouveaux mécanismes de renforcement de la démocratie dans l'UE. Pour répondre à cette nouvelle approche démocratique, les institutions européennes – chefs d'orchestre du processus décisionnel au niveau européen – ont dû accepter une interprétation plus large des formules et des principes consacrés et la mise en place de nouveaux dispositifs d'interaction avec les nouveaux acteurs de la scène européenne. Cela implique une vision et une mise en œuvre plus dynamique du principe de l'équilibre institutionnel dans un contexte politique régi par des principes mis en avant par le concept de gouvernance.

§.1. Le caractère dynamique de l'équilibre institutionnel et le processus démocratique européen

Le système politique et juridique de l'Union européenne est le reflet de la logique duale de la construction communautaire : une approche intégrationniste au niveau économique et une démarche de type coopératif au niveau politique. Cette nature particulière de la construction européenne a déterminé, d'une part, un système juridique soumis à la coopération entre des États souverains et des institutions supranationales auxquelles on a transféré des compétences et, d'autre part, une répartition spécifique des pouvoirs entre ces nouvelles institutions, le tout visant à

répondre aux intérêts des citoyens d'Europe. On peut donc affirmer que l'architecture institutionnelle européenne signifie « prendre en compte trois légitimités différentes, donc à assurer l'expression de trois catégories d'intérêts souvent contradictoires sous le contrôle de la Cour de justice, gardienne de la construction européenne à travers le droit communautaire : la légitimité et l'intérêt général communautaires, la légitimité et les intérêts des États membres, la légitimité démocratique et les intérêts des citoyens de l'Union européenne »⁴⁰¹. Le principe de l'équilibre institutionnel régit donc à la fois les aspects juridiques et politiques de la légitimité européenne et constitue un des fondements sur lesquels reposent les aménagements démocratiques au niveau européen.

A. Du juridique au politique

Les lectures juridique et politique du principe d'équilibre institutionnel relèvent de deux approches différentes en termes démocratiques.

Dans une perspective juridique, l'équilibre institutionnel renvoie avant tout aux traités : « le principe de l'équilibre institutionnel de l'Union européenne exige des institutions, de manière positive, qu'elles assument pleinement les responsabilités politiques qui leur sont conférées par les traités et, d'un point de vue normatif, de s'abstenir d'« abuser » de leurs pouvoirs, c'est-à-dire, de les utiliser d'une manière qui usurperait les pouvoirs accordés à d'autres institutions »⁴⁰². Cela entraîne une vision démocratique où la légitimité des décisions communautaires est assurée par l'intervention des trois institutions principales comme représentantes des intérêts des différentes parties : États membres, peuples et intérêt général de l'Union. Cette répartition des compétences est le moteur du processus décisionnel au niveau européen. Certes, le principe a connu une certaine dynamique dans le sens où, suivi dans son évolution, il y a un déplacement et un rééquilibrage institutionnel à la faveur du Parlement européen et cela justement dans un souci de renforcement démocratique. La reconnaissance progressive, par la juridiction communautaire, du droit du Parlement à former, sous certaines conditions, différents types de recours (sans que

⁴⁰¹ G. Guillermin, « Un système institutionnel sophistiqué », in J.-L. Besson, G. Guillermin (sous la dir. de), *Cahier du CUREI*, 16/2002 (<http://webu2.upmf-grenoble.fr/curei/cahiers/16/guillermin.htm>).

⁴⁰² K. Lenaerts, A. Verhoeven, « Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance », in C. Joerges, R. Dehousse (eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford University Press, 2002, pp. 35-88, p.44.

cela soit prévu par les traités)⁴⁰³ – ce qui a été appelée la « légitimation active » du Parlement européen – a conduit finalement les États membres à accepter le raisonnement de la Cour et à modifier l'article 137 du Traité de Maastricht. Cette approche témoigne, selon J. Rideau, d'une volonté évidente de pallier au déficit démocratique au niveau européen : « l'augmentation des pouvoirs du Parlement...demeure limitée. Son ampleur est considérée... comme un remède insuffisant au déficit démocratique de la Communauté européenne ».⁴⁰⁴ Cela ne remet toutefois pas en cause l'équilibre institutionnel en tant que principe central du processus décisionnel européen, ce qui détermine certains à estimer que « l'idée d'une gouvernance européenne légitimée par un équilibre institutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, tournée complètement vers la participation via la représentation territoriale, ne correspond pas à la réalité ».⁴⁰⁵

C'est pour cela que certains auteurs⁴⁰⁶ ont insisté sur la distinction entre l'interprétation juridique et l'interprétation politique de l'équilibre institutionnel dans les débats démocratiques. En tant que principe politique, l'équilibre institutionnel propose une nouvelle perspective qui ne se limite plus au droit positif et dans laquelle la répartition des tâches se conjugue avec l'interaction des représentants des intérêts variés. Il s'agit donc d'une nouvelle lecture du principe d'équilibre institutionnel : « la lecture traditionnelle de l'équilibre institutionnel ne correspond pas à la réalité complexe de la gouvernance européenne, avec sa structure en piliers et avec la prolifération progressive des corps formels et informels au-delà des cinq institutions. Il est évident que l'équilibre institutionnel ne prend pas en considération toutes les formes de participation fonctionnelle et de représentation qui font partie intégrante de la réalité institutionnelle ».⁴⁰⁷ Si l'équilibre institutionnel est le principe moteur du fonctionnement de l'Union, la question qui se pose est de savoir quelles sont les institutions auxquelles il fait référence et quels intérêts celles-ci sont susceptibles de représenter. L'approche juridique semble indiquer de manière assez claire les cinq institutions définies en tant que telles par les traités (et dont seulement trois –

⁴⁰³ Voir, entre autres, J. F. Chambault, « L'ouverture du recours en annulation au Parlement Européen : aboutissement et cohérence d'une décennie de jurisprudence », *RMCUE*, janvier 1991, p. 40-48

⁴⁰⁴ J. Rideau, *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, Paris, L.G.D.J., p.237.

⁴⁰⁵ S. Smismans, « Institutional Balance as Interest Representation. Some Reflections on Lenaerts and Verhoeven », in C. Joerges, R. Dehousse (eds.), *op.cit.*, pp.89-108, p.107.

⁴⁰⁶ Voir, dans ce sens, K. Lenaerts, A. Verhoeven, *op. cit.*, P.Craig, G. de Burca (eds.), "The Evolution of EU Law", Oxford, 1999.

⁴⁰⁷ S. Smismans, *op.cit.*, p.97.

Commission, Parlement, Conseil – sont impliquées dans le processus décisionnel). L'approche politique, surtout dans le contexte des débats sur la gouvernance et les nouvelles formes de démocratie au niveau de l'UE, exige une « extension » du principe, qui devrait mieux refléter la réalité du processus européen. Cela suppose le passage d'une « représentation territoriale » vers une « représentation fonctionnelle »⁴⁰⁸ qui ne saurait pas correspondre strictement au Parlement et au Conseil et, respectivement, à la Commission européenne. La pratique montre que le Parlement assume déjà des éléments de représentation fonctionnelle (il manifeste une ouverture de plus en plus évidente vers l'organisation des débats avec les citoyens et la société civile) et, d'un point de vue normatif, on peut s'interroger sur la question de savoir si le Conseil et le Parlement doivent et peuvent assurer, à eux seuls, la diversité des intérêts qui se croisent au niveau européen.

Il est évident que la tendance démocratique actuelle dans l'UE est de faire intervenir dans le processus décisionnel le plus grand nombre d'institutions et de structures communautaires dans une approche fondée sur une meilleure synergie avec les partenaires sociaux, la société civile et les simples citoyens dont les intérêts doivent mieux être pris en considération. Dans ce contexte, « la nouvelle lecture de l'équilibre institutionnel ouvre la porte à ces formes de représentation fonctionnelle comme partie intégrante de l'équilibre institutionnel et qui génère des délibérations afin d'atteindre le bien commun »⁴⁰⁹. La quête de nouvelles formules démocratiques est placée aussi sous le signe d'une légitimité renforcée des décisions, des actions et des politiques de l'Union européenne. Si le débat sur la légitimité de l'UE ne date pas d'hier, les clarifications du concept dans ce contexte sont moins évidentes. Qu'il s'agisse des formulations politiques ou juridiques, la légitimité communautaire reste tributaire de la nature particulière de cette entité politique, ce qui fait que ses interprétations nous mettent en face d'un concept plutôt spécifique et hétérogène, endossant des éléments pluriels. Si l'ouverture et la flexibilité introduites par les nouvelles formules démocratiques sont censées conduire aussi à un renforcement de la légitimité dans l'UE, cela ne rend pas la réalité européenne du concept moins problématique.

⁴⁰⁸ *Ibidem*.

⁴⁰⁹ *Ibidem*, p.102.

B. Une légitimité européenne composite

Dans les théories démocratiques contemporaines, la légitimité est un des concepts fondamentaux, car elle implique la perception des citoyens sur le gouvernement de la société, perception qui détermine et conditionne l'obéissance à ce pouvoir. Il s'agit de « la capacité du système (politique) à engendrer et maintenir la croyance que les institutions politiques existantes sont les plus appropriées pour la société »⁴¹⁰, ou de « la croyance que, malgré leurs défauts et leurs échecs, les institutions politiques sont meilleures que n'importe quelle autre institution que l'on pourrait établir et qu'elles peuvent, par conséquent, exiger l'obéissance »⁴¹¹. Au niveau européen, la légitimité des décisions est issue, premièrement, de l'équilibre institutionnel entre le Parlement, la Commission et le Conseil, en tant que représentants des différents intérêts qui interagissent sur la scène européenne. La légitimité correspondrait ainsi à la nature double de l'Union : intergouvernementale et supranationale. Pourtant, les théoriciens de l'UE ont développé des approches de la légitimité qui vont au-delà de cette perspective simplifiée, afin de puiser au plus profond les sources de sa légitimité. Il faut toutefois préciser qu'il est assez difficile d'avoir une vue compacte sur la littérature consacrée à la légitimité européenne qui, au fur et à mesure de son développement (assez important à partir des années 1990), propose des analyses et des solutions toujours plus diverses, voir complexes et qui couvrent tous les aspects : normatifs, politiques, institutionnels. En outre, le seul aspect sur lequel s'accordent les théoriciens semble renvoyer justement aux difficultés de se prononcer d'une manière univoque sur la légitimité européenne. Partant des dénominateurs communs des différentes approches, nous estimons néanmoins qu'il a trois éléments principaux en fonction desquels la légitimité de l'UE est jugée : la *nature* de l'Union, la *pluralité des principes de légitimation* et la distinction, plus ou moins explicite, entre *input legitimacy* et *output legitimacy*⁴¹².

L'Union européenne représente incontestablement un phénomène complexe dont la nature même apparaît difficile à établir. Ainsi, pour certains, elle est avant tout une organisation à but particulier, une sorte d'entité régulatrice censée résoudre les

⁴¹⁰S. M. Lipset, *Political Man. The Social Basis of Politics*, New York, Doubleday, 1995, p.37.

⁴¹¹J. J. Linz, *Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System* in M. Dogan (ed.), *Comparing Pluralist Democracies : Strains on Legitimacy*, Boulder, Westview, 1988.

⁴¹²Voir, pour les deux dimensions de la légitimité, F. Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

problèmes avec lesquels se confrontent les États-nations. Deux principes de légitimité peuvent être invoqués dans ce cas-ci : la légitimité dérivée et la légitimité technocratique. Selon les adeptes de la légitimité dérivée, l'Union bénéficie d'une légitimité indirecte, donnée par ses États membres. Cette hypothèse trouve sa justification dans le fait que l'Union tient ses compétences du transfert opéré par les États à sa faveur et ce transfert est fortement marqué par les préférences étatiques.⁴¹³ Pour ce qui est de la distinction entre *input* et *output legitimacy*, la première suppose l'autorisation donnée par les États membres (les actions de l'Union sont légitimes car ce sont les États qui les ont mandatés), tandis que la seconde vise la mise en œuvre des préférences des États (les actions communautaires étant « autorisées » par les États, elles restent tributaires des intérêts et préférences que les États veulent promouvoir et considèrent par cela même comme étant légitimes).

Un deuxième principe de légitimation qui peut être déduit de la nature d'organisation à but particulier qu'est l'Union, c'est la légitimité technocratique. Dans ce cas, la légitimité est mise en relation étroite avec les performances de l'Union, à savoir l'efficacité de ses politiques. La légitimité dépend donc de la capacité effective de l'Union européenne de résoudre les problèmes des États membres et de donner aux gens les biens qu'ils exigent.⁴¹⁴ Dans cette logique, la légitimité de l'Union est le mieux assurée par l'attribution de compétences à des acteurs indépendants dont le but premier est d'atteindre, avec un maximum d'efficacité, les buts de l'organisation (l'Union). L'expertise des techniciens représente ici la dimension *input* de la légitimité et l'efficacité celle d'*output*. Trois présupposés orientent cette perspective : la confiance normative en la capacité d'un système à répondre aux besoins des citoyens, la confiance en la rationalité de la science du gouvernement et l'identification empirique des besoins des citoyens qui ne peuvent être satisfaits que par des institutions indépendantes.⁴¹⁵

Dans une autre approche, l'Union européenne apparaît comme une organisation *sui generis* dont la nature est double: intergouvernementale et supranationale. A cette nature double correspond une légitimité elle-même double. Il

⁴¹³A. Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London, UCL Press, 1998; A. S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992.

⁴¹⁴E. O. Eriksen, J. E. Fossum, *Europe in Search of Its Legitimacy. Assessing strategies of legitimation*, Arena Working Papers, WP 02/38, Arena, University of Oslo.

⁴¹⁵C. Lord, P. Magnette, *Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union*, Working Paper 39/02, Sussex European Institute, University of Sussex (<http://www.one-europe.ac.uk>).

s'agit de la légitimité dérivée qui est accompagnée et complétée par la légitimité parlementaire. Il y a donc deux niveaux : d'abord une légitimité acquise *via* les États membres, légitimité qui est renforcée par un corps parlementaire élu. Cette légitimité répondrait le mieux à la nature double de l'Union dont les peuples sont soumis autant à des règles définies communément (volet supra-étatique) qu'à des règles définies à partir d'identités culturelles différentes (volet intergouvernemental). Il est donc nécessaire d'avoir des institutions d'agrégation des intérêts et de délibération représentant les préférences nationales et les préférences transnationales.⁴¹⁶

L'Union européenne peut être vue aussi comme une union fondée sur le droit et sur des droits. D'abord, si l'on en croit la Cour de Justice des Communautés européennes, « la Communauté économique européenne est une Communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnel de base qu'est le traité ». ⁴¹⁷ En plus, l'article 6 TUE précise que « l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres ». Il s'agit donc d'une légitimité légale qui s'apparente à la légitimité internationale par le fait qu'elle résulte de la signature d'un traité par les États membres. Pourtant, elle ne s'y limite pas, car ce n'est pas seulement la signature du traité initial qui confère de la légitimité à l'Union européenne, mais également sa capacité à engendrer de nouveaux droits aux citoyens. C'est aussi une légitimité procédurale, car elle naît également de l'existence de certaines procédures identifiables: transparence, motivation, évaluation, participation, équilibre des intérêts.⁴¹⁸ Ce sont les traités qui assurent l'*input legitimacy* et la création de nouveaux droits en constitue les résultats.

La multiplicité des approches sur la nature de l'Union fait que la question de la légitimité communautaire demeure assez floue dans les analyses des théoriciens, qui

⁴¹⁶J. M. Ferry considère qu'il existe une double référence normative au niveau de l'Union européenne : les droits des individus et les droits des peuples : J. M. Ferry, *La question de l'État Européen*, Paris, Gallimard, 2000 ; voir également, pour le principe de légitimité parlementaire, P. Pescatore, « Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne », in *Cahiers de droit européen*, vol.10, no.5, pp. 499-514.

⁴¹⁷ CJCE, 23 avril 1986, *Les Verts c. Parlement*, aff. 294/83, Rec. 1339.

⁴¹⁸ Voir aussi : G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996 et O. de Schutter, « La procéduralisation dans le droit européen – Propositions institutionnelles », in O. de Schutter, N. Lebessis, J. Peterson, « La Gouvernance dans l'Union européenne », *Les Cahiers de la cellule de prospective*, Commission européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001, p.209.

consacrent une légitimité plurivalente et qui endosse des éléments variés : politique, juridique, économique.

§.2. Le déficit démocratique européen et le principe de l'équilibre institutionnel

Les différents rééquilibrages qui ont été faits à l'intérieur du principe de l'équilibre institutionnel (dans le cadre établi par les traités) montrent que les mesures prises visent aussi à valoriser davantage ce principe afin de répondre aux exigences démocratiques de l'Union européenne. Cette structure atypique qu'est l'Union européenne, où des institutions originales exercent de manière spécifique les pouvoirs qui leur ont été transférés, cherchent aujourd'hui à donner de meilleures réponses – de nature institutionnelle, politique ou pragmatique – aux attentes des citoyens. Vu dans son évolution, le principe de l'équilibre institutionnel va dans le sens de la principale approche démocratique européenne : un renforcement progressif des pouvoirs du Parlement européen. Nous avons vu que l'équilibre théorique des trois acteurs décisionnels européens ne traduisait pas un équilibre effectif. A partir du Traité CE, le Conseil a bénéficié d'une position plus favorable ainsi au niveau législatif qu'exécutif. L'ampleur que le discours démocratique a connue surtout après l'élection du Parlement européen par suffrage universel direct, en 1979, a déterminé aussi un déplacement à l'intérieur de l'équilibre institutionnel notamment vers une meilleure prise en considération de l'assemblée au sein du « triangle institutionnel » qui assume le processus décisionnel au sein de l'Union européenne. Avec le Traité de Lisbonne, un nouvel élément s'introduit dans la configuration traditionnelle du processus décisionnel européen : le droit d'initiative citoyenne, qui ne restera sans doute pas sans impacte sur l'équilibre institutionnel tel qu'il se manifeste aujourd'hui (un deuxième élément qui aura des conséquences sur l'équilibre institutionnel est la transformation du Conseil européen en institution à part entière ; toutefois, seule l'initiative citoyenne sera présentée ici de façon plus détaillée, vu son rapport direct avec la nouvelle approche démocratique européenne abordée dans notre analyse).

A. Une meilleure position pour le Parlement européen

Le Parlement européen est l'institution qui a vu le plus ses pouvoirs s'accroître. Le renforcement de son rôle a été mis en relation directe avec le processus de démocratisation de l'Union. Dans la même logique, le principe de l'équilibre institutionnel a connu des rééquilibrages au niveau des pratiques effectives en faveur d'un Parlement perçu par le juge communautaire comme l'institution incarnant la légitimation démocratique au niveau européen. Dans *l'arrêt Tchernobyl*⁴¹⁹, la Cour a souligné, entre autres, que les prérogatives du Parlement européen sont un des éléments de l'équilibre institutionnel. L'augmentation des pouvoirs parlementaires peut donc être comprise dans le sens d'une dynamique de l'équilibre institutionnel censée contribuer davantage au processus démocratique européen. Le professeur Jacqué notait que, dans une perspective politique, le principe de l'équilibre institutionnel « peut être envisagé comme un moyen de décrire la façon dont la relation entre les institutions est organisée. Dans ce cas, il est indéniable qu'il y a eu une évolution significative au niveau de l'équilibre entre les institutions depuis les origines des Communautés » et que « si l'on considère les relations à l'intérieur du triangle institutionnel, l'histoire de la Communauté est marquée par la croissance progressive des pouvoirs du Parlement au détriment de ceux des deux autres institutions ».⁴²⁰

La position du Parlement dans l'architecture communautaire est, sans doute, confirmée par les traités. Toutefois, nous avons vu que l'introduction, dans les Traités, de nouveaux pouvoirs parlementaires, n'est pas uniquement la conséquence de certaines exigences démocratiques qui ont été assimilées aux pouvoirs de l'assemblée, mais aussi des pratiques progressivement entérinées (et confirmées par la suite à travers des dispositions juridiques) ou bien des circonstances favorables, où l'un ou l'autre des acteurs européens a eu intérêt à augmenter les pouvoirs du Parlement. Néanmoins, la Cour de Justice a limité la possibilité d'éventuels arrangements entre les institutions qui pourraient modifier leurs prérogatives et, par cela, être contraires au principe de l'équilibre institutionnel: « ces prérogatives sont l'un des éléments de l'équilibre institutionnel créé par les traités. Ceux-ci ont, en effet, mis en place un

⁴¹⁹ CJCE, 22 mai 1990, *Parlement européen contre Conseil*, aff. C-70/88, *Rec.* 1990, p. I 2041.

⁴²⁰ J. P. Jacqué, « The Principle of Institutional Balance », *Common Market Law Review*, 41/2004, pp. 383-391, pp. 383 et 388 pour les citations.

système de répartition des compétences entre les différentes institutions de la Communauté, qui attribue à chacune sa propre mission dans la structure institutionnelle de la Communauté et dans la réalisation des tâches confiées à celle-ci. Le respect de l'équilibre institutionnel implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres. Il exige aussi que tout manquement à cette règle, s'il vient à se produire, puisse être sanctionné ». ⁴²¹ En même temps, le Parlement a réussi à obtenir, par voie juridictionnelle, un droit qui ne lui est pas octroyé par les traités et cela au nom du même principe de l'équilibre institutionnel : « Bien que les traités ne comportent aucune disposition prévoyant le droit de recours en annulation en faveur du Parlement, l'intérêt fondamental qui s'attache au maintien et au respect de l'équilibre institutionnel qu'ils instituent interdit que le Parlement, contrairement aux autres institutions, puisse être atteint dans ses prérogatives sans disposer d'un recours juridictionnel, parmi ceux prévus par les traités, qui puisse être exercé de manière certaine et efficace. Par conséquent, le Parlement est recevable à saisir la Cour d'un recours en annulation dirigé contre un acte du Conseil ou de la Commission, à la condition que ce recours ne tende qu'à la sauvegarde de ses prérogatives et qu'il ne se fonde que sur des moyens tirés de la violation de celles-ci. Sous cette réserve, le recours en annulation du Parlement est soumis aux règles prévues par les traités pour le recours en annulation des autres institutions ». ⁴²² La reconnaissance de l'accès direct du Parlement à la Cour comme découlant du principe de l'équilibre institutionnel signifie la reconnaissance de la légitimation active de l'assemblée, qui peut défendre ses prérogatives également par cette voie de droit ⁴²³, tout comme les autres institutions. Le recours en annulation, prévu par l'article 230 CE (ex-article 173 CE), permet d'attaquer les actes des institutions investies d'un pouvoir de décision et habilite la Cour de justice à annuler un acte qui méconnaîtrait le principe de l'équilibre institutionnel.

Enfin, un troisième élément qui traduit la position avantageuse du Parlement européen dans le cadre de l'équilibre institutionnel est le souci que la Cour a montré pour défendre les pouvoirs consultatifs de l'institution. Comme le soulignait H. Gaudin, le juge communautaire a précisé que la consultation devait avoir lieu dans

⁴²¹ ⁴²¹ CJCE, 22 mai 1990, *Parlement européen contre Conseil*, aff. C-70/88, *Rec.* 1990, p. I 2041, par. 21 et 22.

⁴²² *Ibidem*.

⁴²³ A partir du Traité de Lisbonne, le recours en annulation vise également les actes décisionnels du Conseil européen.

tous les cas prévus par les traités⁴²⁴. Plus que cela, comme rappelé plus haut, la Cour a aussi estimé qu'une nouvelle consultation du Parlement était nécessaire si le texte approuvé par le Conseil différait substantiellement de celui pour lequel le Parlement européen avait émis son avis.⁴²⁵

Si la Cour veille donc au respect du principe de l'équilibre institutionnel de sorte que chaque institution respecte les compétences dévolues, tout en admettant, à la fois, un certain dynamisme favorable au Parlement européen dans la pratique effective de ce principe, il est évident que le juge communautaire cherche à permettre à l'équilibre institutionnel de rendre compte le mieux possible de la dimension démocratique du projet européen.

B. Le droit d'initiative des citoyens européens

La Traité de Lisbonne introduit, comme nous l'avons déjà mentionné, quelques aménagements censés donner un nouveau souffle au processus démocratique européen. A part la déjà traditionnelle consolidation de la dimension parlementaire (Parlement européen et parlements nationaux), le Traité affirme, dans son article 10, que « tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens. Et la grande nouveauté dans ce sens est, incontestablement, le droit d'initiative des citoyens européens. Conformément à l'article 11, paragr. 4 du Traité de Lisbonne, les citoyens de l'Union peuvent lancer une initiative citoyenne. Il s'agit de la possibilité, pour au moins un million de ressortissants d'un nombre significatif d'État membres d'inviter la Commission à soumettre une proposition d'acte juridique sur une thématique de leur choix, sans que cette dernière soit toutefois tenue de le faire. Le 15 décembre 2010, le Parlement a voté, dans le cadre de la procédure de codécision, la proposition de règlement visant le fonctionnement de la nouvelle procédure⁴²⁶ et le Conseil a définitivement adopté le texte le 14 février 2011. A la demande du Conseil, le règlement entrera en vigueur début 2012.

⁴²⁴ H. Gaudin, « La Cour de justice, juridiction constitutionnelle ? », *R.A.E.*, 3/2000.

⁴²⁵ CJCE, 10 mai 1995, *Parlement européen contre Conseil*, aff. C- 417/93, *Rec.* 1995, p. I-1185.

⁴²⁶ Résolution législative du Parlement européen du 15 décembre 2010 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)).

L'initiative citoyenne peut être organisée par un comité d'au moins 7 citoyens résidant dans 7 États membres différents et ayant l'âge légal pour voter lors des élections européennes (18 ans pour tous les pays à l'exception de l'Autriche, où l'âge légal est de 16 ans). Seuls les citoyens peuvent introduire une initiative, mais des organisations peuvent la promouvoir ou la soutenir. L'enregistrement de l'initiative citoyenne doit se faire auprès de la Commission *via* un formulaire destiné à cet effet où il faut préciser, entre autres, le sujet de l'initiative, ses objectifs, les dispositions du traité auxquelles elle se rattache. Le champ d'application de l'initiative est le même que celui dont dispose la Commission pour ses propositions législatives. Cette dernière a le droit de refuser une initiative si celle-ci sort du champ de ses compétences, si elle est contraire aux valeurs fondamentales de l'Union ou si elle est injurieuse. Après l'enregistrement, les organisateurs disposent de 12 mois pour recueillir un million de signatures provenant d'au moins un quart des États membres (donc au minimum 7) et dans chacun de ses États un nombre minimal de signature est requis (le nombre de députés nationaux multiplié par 750). Il revient aux États membres de vérifier ces signatures, sur la base des informations qu'ils détermineront eux-mêmes (principalement la fourniture d'une pièce d'identité). La Commission dispose de trois mois pour présenter un rapport sur la manière dont elle compte agir. L'initiative peut être également présentée devant le Parlement européen lors d'une audition publique. Si la décision de non enregistrement d'une initiative est contestable, les raisons pour lesquelles la Commission décide de ne pas donner suite à une initiative (rendues publiques) ne peuvent pas faire l'objet d'un recours. Si la Commission prévoit de faire une proposition législative sur la base d'une initiative, celle-ci connaîtra le chemin législatif classique.

Par rapport au dynamisme du processus démocratique européen dans son ensemble et dans la logique d'un renouvellement des formules proposées, l'initiative citoyenne représente sans aucun doute une avancée. D'ici à une modification de paradigme un chemin important reste néanmoins à faire. Les effets que l'initiative citoyenne devrait produire visent, d'une part, le processus législatif en soi (dans le sens d'un enrichissement, voire même d'un renforcement) et, d'autre part, le cadre démocratique européen (elle pourrait permettre une « européanisation » des débats et donner une véritable impulsion à l'espace public européen). Il est difficile pour le moment d'apprécier les effets que l'initiative aura concrètement sur le processus législatif européen, même si l'instrument semble être conçu de manière à pouvoir

fonctionner. On peut toutefois essayer d'y identifier certaines potentialités et certains pièges que le temps et la pratique confirmeront ou non. Le plus important est, selon nous, que le rôle de cette nouvelle procédure soit bien claire par tous : il ne s'agit pas d'un instrument qui permettra, à lui seul, la réinvention du processus démocratique européen, mais d'un moyen qui pourrait consolider les formes démocratiques existantes (essentiellement représentatives) en y introduisant un peu de démocratie participative. Quelles sont donc les promesses de ce nouvel instrument ? Pour certains, il s'agit de contribuer à « (i) lutter contre le désengagement public par rapport aux affaires européennes en offrant aux citoyens la possibilité d'appuyer sur le « bouton législatif » de l'UE, (ii) stimuler les débats transnationaux, (iii) promouvoir l'europanisation du débat public national, (iv) permettre aux européens de mieux comprendre comment l'Union fonctionne ». ⁴²⁷ Tout cela pourrait « avoir des retombées positives au niveau de la légitimité démocratique de l'UE » ⁴²⁸ et nous permettrait de penser que, d'une part, l'initiative citoyenne apportera des modifications d'un point de vue législatif et, d'autre part, qu'elle contribuera à un plus d'interaction et d'identification entre les citoyens et le projet européen.

Le professeur J.-L. Sauron ⁴²⁹ s'interroge sur l'impacte que l'introduction de l'initiative citoyenne pourrait avoir sur l'architecture institutionnelle européenne, en partant du constat que, même s'il y a eu quelques différences entre les positions du Parlement, de la Commission et du Conseil lors des négociations, celles-ci n'étaient pas en mesure d'affecter la substance du nouveau droit et de la nouvelle procédure. Les trois principales institutions qui assument et assurent le processus décisionnel européen semble donc s'accorder sur un nouvel outil qui, comme le montre le professeur Sauron, ne sera pas sans conséquences sur le fonctionnement habituel de ces institutions mêmes. Une première interférence se produira avec les attributions de la Commission européenne. Si le nouveau droit est conféré, comme le souligne le nouveau règlement, « aux fins de l'application des traités à l'instar du droit conféré au Parlement européen en vertu de l'article 255 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au Conseil en vertu de l'article 241 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », cela signifie que l'on reconnaît à un million d'européens qui

⁴²⁷ C. Stratulat, J. A. Emmanouilidis, *The European Citizen's Initiative: next step, implementation*, European Policy Centre, décembre 2010, p.1.

⁴²⁸ Ibidem.

⁴²⁹ J. - L. Sauron, « L'initiative citoyenne européenne : une fausse bonne idée », *Questions d'Europe*, n° 192, janvier 2011.

soutiennent une initiative le même pouvoir en matière d'initiative législative que le Conseil et le Parlement. Cela conduit, selon J.-L. Sauron, à une diminution du rôle de la Commission en tant que détentrice du monopole de l'initiative législative, d'une part parce qu'elle devra plutôt se justifier (en cas de refus) que d'agir et, d'autre part, parce que cette qualité pourrait lui être provisoirement « suspendue » par un « monopole temporaire » accordé aux citoyens pendant la période de collecte des signatures (« faut-il comprendre que la Commission se voit interdire de prendre une proposition législative dans la matière d'une initiative tant que les douze mois nécessaires à la collecte des signatures ne sont pas terminés ? Autrement dit, les citoyens européens ont-ils un « *monopole temporaire* » d'initiative empêchant la Commission européenne d'exercer sa compétence et d'émettre une proposition législative concurrente, durant la période de collecte des signatures? »⁴³⁰). Pour ce qui est du Conseil, Sauron se demande « que se passerait-il si un million d'Européens de sept États membres lançait une initiative pour la création d'euro-bonds, dont la création a été refusée par le tandem franco-allemand lors du Conseil européen de décembre 2010 ? »⁴³¹. Enfin, le Parlement européen pourrait se voir également « concurrencer » par la nouvelle procédure, dit Sauron : « quelle serait la portée d'une initiative citoyenne prenant le contre-pied d'une législation adoptée en première lecture par le Parlement européen après accord politique avec le Conseil de l'Union européenne? »⁴³².

Les interrogations sur l'initiative citoyenne commencent à s'esquisser et il est évident que la dynamique du processus législatif européen sera impactée au niveau des équilibres connus avant Lisbonne. Et cela d'autant plus que les chantiers démocratiques actuelles au niveau européen connaissent, comme nous allons le voir par la suite, une ouverture et une orientation qui, sans rien garantir, laissent toutefois croire qu'une démocratie européenne qui n'est pas celle (ou non uniquement celle) des nations qui la composent peut trouver ses propres formes d'articulation.

⁴³⁰ *Ibidem.*

⁴³¹ *Ibidem.*

⁴³² *Ibidem.*

Chapitre II – La démocratie tous azimuts

Depuis un bon nombre d'années, on entend parler d'une certaine distanciation des individus par rapport à l'action politique. Les formes traditionnelles d'expression politique ne semblent plus suffire et l'art de gouverner même est soumis à des changements pour assurer le dynamisme de la vie politique. De nouvelles approches sont proposées afin de répondre à ce qui est considéré comme étant « la crise du politique », crise qui influe sur la production du savoir collectif ainsi que sur les différents moyens de sa mise en œuvre. Au niveau européen, le nécessaire changement de perspective démocratique est encadré par ce qui s'appelle « la nouvelle gouvernance » dont le noyau serait une reformulation des modes d'élaboration du bien commun, qui ne passe plus uniquement par les canaux institutionnels consacrés, mais commencent à s'ouvrir à une pluralité d'intervenants et à se construire dans des nouveaux « lieux ».

Parler de démocratie dans l'Union européenne signifie employer un vocabulaire qui est plutôt au pluriel : on a des institutions qui élaborent le cadre législatif, on a des peuples qui sont représentés par le Parlement européen et, en général, des intérêts qui s'expriment et qui cherchent à être pris en considération (États membres, autorités locales et régionales, partenaires économiques et sociaux, citoyens, etc.). La pluralité semble donc être une caractéristique de la démocratie européenne, qu'il s'agisse de l'approche parlementaire ou d'une nouvelle perspective démocratique. A partir de 2001, à travers la publication d'un Livre Blanc sur la gouvernance, l'Union propose une nouvelle vision démocratique qui prend forme dans le contexte élargi mis en avant par la gouvernance, tout en changeant la nature de cette pluralité. Si la démocratie européenne avant le Livre Blanc était censée mettre en œuvre une *représentation plurielle* (via le Parlement européen, notamment, mais aussi à travers le Comité économique et social et le Comité des Régions), la gouvernance met en avant une *pluralité des représentations*. Cela fait le passage d'une *démocratie essentiellement institutionnelle* à une démocratie d'ouverture, qui cherche à se construire à travers des *structures multiples*.

La gouvernance, très présente aujourd'hui dans les discours et les contextes les plus divers, demeure une notion peu claire, vu qu'il n'y a pas de véritable théorie élaborée de la gouvernance. Toutefois, à partir des années 1990, on assiste à une multiplication des approches (théoriques et empiriques) en termes de gouvernance,

notamment dans un contexte européen qui s'interroge sur la nature de l'Union européenne en tant que système politique, ainsi que sur les différentes possibilités de l'action collective au niveau européen. L'utilisation du concept ne s'y limite pourtant pas, ses traces étant présentes à différents niveaux et dans différents domaines (sécurité, coopération scientifique, questions non gouvernementales, etc.). L'intérêt de notre analyse porte sur la gouvernance en tant que manière particulière de l'action collective régissant les interactions entre les différents acteurs de la scène publique européenne afin de conduire à des décisions et à des actions politiques légitimes et efficaces. Dans un premier temps, nous nous arrêterons sur les éléments spécifiques du concept de gouvernance, ainsi que sur des éléments appartenant à d'autres théories démocratiques (notamment les théories participatives et délibératives) et qui se sont affirmés au niveau européen dans le contexte de la gouvernance (Section II), pour identifier par la suite les nouveaux acteurs et les nouveaux « lieux » de la construction démocratique (Section II).

Section I – Gouvernance et nouvelle approche démocratique

Le terme gouvernance, plus présent dans la littérature anglaise, trouve son origine dans la doctrine libérale anglo-saxonne. Dans les années 70, ce terme cherchait à justifier la démocratisation du fonctionnement des entreprises (*corporate governance*), avant d'être repris et largement utilisé par des institutions internationales telles la Banque mondiale ou le FMI et, ensuite, par des agences de développement gouvernementales, surtout nord-américaines. Une fois entrée dans le langage politique, la gouvernance a imposé une nouvelle manière d'appréhender l'espace politique, transformé désormais dans de véritables réseaux reliant une multitude d'acteurs qui poursuivent des intérêts communs concernant une politique et qui coopèrent et échangent des ressources en vue d'atteindre des objectifs communs. De nos jours, on parle beaucoup de la gouvernance, de la bonne gouvernance et de ses pratiques, sans que le concept connaisse toutefois une définition unitaire.

Au niveau européen, le terme n'est pas moins dépourvu d'ambiguïtés, quoique très présent autant dans les discours européens que dans la littérature consacrée à l'Union européenne en tant que système politique. Dans ce contexte, la gouvernance désigne principalement les relations entre différents niveaux de pouvoir et les interactions entre différents acteurs visés par le projet européen.

§.1. La bonne gouvernance européenne

La question de la gouvernance peut être approchée de plusieurs manières dans le contexte européen. Mise en relation avec la nature même de l'Union, cette notion renvoie aux actions et interactions collectives qui naissent dans le contexte européen et dont l'objectif est de trouver des solutions légitimes et efficaces aux défis avec lesquels la société européenne se confronte. La gouvernance européenne, plutôt que d'être une théorie à part entière, s'affirme, comme l'observait S. Borràs⁴³³, comme « une approche qui réunit différents points de vue concernant les mêmes phénomènes, à savoir la complexité, la diversité et le dynamisme des interactions entre les divers acteurs engendrant l'action collective et publique au sein de cette entité politique supranationale ou internationale, une entité politique qui connaît un permanent développement systémique ». Représentant à la fois un cadre élargi de construction démocratique au niveau européen (par opposition aux voies plutôt « traditionnelles » empruntées jusqu'à présent par l'Union), la gouvernance permet de repenser le scénario démocratique européen en y introduisant une pluralité d'intervenants et une variété d'actions collectives.

A. L'émergence du concept de gouvernance sur la scène politique

Selon les Nations Unies, on peut considérer la gouvernance aussi vieille que la civilisation humaine, dans le sens où elle représente « le processus de prise de décision et le processus par lequel les décisions sont mises (ou non) en œuvre ».⁴³⁴ La « gouvernance » n'est pas le synonyme du « gouvernement ». Si ce dernier désigne la représentation unitaire, de type parlementaire, la « gouvernance » suppose un pouvoir exercé à travers des corps multiples afin de représenter des intérêts divers. Il s'agit donc « d'élaborer de nouvelles techniques de gouvernement et de remplacer l'action unilatérale de l'État par un mode plus consensuel et pluraliste de formulation des

⁴³³ S. Borràs, « European Governance », *Encyclopedia of Governance*. 2006. SAGE Publications. 29 Sep. 2009. <http://sage-ereference.com/governance/Article_n175.html>.

⁴³⁴ Commission Sociale et Économique des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>).

normes, voire par des modes de régulation autonomes par rapport à l'État ». ⁴³⁵ La gouvernance est identifiable selon ses caractéristiques essentielles ; elle est « participative, orientée vers le consensus, responsable, transparente, ouverte, effective et efficace, équitable et inclusive et respectueuse de l'État de droit » ⁴³⁶ :



Rien de plus clair, semble-t-il. Et pourtant, aucun de ces descriptifs de la gouvernance ne nous donne sa signification précise. Elle apparaît toujours dans un voisinage conceptuel très riche : État de droit, démocratie participative, responsabilité, transparence, système en réseau, etc., mais il n'y a pas de définition qui détermine de manière précise et concrète ses limites et ses traits distinctifs. Tout le monde semble savoir ce que gouvernance veut dire, mais personne ne connaît son sens exact. D'ailleurs, P. Schmitter observait que l'utilité du terme gouvernance s'imposait avec quelques précautions qui marquent justement la confusion et l'élasticité qui l'entourent : il est tellement vaste, qu'il peut désigner un registre très large « d'action par la mobilisation des ressources collectives », le concept est toujours accompagné d'un qualificatif qui laisse entendre qu'il est souhaitable (le plus souvent l'adjectif « bon »), sa séduction relève moins d'une analyse systématique et à long terme des épreuves empiriques que de la généralisation partant de l'expérience anglo-américaine, il est supposé avoir (par ceux qui l'ont proposé) une applicabilité universelle. ⁴³⁷ Le professeur Schmitter considère donc que la gouvernance ne peut pas

⁴³⁵ J. Chevallier (dir.), *La gouvernabilité*, P.U.F., Paris, 1996.

⁴³⁶ Commission Sociale et Économique des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>).

⁴³⁷ P. Schmitter, *op.cit.*

être un objectif un soi, mais « une méthode ou un mécanisme de résolution d'une vaste série de problèmes ou conflits, par laquelle/lequel les acteurs parviennent régulièrement à des décisions mutuellement satisfaisantes ou contraignantes, à travers la négociation et la coopération lors de la mise en œuvre de ces décisions ». ⁴³⁸

L'imprécision du terme semble refléter l'hétérogénéité de ses sources : « sans lien les unes avec les autres et quelquefois antinomiques, les sources proches de l'idée contemporaine de gouvernance procèdent d'univers multiples, enchevêtrés et hétérogènes ». ⁴³⁹ Aux yeux du professeur Hermet, on peut identifier aujourd'hui « cinq sites principaux » par rapport auxquels la notion se définit. D'abord, c'est la *corporate governance* de Ronald Coase (dans la deuxième moitié des années 30) qui jette à la fois les fondements de la gouvernance d'entreprise et de l'école néo-institutionnaliste : « ...en posant que ce sont les relations de coopération interne à l'entreprise qui permettent d'éliminer ou de réduire ce que l'on va dénommer les « coûts de transaction » entraînés par l'acquisition de biens et de services à l'extérieur (contrats, négociations, vérifications, définition de normes de qualité, recherche de meilleurs prix, etc.), on fait que « la gouvernance se transforme en fait en une métaphore de la politique, conçue comme une politique en réseau régissant les relations d'acteurs réunis avec l'objectif d'engendrer un profit ou une meilleure gestion ». ⁴⁴⁰ Ensuite, il y a la *gouvernance urbaine* de la période Thatcher (à partir de 1989). Cette gouvernance (sans porter ce nom) joue dans un contexte difficile où « les restrictions financières vont de pair avec des réactions militantes de protestation et de résistance » et prend, selon les orientations politiques des communes britanniques, des formes néolibérales (à droite) ou participatives et qui trouvent un soutien dans la société civile (à gauche). Ce moment marque aussi « le passage vers l'espace étatique ou public ». ⁴⁴¹ Presque en même temps, dans un tout autre contexte, un troisième site d'intervention de la gouvernance apparaît: les politiques de développement. C'est le début de la consécration de *la bonne gouvernance*, mise à ce moment-là en liaison avec les stratégies de lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne (fin des années 80). Il s'agit en fait des prescriptions des structures internationales (Banque mondiale, G8, etc.) visant, d'une part, la bonne gestion des affaires publiques et, d'autre part, la

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 58.

⁴³⁹G. Hermet, « Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique », in *Revue Française de Science Politique*, 54 (1), février 2004, pp. 159-177, p.163.

⁴⁴⁰*Ibidem*, pp.164-165.

⁴⁴¹*Ibidem*, p.165.

libéralisation de la production et de l'échange. Selon G. Hermet, « le concept de « bonne gouvernance » en matière de développement demeure le plus incertain de tous, le plus arbitraire, le plus caractérisé par ses éléments périphériques plutôt que par un quelconque noyau dur ». ⁴⁴² Le quatrième site d'expression de la gouvernance est celui de la *global governance*. Censée déployer ses forces au niveau mondial, cette gouvernance née (en début des années 90) d'abord comme idéologie et théorisée ensuite par les universitaires, « tente d'ajuster à l'échelle planétaire les politiques et les comportements des États et des grandes organisations internationales ou transnationales, d'une part sur la base des normes négociées à l'échelle planétaire et dont la validité devrait également devenir planétaire, d'autre part, en s'appuyant sur des institutions puissantes (...), telles que le FMI, la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce (...) ». ⁴⁴³ Le seul grand problème de cette grandiose vision semble avoir été son évanescence... Enfin, le dernier site d'implantation de la gouvernance est l'Union européenne. Pour G. Hermet, la *gouvernance européenne* est « beaucoup plus solide que dans les cas précédents », puisque appliquées à des doctrines, à des structures et à des procédures plus appropriées.

Le tableau réalisé par le professeur Hermet ne conduit pas à une définition unitaire du concept, mais la pluralité des contextes révélés dans son analyses montre une fois de plus que nous sommes en face d'une notion plurivalente et assez ambiguë, et laisse voir comment le flou du concept permet à la fois de l'envisager sous des facettes multiples et de la traduire en expériences diverses.

B. Le Livre blanc de la Gouvernance européenne

Dans l'UE, la gouvernance a permis l'entrée sur la scène politique européenne des acteurs nouveaux qui voient leurs intérêts représentés de manière plus diversifiée, plus ciblée et, selon les circonstances, plus transparente ou plus subtile. L'appropriation officielle du terme gouvernance par le jargon bruxellois a été plus tardive par rapport à sa reprise dans les discours des autres institutions internationales. Au niveau communautaire, la gouvernance a été consacrée par un document élaboré par la Commission européenne, intitulé justement « Livre Blanc de la Gouvernance

⁴⁴² *Ibidem*, p.166.

⁴⁴³ *Ibidem*, pp.166-167.

européenne », publié le 25 juillet 2001. Le texte vise à améliorer la compréhension et la légitimité des institutions européenne en encourageant la lisibilité des politiques menées au niveau européen.

Si le Livre Blanc présente le but de cette gouvernance européenne, à savoir celui *d'ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne, afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application*, c'est le rapport sur *La Gouvernance dans l'Union européenne* qui nous explique les raisonnements sur lesquels cette nouvelle vision repose : « il s'agit en effet de réfléchir sur des modes de gouverner qui, plutôt que de les nier, prennent acte de la complexité sociale et de l'insuffisance du savoir expert qui en résulte, de la prégnance des cultures administratives nationales, de la nécessité pour la norme de se réviser en permanence, de l'importance d'une application contextualisée.(...) Là se situe notre souci d'associer à l'élaboration de la norme et à la surveillance de son respect, comme à l'évaluation permanente de ses effets et, le cas échéant à sa révision, l'ensemble des parties intéressées au champ réglé par la norme : c'est parce que l'accentuation de cette participation à la norme et de la révisabilité de celle-ci rompent avec l'idée que serait adéquate la norme arrêtée unilatéralement au départ d'un savoir expert. Là se situe encore notre insistance sur la motivation dont la norme est accompagnée, lors de son adoption, mais également lors de chacune de ses instances d'application : c'est que l'exigence de cette motivation, en réponse aux questions que suscite la norme de la part de ceux qu'elle concerne, constitue la source d'un dialogue, lequel atteste que nul ne peut plus aujourd'hui prétendre disposer en monopole de l'objectivité requise à l'adoption ou à l'application correctes de la règle. »⁴⁴⁴

La logique de cette démarche se fonde donc sur l'acceptation de l'idée que ceux qui s'exposent aux effets des normes européennes doivent avoir des droits spéciaux dans le processus décisionnel et dans le suivi de leur mise en œuvre. Une approche tout à fait en accord avec la nature et la structure de l'Union, à en croire le professeur Hermet: « l'Europe (...) dispose, en effet, d'institutions à la fois extrêmement discernables et remarquables, de par la multiplicité de leurs niveaux et de leurs localisations. Elle se distingue de même par l'existence déjà assez ancienne

⁴⁴⁴O. de Schutter, « La procéduralisation dans le droit européen – Propositions institutionnelles », rapport présenté dans le cadre de la commission *Gouvernance et Union européenne* des Journées d'études juridiques Jean Dabin, des 16 et 17 octobre 1997, in J. Lenoble et Ph. Coppens (éd.), *Démocratie et procéduralisation du droit*, Bruxelles-Paris, Bruylant-L.G.D.J., 2000, pp. 313-350.

de sa para-constitution issue des traités de moins en moins internationaux, par ses procédures rodées de longue date, ses doctrines très élaborées, son personnel attaché à des traditions naissantes de consultation, de concertation, de cooptation et de décision négociée post-régaliennne, et surtout peut-être, par son langage apparemment inspiré d'une psychologie publicitaire visant à annihiler la dimension proprement politique au bénéfice d'un modèle techno-libéral de la gouvernance (...) ». ⁴⁴⁵ Plus que cela, estime G. Hermet, « l'Union européenne est même l'unique site où s'observe une gouvernance autre que déclarative, incantatoire, imaginaire, à usage d'intimidation, purement théorique et analytique, ou encore vaguement bricolée », car elle bénéficie déjà des mécanismes qui s'y prêtent : « d'abord, la « dé-hiérarchisation » relative du mode de gestion politico-économique, allant de pair avec le non moins relatif repositionnement horizontale de ce même mode de gestion dans la perspective d'une concertation entre acteurs publics de toutes espèces et acteurs privés non moins divers ; ensuite, le « dépaysement », c'est-à-dire l'articulation ou la désarticulation des institutions et des processus entre de multiples sites topographiques ou géographiques « multi-niveaux » (...); en troisième lieu, l'idée d'auto-ajustement, d'équilibrage automatique des phénomènes, empruntée à la cybernétique aussi bien qu'à la conception d'un marché autorégulé dans le cadre des relations triangulaires entre des acteurs publics de tous niveaux, des acteurs de la société civile (...) et des acteurs économiques du marché véritable. Enfin, s'ajoute à ces trois composantes la primauté de la norme négociée sur la loi démocratiquement votée (...) ». ⁴⁴⁶

Si l'on est plutôt d'accord que l'Union détient une « infrastructure » politique et institutionnelle propice à la gouvernance, des procédures assez prometteuses ainsi qu'une philosophie qui soutient des projets allant dans ce sens, il n'en est pas moins évident que la gouvernance européenne, telle que présentée par le Livre blanc, est loin de concrétiser de quelque manière qu'il soit de telles potentialités. Pour ce qui est de notre analyse, la question qui se pose est de savoir quelle est la valeur démocratique de cette gouvernance telle qu'elle apparaît dans ce document (qui est son acte de naissance européen), mais aussi au-delà de son contenu. Notre conviction est que la gouvernance représente un sol fertile pour une nouvelle démarche démocratique au niveau européen, mais qu'actuellement les articulations entre gouvernance et démocratie restent floues dans la pratique communautaire. De

⁴⁴⁵G. Hermet, *op.cit.*, p.167.

⁴⁴⁶*Ibidem*, p.168.

nouveaux mécanismes (non législatifs) se développent, certes, mais la question qui se pose est de savoir s'ils sont suffisants pour conduire au renforcement de la démocratie européenne.

C. La gouvernance démocratique

Le principal objectif démocratique de la gouvernance européenne devrait être, à nos yeux, un repositionnement des acteurs sur la scène politique qui permette, d'une part, une meilleure interaction entre des intérêts divers et, d'autre part, une présence plus manifeste des citoyens européens. Si la gouvernance favorise de nouveaux modes de légitimation partagés par les acteurs européens⁴⁴⁷ et qui sont supposés améliorer la qualité de la décision (on considère que l'association étroite de la société civile ou des parties intéressées au processus décisionnel a des effets bénéfiques sur ce dernier⁴⁴⁸), il nous semble évident qu'elle offre également la possibilité d'une nouvelle relation entre les différents acteurs européens et une place plus active pour le citoyen.

Estimant que « la démocratie dépend de la capacité des citoyens de prendre part au débat publique »⁴⁴⁹, le Livre blanc de la Gouvernance européenne indique la participation des citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union comme élément indispensable de la transparence de l'action européenne. Il ne s'agit pas seulement de la participation citoyenne, mais de la mise en marche des ressorts de manifestation de la société civile dans son ensemble (« La société civile regroupe notamment les organisations syndicales et patronales (les « partenaires sociaux »), les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses »). Plus que cela, le texte semble se soucier des éléments de profondeur générant l'activisme citoyen tels le sentiment d'appartenance : « ce document engage un processus destiné à répondre au désenchantement de nombreux citoyens de l'Union. La désaffection à l'égard de la

⁴⁴⁷P. Magnette, « European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship? », in *Political Studies* 51/2003, pp. 144-160.

⁴⁴⁸A. Héritier, « Elements of Democratic Legitimation in Europe: an alternative perspective », in *Journal of European Public Policy* 6 (20)/1999, pp. 269-282.

⁴⁴⁹Commission européenne, *Gouvernance européenne. Un Livre Blanc*, Bruxelles, le 25.7.2001, COM (2001) 428 final, p.14.

politique n'est certes pas qu'un problème européen, elle est aussi mondiale, nationale et locale. Pour l'Union, elle constitue cependant un défi particulier ».⁴⁵⁰

Pour atteindre ces nouveaux objectifs, la Commission parle « de meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats »⁴⁵¹ ainsi que d'une « législation primaire limitée à des éléments essentiels (...) laissant à l'exécutif le soin de veiller aux modalités techniques par l'application de règles de droit dérivé ».⁴⁵² Partant, le critère qui gouvernerait la mise en application des politiques serait la flexibilité et un plus grand nombre d'acteurs seraient impliqués dans un cadre de « corégulation » qui associe mesures ou réglementations obligatoires à des mesures prises par les parties les plus concernées.⁴⁵³ Afin d'assurer une efficacité accrue dans ce cadre « coopératif », l'extension de la « méthode ouverte de coordination » (MOC), chaque fois qu'elle apparaît possible, est proposée. Une méthode qui, estiment certains, est caractéristique de cette nouvelle formule de gestion des affaires publiques qui est la gouvernance : « Dans sa forme d'idéal type, la MOC est le nouveau mode de gouvernance (...). Elle peut produire une « meilleure gouvernance ». Dans ce sens, il ne s'agit pas d'une deuxième meilleure option pour consolider la législation. C'est une meilleure voie en avant »⁴⁵⁴.

Le texte réfléchit sur la gouvernance, il parle de la gouvernance et l'intention est sans doute méritoire. Mais la question n'est pourtant pas abordée de manière substantielle et les solutions sont difficilement envisageables. Il reste toujours à identifier les modalités concrètes permettant l'apparition d'un climat qui entremêle des tonalités et des investissements politiques et des attachements communs, car les individus ont besoin d'un cadre de débat identifiable où les affrontements, les enthousiasmes, les passions collectives soient transformés en action politique cohérente. Si l'approche en termes de gouvernance peut offrir un fondement démocratique plus adéquat par rapport à la structure particulière de l'Union, elle est encore loin d'offrir des solutions démocratiques réelles à la nécessaire « réconciliation » entre les citoyens et le projet européen. Le Livre Blanc met au premier plan un citoyen européen à potentialités participatives, sans le doter pourtant

⁴⁵⁰ Commission européenne, *doc.cité*, p.37.

⁴⁵¹ *Ibidem*, p.22.

⁴⁵² *Ibidem*, p.25.

⁴⁵³ *Ibidem*.

⁴⁵⁴ C. M. Radaelli, « The Open Method of Coordination: New Governance Architecture for the European Union? », *Rapport 1/2003*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2003, p.8 (<http://www.sieps.su.se>).

d'un quelconque moyen concret d'expression. Ce qui est cependant remarquable, c'est qu'à travers cette nouvelle approche on a un déplacement au niveau de la méthode, de la standardisation et du formalisme consacrés par la rationalisation traditionnelle de l'action collective vers une perspective qui pose que le réel peut être touché par d'autres modes de production des normes⁴⁵⁵. La quête démocratique au niveau européen inclut dorénavant des éléments nouveaux mis en avant notamment par la théorie de la participation et de la délibération, ainsi que des mécanismes visant plus d'ouverture et de transparence.

§.2. *Le tournant délibératif et participatif*

Personne ne doute aujourd'hui du fait que des formules démocratiques parfaites n'existent pas. Pourtant, par souci d'efficacité de l'acte gouvernemental et de légitimité et légitimation des décisions de plus en plus complexes, de nouvelles pratiques, soient-elles de type représentatif, direct ou participatif, se voient expérimenter ; leur but déclaré est d'associer davantage les citoyens à la définition des politiques publiques. Au niveau européen, cette nouvelle tendance s'est vu introduire dans le discours démocratique à travers des éléments issus des théories de la démocratie participative et délibérative, dans un contexte essentiellement expérimental.

L'histoire de la démocratie est le tableau d'une série de procédures et d'incarnations changeantes qui cherchent, toutes, à répondre à un idéal d'autodétermination politique fondée sur l'idée que les citoyens doivent exercer un certain contrôle sur la prise des décisions. Finalement, c'est le « nom pompeux de quelque chose qui n'existe pas »⁴⁵⁶, puisque « à prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie et il n'en existera jamais. Il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit nombre soit gouverné ».⁴⁵⁷ Afin de concilier cette dimension idéale de la démocratie avec ses exigences empiriques, la démocratie reste un processus de construction continue où il n'y a pas de vérité absolue.

⁴⁵⁵J. De Munk, J. Lenoble, « Les mutations de l'art de gouverner. Approche généalogique et historique des transformations de la gouvernance dans les sociétés démocratiques », in O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson (éds.), *La Gouvernance dans l'UE*, O.P.O.C.E., Luxembourg, 2001.

⁴⁵⁶G. Sartori, *Théorie de la démocratie*, Paris, A. Colin, 1973, p.3.

⁴⁵⁷J.-J. Rousseau, *Du contrat social ou principes du droit politique* (1762), Flammarion, 2001.

A. Les filiations théoriques les plus récurrentes

Depuis sa naissance dans la Grèce antique, la démocratie a connu toute une série de déclinaisons théoriques et empiriques, ainsi que des évaluations normatives. Les théories de la participation et de la délibération constituent une des illustrations de la quête permanente pour mettre en accord les idéaux de l'exercice de l'autorité publique avec les institutions et les procédures d'organisation politique.

La théorie de la participation trouve son fondement dans les écrits de Carole Pateman⁴⁵⁸, dans les années 70. Partant du constat d'une « faille » entre la réalité (la popularité grandissante de l'idée de participation, surtout dans le milieu étudiant) et les approches démocratiques proposées par les théoriciens et les sociologues, (« il est plutôt ironique que l'idée de participation a dû devenir une populaire (...), car, parmi les théoriciens politiques et les sociologues de la politique, la théorie de la démocratie largement acceptée (...) est celle dans laquelle le concept de participation n'a que le rôle le plus insignifiant »⁴⁵⁹), l'auteur se propose de voir quelle est la place de la participation dans une « théorie moderne et viable de la démocratie ».⁴⁶⁰ Pateman confronte la position classique de la démocratie, d'inspiration rousseauiste, où la participation des citoyens au processus décisionnel est un élément central, avec la démocratie contemporaine dominée par la vision schumpetérienne (qui prend en considération l'apathie de la majorité). En se proposant de rompre avec le paradigme réaliste qui domine la théorie politique d'après la guerre, Pateman constate que les théories contemporaines assignent à la participation un rôle de placebo, puisque « la participation, lorsque la majorité est concernée, est la participation au choix des décideurs. Ainsi, la fonction de la participation est uniquement de protection »⁴⁶¹. Pour Carol Pateman, l'idée de participation se place dans une perspective de revendication, elle est ancrée dans une culture du conflit, étant l'instrument par lequel des mobilisations collectives et des mouvements sociaux peuvent faire entendre leurs voix.

⁴⁵⁸ C. Pateman, *Participation and democratic theory*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1970.

⁴⁵⁹ C. Pateman, *op.cit.*, p.1.

⁴⁶⁰ *Ibidem.*

⁴⁶¹ *Ibidem.*

Les visées émancipatrices de cette théorie se sont croisées avec les propositions procédurales de la démocratie délibérative de J. Rawls⁴⁶² et de J. Habermas⁴⁶³. Suite à cette rencontre, l'idée de démocratie qui va surgir – et devenue assez récurrente de nos jours – prendra en considération seuls les aspects consensuels de la théorie de la participation (en faisant moins attention à sa dimension radicale et à ses éléments agonistiques) auxquels les deux philosophes ajoutent des interprétations et des éléments nouveaux. Le modèle proposé par J. Rawls est bâti autour des principes de justice (*principles of justice*) auxquels on a accès à travers la position initiale (*original position*)⁴⁶⁴ qui détermine les participants à laisser de côté leurs particularités et intérêts. Ce sont la justice, en tant que principe de l'équité (*justice as fairness*) et les fondements constitutionnels (*constitutionals essentials*) qui constituent le cadre pour l'exercice d'une rationalité publique libre (*free public reason*). En ce qui concerne le philosophe allemand, il a développé une approche procédurale de la démocratie, fondée sur l'idée de délibération publique. Dans sa vision, c'est la contrainte procédurale issue de la situation d'échange idéale (*ideal speech situation*) qui élimine les positions avec lesquelles les participants à un discours moral ne sont pas d'accord. Cet échange est caractérisé par l'équité et la symétrie entre les participants à travers toutes ses instances (initiation du débat, élaboration des arguments, etc.)

Même si les deux auteurs mettent donc la rationalité pratique dans des formes d'expression différentes, tous les deux proposent une conception démocratique où l'autorité et la légitimité peuvent être renforcées à travers la rationalité publique (*public reasoning*) et qui a une dimension normative : le rationnel (*reasonable*) chez Rawls, la « rationalité communicationnelle » chez Habermas (*kommunikative Rationalität*). Dans le deux cas, on a à faire non pas avec un simple accord entre les parties (*mere agreement*), mais avec un consensus rationnel entre des personnes raisonnables et équitables.

⁴⁶²J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University Press, 1971 (trad. fr. « Libéralisme politique », Paris, P.U.F., 1995).

⁴⁶³J. Habermas, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, Paris, 1997 et *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997.

⁴⁶⁴Il s'agit d'une situation hypothétique qui joue le même rôle que l'état de nature proposé par T. Hobbes ; cette position initiale reflète les principes de justice manifestes dans une société fondée sur la coopération libre et équitable entre les citoyens.

Les propos démocratiques d'aujourd'hui mettent participation et délibération dans un discours commun autour des potentialités d'un nouveau scénario d'expression politique menant à une « coproduction » des choix publiques par les gouvernants et les gouvernés (citoyens concernés). Issues de deux visions à objectifs différents (le but de la théorie de la démocratie participative est de créer de communautés de citoyens actifs, tandis que les idéaux de la démocratie délibérative cherchent une meilleure légitimation de la décision politique), les discours démocratiques actuels – soient-ils savants ou pragmatiques – mettent ensemble des concepts appartenant principalement à ces deux approches : participation, présence, inclusion, délibération. On pourrait dire que le discours démocratique d'aujourd'hui vise un schéma de construction qui répond aux besoins d'une démocratie forte, dans le sens de B. Barber⁴⁶⁵ : la « démocratie forte » traduirait une citoyenneté active qui s'oppose au fonctionnement des sociétés de masse (« les masses font du bruit, les citoyens délibèrent ; les masses ont un comportement, les citoyens agissent ; les masses se heurtent et se croisent, les citoyens s'engagent, partagent et contribuent »). Si une partie des discours politiques et savants contemporains fait donc l'éloge des vertus de la démocratie participative et délibérative et qu'une certaine institutionnalisation des dispositifs de rassemblement citoyen semble les suivre, nous sommes toutefois loin de nous retrouver en présence d'une vision dont l'argumentaire réussit à convaincre tout le monde. Certes, l'implication des citoyens relève de l'idéal démocratique même dans le sens où elle renvoie à cette dimension normative de la citoyenneté politique qui veut que les citoyens participent à la vie de la cité (la citoyenneté politique n'implique pas uniquement la jouissance des droits qui lui sont attachés, mais également le devoir de prendre part à la vie politique). Toutefois, ni le ficelage théorique, ni les moyens plus ou moins institutionnalisés qui traduisent ces approches n'épuisent pas la réflexion sur les problèmes auxquelles ils sont censés remédier, comme nous allons voir plus tard.

B. Des modèles théoriques au fonctionnement pratique

Les formes émergentes de démocratie participative, fondées sur l'implication citoyenne directe et la délibération collective, ont connu leurs premières mises en

⁴⁶⁵B. Barber, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, p.175.

œuvre au niveau local, comme réponse à la quête de nouveaux modèles de gestion de l'action collective. Il s'agit, en fait, d'une nouvelle approche sur les modes de gouvernement et les rapports entre les différents acteurs : « gestion efficace, transformation du rapport social et démocratie locale interagirait au sein d'un cercle vertueux et dessinerait un nouveau modèle de politique publique caractérisé par le repositionnement de l'État, le développement de partenariats multiformes et l'initiative de la société civile ». ⁴⁶⁶

Partant des exemples offerts par la pratique locale, les théoriciens ont pu distinguer cinq idéaux-types de démocratie participative ⁴⁶⁷ selon les pratiques développées au niveau local, articulés autour de trois facteurs : la volonté politique, les contextes sociopolitiques et des éléments procéduraux. Il s'agit donc de plusieurs modèles. Le modèle « managerial » prévoit que « le développement de la gouvernance urbaine est avant tout centré sur la coopération public/privé, avec une forte prédominance des acteurs économiques dans le processus. La participation signifie que les citoyens peuvent être eux aussi acteurs de ce processus, qu'ils sont admis comme *stakeholders*, ou plus exactement que les associations ou les ONG qui sont censées représenter leurs intérêts sont associées au même titre que les acteurs privés, bien que leur poids effectif reste secondaire ». ⁴⁶⁸ Un deuxième modèle, celui de la « modernisation participative », estime que « la participation constitue (...) une dimension secondaire de l'État local, aux côtés de l'orientation vers le marché et des réformes internes de structure. (...) C'est surtout en tant que consommateurs des services publics que les citoyens sont impliqués, sans que leur soit donné beaucoup de pouvoir décisionnel ». ⁴⁶⁹ Le modèle de la « démocratie de proximité » « vise avant tout à maintenir la paix sociale, à lutter contre l'exclusion (...) Politiquement, elle valorise le dialogue entre représentants et représentés (...), la représentation n'est plus conçue sur le mode de la distinction et de la mise à distance, mais sur celui de la communication ». ⁴⁷⁰ Dans le modèle de l'*empowerment*, « marquée par une dissociation assez forte entre les structures participatives d'un côté, l'État et la

⁴⁶⁶M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer, « La démocratie participative : un nouveau paradigme de l'action publique ? », in M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer (sous la dir.de), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005, pp.9-46, p.11.

⁴⁶⁷ M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer, « Conclusion. La démocratie participative, modèles et enjeux », in M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer (sous la dir.de), *op.cit.*, pp.293-308.

⁴⁶⁸*Ibidem*, p.294.

⁴⁶⁹*Ibidem*, p.295.

⁴⁷⁰*Ibidem*.

politique institutionnelle de l'autre. (...) », la « société civile dispose d'une forte autonomie, les dispositifs participatifs sont très réactifs et ils ont une capacité décisionnelle ». ⁴⁷¹ Enfin, le modèle de la « démocratie participative » met en avant la dimension politique, de même que le rôle de l'État : « la dynamique participative est largement politisée et c'est seulement sur la base de son succès qu'un certain consensus surgit parfois dans un second temps. Dans ce modèle, de nouvelles institutions sont créées, qui disposent d'un véritable pouvoir décisionnel » ⁴⁷²).

Ces différents modèles et conceptions se traduisent dans des dispositifs variés qui « représentent des outils techniques, des supports matériels indispensables à la participation. Ils peuvent être importés et adaptés d'une expérience à l'autre et plus ou moins formalisés et standardisés ». ⁴⁷³

M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer ⁴⁷⁴ ont identifié une dizaine de dispositifs participatifs qui visent, finalement, le même objectif : « assurer une forme de participation des citoyens ordinaires à la discussion d'enjeux collectifs » ⁴⁷⁵ et qui, en pratique, apparaissent le plus souvent combinés.

Dispositifs	Observations
Les assemblées	Connues de l'antiquité, elles (notamment les assemblées micro locales) représentent dans de nombreux cas contemporains le fondement sur lequel reposent les dispositifs institutionnels.
Les référendums	Utilisés depuis plus d'un siècle, ils sont une forme d'expression de la démocratie locale aux États-Unis et surtout en Suisse.
Les conseils de quartier	Formés d'un nombre limité de

⁴⁷¹ *Ibidem*, p.296

⁴⁷² *Ibidem*, p.297.

⁴⁷³ M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer, « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », in M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer (sous la dir.de), *op.cit.*, pp.14-15.

⁴⁷⁴ *Ibidem*, pp.15-16.

⁴⁷⁵ L. Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer (sous la dir.de), *op.cit.*, pp.119-138, p.123.

	<p>citoyens désignés selon des modalités variées, ils « constituent une instance inscrite dans la durée censée se faire le porte-voix des habitants ». Ils sont très répandus en Europe.</p>
Les fonds de quartier	<p>Un dispositif de plus en plus répandu par lequel « une somme modeste est mise à disposition des citoyens pour réaliser des investissements de proximité ».</p>
Les budgets participatifs	<p>Partant de l'expérience née à Porto Alegre, le dispositif a été adopté dans plusieurs pays de l'Amérique latine. Son but est « d'associer durablement les citoyens à la discussion du budget local en dépassant la seule échelle du quartier ».</p>
Le développement communautaire	<p>Le dispositif vise à faire gérer par les habitants les équipements de proximité. Il est très présent dans le monde anglo-saxon et dans le tiers monde.</p>
Les jurys citoyens	<p>Apparentés aux conférences de consensus, aux conférences de citoyens ou aux sondages délibératifs, les jury « vise la production d'un avis consultatif sur un thème déterminé par les autorités locales, à l'issue d'une discussion argumentée ». Ils regroupent un petit nombre d'habitants qui sont désignés par tirage au sort. On les retrouve notamment en Grande-Bretagne, en Allemagne et en Espagne).</p>

<p>Les commissions consultatives</p>	<p>Celles-ci se sont beaucoup développées au cours de dernières années. Elles peuvent prendre deux formes : soient elles peuvent « associer sur des thèmes précis des élus et des citoyens non élus, souvent délégués des associations ou représentants des groupes d'intérêt », soit « regrouper certains secteurs de la population – jeunes, personnes âgées, résidents étrangers, indigènes ».</p>
<p>Les plans stratégiques participatifs et les plans de développement communautaire</p>	<p>Les plans stratégiques « permettent d'associer des citoyens individuels ou organisés à la planification urbaine et sociale des territoires ». On les retrouve sous la forme d'<i>empowerment zones</i> aux États-Unis ou des ateliers publics d'urbanisme en Italie. Les plans de développement communautaire étaient initialement liés à des projets environnementaux, pour acquérir par la suite une vraie dimension sociale et économique. Ils « visent généralement à associer les différents groupes d'intérêt et associations concernés par le développement durable ». Très développés en Allemagne et en Espagne.</p>
<p>Les dispositifs de représentation des citoyens usagers dans les services publics</p>	<p>Ces dispositifs « permettent d'associer des citoyens en tant qu'usagers à la gestion, voire la coproduction des services publics municipaux et paramunicipaux » et sont « souvent développés à partir des législations</p>

Comment cette perspective, issue de l'expérience démocratique locale, pourrait être pertinente pour l'approche européenne ? Ce qui nous intéresse ici, c'est la dimension que l'on pourrait qualifier de politico-sociale de ces démarches participatives, à savoir leur capacité à transformer les relations civiques et sociales afin de permettre aux citoyens de se former en tant qu'acteurs actifs de la vie collective, tout en consolidant leurs interactions sociales et leur culture civique pour mieux comprendre et participer au processus de prise de décision, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Pour le cas européen, la réponse semble se construire à travers le concept de *gouvernance* qui permet une reformulation des pratiques démocratiques de l'UE, leur ouverture à des nouveaux acteurs et la création de nouveaux instruments. Il faut toutefois souligner que, même si l'expérience participative et délibérative qui commence à s'esquisser au niveau interne (local) peut servir de piste de réflexion au niveau de l'Union (autant à travers les perspectives ouvertes par ses réussites que par l'analyse de ses limites), deux constats devraient orienter l'approche européenne : il n'y a pas de méthode toute prête qui mène à une démocratie plus dynamique, plus participative et plus délibérative et, deuxièmement, les procédures à inventer au niveau européen doivent répondre à la nature spécifique du projet, à ses défis et à ses contraintes. Les facteurs les plus évidents à prendre en considération seront, à notre avis, *l'échelle* et *la diversité*. Et ces deux facteurs sont conditionnés par un enjeu autre que celui proposé par la démocratie locale : si cette dernière s'adresse plutôt à l'habitant, la démocratie européenne doit trouver les ressorts pour faire naître le véritable citoyen, membre d'une communauté politique.

Quelle qu'attirante que puisse paraître la perspective de Jean-Marc Ferry, selon laquelle « toute décision importante, toute nouvelle étape dans l'intégration européenne doit désormais être mise dans l'arène publique afin que s'exprime le pour et le contre »⁴⁷⁶, il faut être conscient des difficultés pratiques que cela entraîne. La « nouvelle » démocratie européenne, bâtie dans le cadre tracé par la gouvernance, devrait partir, selon nous, de l'élaboration des critères permettant aux acteurs l'accès à une délibération collective de qualité et par l'identification des meilleures formes délibératives en fonction des types de sujets.

⁴⁷⁶ *Le Monde*, le 17 juin 2005.

Section II – L’extension du répertoire démocratique européen

Tout processus démocratique est la rencontre entre des arrangements structureaux, des préoccupations de représentation et des interactions effectives. Le cadre institutionnel communautaire a été longtemps exploité dans une logique de représentation dont les interactions directes ont été peu recherchées, ce qui a conduit à une certaine rupture entre l’Europe comme projet commun et les attentes des gens ordinaires. La réflexion en termes de gouvernance a changé la donne, en « récupérant » les individus (en tant que tels, en tant que membres d’une communauté politique européenne espérée et en tant que participants à la vie de leurs sociétés à travers différentes formes d’associations collectives) et en les plaçant au centre du discours démocratique européen. Même si aujourd’hui les opinions restent partagées sur la capacité de l’Union à produire un modèle démocratique « libéré » des influences de l’État-nation, force est de constater que la dynamique du processus européen de démocratisation est en train de changer. Les nouveaux acteurs et les nouveaux cadres d’expression introduisent de nouvelles perspectives démocratiques et permettent un renouvellement de la réflexion démocratique au niveau européen. Certes, la démocratie européenne demeure pour le moment un mélange de différents modèles d’intégration, avec différentes interactions, possibilités et défis. Mais ce n’est qu’en explorant des nouvelles pistes que la démocratie européenne pourrait être mieux appréhendée et pourquoi pas recomposée afin de permettre l’élaboration d’un cadre théorique taillé à sa mesure. A travers le Livre blanc de la Gouvernance, de nouveaux éléments apparaissent dans le débat sur la démocratie européenne. D’une part, nous avons de nouveaux acteurs qui s’installent dans le discours démocratique (les citoyens, la société civile organisée) et, d’autre part, d’autres cadres où l’Europe peut se bâtir (l’espace public européen). Bien qu’encore insuffisamment ancrées dans le sol politique européen, ces nouvelles composantes cachent des possibilités qui pourraient permettre à l’UE de développer une vision démocratique plus cohérente et plus forte.

§.1. Les nouveaux acteurs

Il est difficile d'imaginer qu'une démocratie puisse fonctionner sans la présence active de tous ses acteurs ou sans qu'il y ait une opinion publique. Pour une longue période, les débats sur ce que devrait être le projet européen s'est rapporté essentiellement à des élites et très peu aux citoyens. L'ouverture démocratique recherchée de plus en plus au niveau européen s'accompagne de la reconnaissance du rôle important qui revient à la société civile européenne et à l'opinion publique européenne dans l'orientation de la politique européenne. Entre européanisation des opinions publique nationales et émergence d'une sphère publique européenne, le processus démocratique dans l'UE ne peut plus se passer de la voix citoyenne comme fruit des participations publiques⁴⁷⁷.

A. La société civile

L'action de l'Union européenne a engendré assez tôt des réactions, mobilisant des intérêts non - étatiques – le plus souvent protestataires – autour de ses politiques. Il suffit de rappeler ici les manifestations des agriculteurs, à partir des années 60, dans le contexte des marathons agricoles et de la réforme de la Politique agricole commune. Pourtant, les structures et les procédures jetant les fondements d'un réel dialogue entre les institutions communautaires et la diversité des intérêts au niveau européen ont mis du temps à apparaître.

a. Qui est la société civile européenne ?

Le Traité de Maastricht, avec sa Déclaration n.23, marque un moment de changement d'approche, en instaurant un dialogue civil qui a désormais connu une présence constante dans le langage communautaire. La Déclaration souligne l'importance « ... de la coopération entre les institutions européennes et les

⁴⁷⁷Au sujet de l'émergence d'une opinion publique européenne, voir, entre autres, C. Landfried, « Vers un État constitutionnel européen », in R. Dehousse, *Une Constitution pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

associations charitables et fondations en tant qu'institutions responsables des établissements et des services d'assistance sociale »⁴⁷⁸.

En 1997, c'est la Commission européenne qui donne un nouvel élan aux relations avec les associations et les fondations, à travers une communication sur le rôle de ces structures au niveau européen⁴⁷⁹. Le document reconnaît l'importance des associations et des fondations dans la presque totalité des secteurs de la vie sociale (activités sportives, droits de l'homme, politique de développement, intérêts des citoyens etc.), dans la création des emplois, ainsi que dans la stimulation de la vie démocratique (citoyenneté active, exercice de la démocratie). En même temps, la Commission exprime sa préoccupation pour mettre en place une stratégie et une politique cohérente avec ce secteur.

Le Comité économique et social européen introduit pour la première fois, en 1999, les termes « société civile organisée » et « organisations de la société civile » dans le discours européen. Dans son avis sur « Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne »⁴⁸⁰, le CESE définit la société civile comme « l'ensemble de toutes les structures organisationnelles dont les membres servent l'intérêt général par le biais d'un processus démocratique basé sur le discours et le consensus, et jouent également le rôle de médiateurs entre les pouvoirs publics et les citoyens ».⁴⁸¹

Le document de discussion « La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat »⁴⁸² apporte des éléments supplémentaires concernant la définition des ONG et l'intérêt de l'institution pour le dialogue avec celles-ci. Tout en reconnaissant la diversité de ce secteur et la difficulté d'imposer une définition unitaire et compréhensive, le texte reconnaît le statut d'ONG aux structures qui répondent à certaines caractéristiques et dont le « but est de prendre une part active à la vie publique en général, sur des questions et problèmes liés à l'intérêt général de la population, de certains groupes de la société ou de la société dans son ensemble. Elles ne défendent pas les intérêts commerciaux ou professionnels

⁴⁷⁸ Déclaration relative à la coopération avec les associations de solidarité, annexée au Traité sur l'Union européenne (<http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>).

⁴⁷⁹ Une synthèse de ce document ("Promotion du rôle des associations et des fondations en Europe" (COM/97/0241 final)) est disponible à l'adresse : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/cha/c10714.htm>.

⁴⁸⁰ Avis publié dans le JO C329, 17.11.1999, pp.30-39.

⁴⁸¹ Comité économique et social, *avis cité*, p.33.

⁴⁸² Document de discussion « La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat, COM (2000) 11 final, disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_fr.pdf.

de leurs membres ».⁴⁸³ Pour ce qui est des fondements de la coopération entre la Commission et les ONG, il y a cinq volets principaux : renforcement de la démocratie de participation, représentation de certaines catégories de citoyens auprès des institutions européennes, contribution à la définition des politiques, contribution à la gestion de projets, contribution à l'intégration européenne. Le texte fait aussi la distinction entre les organisations opérationnelles (« contribuent à la fourniture de services en matière de sécurité sociale »⁴⁸⁴) et les organisations sectorielles ou professionnelles (des structures qui sont plus orientées vers la défense de certains intérêts et donc l'action est généralement plus protestataire et revendicatrice), mettant ainsi en évidence le caractère multifonctionnel de la société civile organisée.

Avec le Livre blanc sur la gouvernance européenne⁴⁸⁵, le souci pour une meilleure coopération avec la société civile est inclus, comme nous l'avons vu, dans le débat plus vaste sur la nouvelle gouvernance européenne et le rôle de cette dernière dans l'amélioration du débat démocratique dans l'UE. Le texte nomme aussi les composantes de cette société civile: organisations syndicales et patronales (les «partenaires sociaux»), organisations non gouvernementales, associations professionnelles, organisations caritatives, organisations de base, organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, églises et communautés religieuses avec leur contribution spécifique.

La communication de la Commission de 2002, « Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties »⁴⁸⁶, précise les modalités par lesquelles la société civile est censée participer à la gouvernance européenne. Il s'agit de la mise en place d'un dialogue civil pour lequel sont en premier lieu éligibles les organisations qui « ont une existence permanente au niveau communautaire, (...) ont le pouvoir de représenter et agir au niveau européen (...), ont des organismes membres dans la plupart des États membres de l'UE [et] permettent l'accès direct à l'expertise de ses membres, indépendants (...), transparents »⁴⁸⁷.

Le tableau de la société civile organisée esquissé par les textes communautaires met en avant un milieu associatif hétérogène dont les fonctions

⁴⁸³ *Ibidem*, pp.3-4.

⁴⁸⁴ *Ibidem*, p.4.

⁴⁸⁵ « Gouvernance européenne. Un Livre Blanc », Bruxelles, le 25.7.2001, COM (2001) 428 final, p.14.

⁴⁸⁶ Commission européenne, COM/2002/704/final

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:EN:PDF>).

⁴⁸⁷ *Ibidem*, note 15, p.11.

principales sont soit la fourniture de services, soit la représentation des intérêts. Apparemment, pour répondre aux exigences d'une gouvernance qui suppose une complexe interaction verticale et horizontale entre une multitude d'acteurs, la société civile « façon Bruxelles » n'a pas à se soucier des valeurs, concepts, normes sociales, traditions qu'elle véhicule (ces éléments sont complètement ignorés), mais seulement d'assumer son rôle de porteuse d'expertise, de médiateur entre intérêts privés et intérêts publics et forum de discussion et de débat. Perspective assez difficile à réconcilier avec les préoccupations (déclarées) de la Commission pour faire naître un sentiment d'appartenance à l'Europe.

b. L'interaction entre les institutions communautaires et la société civile

Bâtir l'Europe avec les Européens n'est sans doute pas facile et l'histoire de la construction européenne montre que l'on a attribué à ces derniers un rôle plutôt marginal. Pourtant, l'intégration européenne représente un facteur de rassemblement des intérêts des différentes branches d'activités autour des organismes agissant au niveau européen assez tôt (le Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA) est né en 1958, le Bureau européen des unions des consommateurs, en 1962, la Confédération européenne des syndicats, en 1973, etc.).⁴⁸⁸ Plus que cela, un certain activisme par rapport à l'intégration européen a pu être constaté, surtout autour de la politique agricole commune (manifestations des agriculteurs pour faire entendre leurs exigences) et des grandes questions de type constitutionnaliste (les mouvements fédéralistes). On est toutefois loin de ce qui est la tradition de la société civile et de l'espace public sur le vieux continent : « dans l'aire culturelle ouest-européenne, depuis des siècles et même des millénaires, la citoyenneté est d'abord un phénomène urbain et son centre est au cœur de la cité. C'est la (...), au milieu de la ville, qu'est ouvert l'espace où elle s'exerce, l'agora ou le forum, débouché obligé des parcours des citoyens lorsqu'ils s'impliquent dans la destinée de la chose publique »⁴⁸⁹.

L'extension progressive des compétences communautaires ainsi que l'impact toujours grandissant des politiques européennes dans une très large majorité des

⁴⁸⁸Pour plus amples informations sur les premiers groupes d'intérêt au niveau européen, voir aussi J. Meynaud, D. Sidjanski, *Groupes de pression et de coopération européenne. Organisations professionnelles au plan régional européen*, Paris, Fondation nationale de Sciences Politiques, 1967.

⁴⁸⁹J. Vogel, « Le Parlement européen face à l'émergence d'une société civile européenne », in P. Delwit, J-M. De Waele, P. Magnette, *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Complexe, 1999, pp.199-220, p.202.

domaines de la vie économique, politique, sociale, culturelle, etc. ont généré l'augmentation du nombre d'associations et de groupes au niveau européen ainsi que leur diversification⁴⁹⁰. Si les débuts plus économiques du processus européen ont conduit à une manifestation plus rapide des groupes d'intérêt économique sectoriel, les organisations et les associations présentes aujourd'hui sur la scène européenne couvrent une pluralité de branches et d'activités : intérêts publics généraux, professions libérales et indépendantes, associations d'employeurs et organismes professionnels intersectoriel, organisations de petites et moyennes entreprises, syndicats.

Un premier moment fort de manifestation de la société civile en tant que véritable acteur sur la scène européenne est lié au sommet d'Amsterdam de 1997 (le Conseil européen des 16 et 17 juin 1997). Proposer comme thème majeur de cette rencontre la participation citoyenne au processus européen a offert aux organisations une excellente occasion de présenter leurs points de vue, leurs attentes et leurs revendications. Les premières nouveautés de cette mobilisation consistent dans la diversité des organisations présentes et dans leur prise de conscience sur l'importance d'agir au niveau européen. En outre, trois phénomènes nouveaux ont pu y être identifiés : « des groupes ou des franges de mouvements sociaux à caractère fortement « basiste », souvent orientés autour des revendications concernant les catégories les moins représentés de la population (« exclus », « chômeurs », etc.) se sont mobilisés dans un cadre européen, autour des objectifs européens (...) ; des secteurs importants d'organisations non gouvernementales ou d'associations, à caractère social, humanitaire, culturel, éthique, etc. (...), ont éprouvé la nécessité d'agglomérer et de coordonner leurs positions et de les porter à un niveau politique européen ; des tendances importantes appartenant au mouvement fédéraliste européen ont cherché à concrétiser leur revendication traditionnelle en y associant d'autres exigences d'ordre économique et social, en cherchant à doter la perspective fédéraliste d'un contenu plus

⁴⁹⁰Dans son Registre des représentants d'intérêts, la Commission a enregistré, en octobre 2008, un nombre de 463 inscriptions, groupées en plusieurs catégories : cabinets de consultants spécialisés et cabinets d'avocats exerçant des activités de lobbying auprès des institutions européennes (cabinets d'avocats, cabinets de consultants en affaires publiques, consultants indépendants en affaires publiques, autres organismes similaires) – 38, « représentants internes » et groupements professionnels s'occupant du lobbying (entreprises, associations professionnelles, syndicats, autres organismes similaires) – 279, ONG et groupes de réflexion (organisations non gouvernementales et leurs associations, think-tanks, autres organismes similaires) – 111, autres organismes (organismes académiques et leurs associations, représentants de religion, d'Églises et de communautés de conviction, associations d'autorités publiques, autres organismes similaires).

spécifié et plus substantiel (...) »⁴⁹¹. Toute cette effervescence du milieu associatif a pu donner l'impression que la société civile européenne était en train « d'acquérir de la chair et du sang, de se déployer sous une forme beaucoup plus substantielle, mieux entée sur les véritables débats qui traversent l'opinion, plus critique et conflictuelle aussi, que par le passé »⁴⁹². Mais les résultats du sommet d'Amsterdam, peu satisfaisantes pour la société civile européenne, ont montré que seule une mobilisation autour des grands événements n'est pas en mesure de peser de manière significative sur les actions de la Communauté. Toutefois, ce moment d' « ébullition » citoyenne autour de la signature du Traité d'Amsterdam a prouvé qu'il y a la volonté et aussi la capacité de mobilisation civique autour des sujets européens. En termes démocratiques, cela signifie qu'une pression peut être exercée sur les décideurs habituels, qu'il s'agisse des États membres ou des institutions communautaires. D'autre part, cela a orienté l'action collective au niveau européen vers des formules moins visibles, mais apparemment plus efficaces (car privilégiées par les institutions européennes au niveau des partenariats), comme le lobbying. Cela fait perdre à l'action collective de son caractère plus général, auquel pourrait adhérer le plus grand nombre possible, au profit des arguments sectoriels. Il est néanmoins difficile de parler aujourd'hui du fonctionnement démocratique de l'Union sans faire référence à ces groupes d'intérêts (ou lobbies) qui cherchent, par leurs actions, à influencer, directement ou indirectement, l'élaboration, l'interprétation ou l'application des mesures législatives européennes.

La volonté et la capacité mobilisatrices des groupes d'intérêts sont très bien mises en évidence par ce qui est devenue, notamment à travers leurs activités, une autre caractéristique du milieu associatif européen : son *action pluridirectionnelle*. Les organisations de la société civile européenne (soient-elles à but lucratif ou non) tentent de tirer profit de la position spécifique de chaque institution européenne dans le processus décisionnel. En fonction du secteur considéré et du résultat attendu, les groupes essaient d'influer sur une décision européenne en exerçant leurs actions auprès de l'une ou l'autre des institutions communautaires. Comme l'observaient R. Balme et D. Chabanet, « confrontés à un enjeu, les groupes ont logiquement tendance à chercher un accès à la décision politique pour en orienter les modalités, afin de promouvoir ou de protéger leurs intérêts. C'est donc assez naturellement autour de la

⁴⁹¹ J. Vogel, *op.cit.*, pp.205-206.

⁴⁹² *Ibidem*, p.208.

Commission que s'est déployé pour l'essentiel le système d'intérêts européen ». ⁴⁹³ En outre, cela met également en évidence « une phase politique informelle, qui se traduit par la consultation des administrations nationales et des groupes d'intérêts, introduisant ainsi une étape de « pré-négociation », destinée à rechercher un « pré-consensus » antérieur à l'adoption de la proposition formelle de la Commission ». ⁴⁹⁴ Le dynamisme qui se manifeste à l'intérieur du principe de l'équilibre institutionnel européen a fait que cette phase politique informelle s'élargisse également aux deux autres institutions du triangle décisionnel (et pas seulement). Ainsi, il ne pouvait pas échapper aux groupes d'intérêts que, dans le processus d'élaboration des actes communautaires, le Conseil intervient en réalité assez tôt par ses comités et groupes de travail qui commencent à étudier un projet avant même qu'il ne soit transmis au Parlement. Cela suppose donc une action orientée autant vers les fonctionnaires du Conseil, que sur les représentants nationaux (parce que c'est au niveau national que les membres du Conseil décident de leur position) et lorsque les domaines visés sont ceux exigeant une décision à l'unanimité du Conseil, c'est plutôt vers cet institution que l'attention des groupes est dirigée ; même si « les groupes d'intérêts sont moins formellement associés à ses groupes de travail que dans le cas de la Commission », « ils font néanmoins entendre leurs voix en exerçant leur lobbying sur les fonctionnaires nationaux participant à ces groupes de travail, sur les délégations nationales siégeant au Comité des Représentants Permanents (COREPER) qui prépare les décisions du Conseil ou encore sur les administrations nationales pour accéder directement à la direction politique des ministères ». ⁴⁹⁵ Comme le notait J. Rideau, le COREPER est un « point d'influence particulièrement important dans l'exercice de la pression ». ⁴⁹⁶ L'attention des groupes prendra une nouvelle direction lorsqu'il s'agit d'influer sur le climat politique au niveau décisionnel européen : le Parlement qui représente une opportunité à saisir ⁴⁹⁷ afin de générer des débats autour des sujets de grand intérêt ; plus que cela, « certains groupes revendicatifs dans l'espace public (écologistes, féministes, droits des homosexuels, défense des consommateurs, droits de l'homme) trouvent ici un accès au processus politique européen souvent plus

⁴⁹³ R. Balme, D. Chabanet, *Collective Action and European Democracy*, Lanham, Md. Rowman&Littlefield, 2007, p.53.

⁴⁹⁴ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, 2ème éd., P.U.F., 1998, p. 129.

⁴⁹⁵ R. Balme, D. Chabanet, *op.cit.*, p.55.

⁴⁹⁶ J. Rideau, « Les groupes d'intérêt dans le système institutionnel communautaire », *Revue des Affaires Européennes*, 3/1999, p. 58.

⁴⁹⁷ Surtout après l'extension de ses pouvoirs jusqu'à devenir colégislateur européen.

important que dans les États membres ». ⁴⁹⁸ En même temps, l'augmentation des pouvoirs de Parlement a fait considérablement accroître son intérêt pour les lobbies, qui cherchent soient à entretenir des contacts avec les rapporteurs que les commissions parlementaires nomment pour l'examen d'un texte législatif ⁴⁹⁹, soit avec les groupes politiques. Enfin, la Cour de Justice n'échappe pas à l'attention des eurogroupes : « l'affirmation progressive de la Cour de Luxembourg a (...) provoqué un « appel d'air » entraînant un développement important du contentieux (...). Elle a été sollicitée notamment par des groupes féministes (...), des organisations écologistes, des syndicats, mais aussi par des employés, pour promouvoir souvent efficacement leurs causes. Cette juridicisation de l'action collective (...) ne recherche pas la persuasion d'un interlocuteur par une action de communication le plus souvent discrète, mais la réparation d'un dommage par une action contentieuse, arbitrée par des tiers, et relativement publique par sa jurisprudence ». ⁵⁰⁰

Le système décisionnel européen continue à être régi, comme nous l'avons vu, par le principe de l'équilibre institutionnel dont le cœur est représenté par le triangle institutionnel Parlement – Conseil - Commission. En même temps, des études ⁵⁰¹ montrent qu'il y a un important déploiement de forces (ressources financières, humaines, identification de nouveaux canaux d'influence) de la part des représentants de la société civile européenne pour sortir du rôle marginal et plutôt passif que la construction communautaire lui a assigné pour une bonne période. Cela prouve que le cadre démocratique européen est en train de changer et que les associations, les ONG, les groupes d'intérêt et les autres réseaux actifs au niveau européen sont décidés à y trouver leur place.

⁴⁹⁸ R. Balme, D. Chabanet, *op.cit.*, p.56.

⁴⁹⁹ Conformément à la procédure, lorsqu'un projet est déposé au Parlement européen, ce projet est transmis par le président de l'assemblée à la commission parlementaire compétente ainsi qu'aux autres commissions susceptibles d'être concernées. Le rôle central dans l'examen du texte revient au rapporteur nommé par la commission compétente, celui-ci ayant à cette fin des rencontres avec les professionnels du secteur concerné et interrogeant les fonctionnaires de la Commission.

⁵⁰⁰ R. Balme, D. Chabanet, *op.cit.*, pp.56-57.

⁵⁰¹ R. Balme, D. Chabanet, V. Wright, *op.cit.*, H. Michel, *Lobbyistes et lobbying en Europe. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, Coll. Sociologie politique européenne, 2005.

B. L'Europe et les médias

Un autre acteur important dans la vie de nos sociétés démocratiques actuelles est constitué par les médias. « Si un arbre tombe dans une forêt et les médias ne sont pas là pour couvrir l'événement, est-ce que l'arbre est-il vraiment tombé ? » ; cette phrase reprise de Saturday Review par G. Orren⁵⁰² en est une belle illustration.

Au niveau de l'Union européenne, les médias s'introduisent lentement dans le discours et l'univers démocratique. Bien qu'il n'y ait pas pour l'instant de médias européens⁵⁰³ dans le sens de l'existence d'une presse écrite ou audiovisuelle couvrant le territoire européen, on peut toutefois constater un double changement : l'accentuation de l'intérêt de la presse nationale pour l'Europe et, d'autre part, des tentatives de création des médias à l'échelle européenne. Cela montre que l'ouverture et la démocratisation de l'Europe ne peuvent pas ignorer le rôle que les médias doivent y jouer, tout autant que ces derniers ne peuvent pas ignorer l'impact de l'Europe sur la vie quotidienne des individus.

Si, depuis quelques années, on assiste à une croissance de la littérature dédiée au rôle des médias dans les systèmes démocratiques ou à leur influence sur le processus décisionnel,⁵⁰⁴ les théorisations restent encore insuffisantes. Le cas européen est d'autant moins théorisé qu'une presse véritablement européenne n'existe pas. Il y a, en échange, des analyses⁵⁰⁵ sur la manière dont les médias approchent l'objet Europe qui nous permettent de mieux situer la question ainsi que de formuler, sur la bases des éléments de nature empirique qu'elles fournissent, des interrogations sur les possibilités effectives d'en faire un outil au service du processus européen de démocratisation.

En partant du constat assez banal que les médias créent un rapport spécifique entre les membres de la société et leur gouvernement et représentent le canal par lequel les citoyens sont informés sur la et les politiques gouvernementales et, à la fois,

⁵⁰² G. R. Orren, « Thinking about the Press and Government », in M. Linsky, *Impact: How the Press Affects Federal Policymaking*, W.W. Norton&Co., New York-London, 1986, pp.1-20, p.1.

⁵⁰³ Il existe deux chaînes de télévision qui transmettent à l'échelle européenne – EuroNews et EuroSport- mais elles s'adressent à un public spécifique.

⁵⁰⁴ On rappelle ici l'ouvrage de M. Linsky, *Impact : How the Press Affects Federal Policymaking*, W.W. Norton&Co., New York, London, 1986 et l'article de W. L. Bennett, « Toward a Theory of Press-State Relation in the United States », in *Journal of Communication*, 40/2000, pp.103-125.

⁵⁰⁵ Voir, par exemple: G. Garcia et V. Le Torrec (sous la dir. de), *L'Union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne*, L'Harmattan, 2003 ; D. Marchetti (sous la dir. de), « En quête d'Europe », Rennes, Presse Universitaire de Rennes, 2004.

le moyen à travers lequel le gouvernement a un *feedback* par rapport à sa manière d'assumer la gestion des affaires publiques, on peut donc dire que les médias sont l'intermédiaire premier entre ceux qui voudraient influencer sur les décisions publiques (citoyens, société civile) et ceux qui prennent ces décisions (gouvernements et autres décideurs). Toutefois, il y a des éléments qui font croire que cette vérité banale tend à se compliquer lorsque le contexte est européen. Les analyses réunies par G. Garcia et V. Le Torrec dans le volume « L'Union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne » montrent qu'une européanisation plus poussée des médias nationaux ou la création des médias européens ont peu de chances de se réaliser. D'abord, parce que l'actualité européenne semble être « invendable » (O. Baisnée⁵⁰⁶ souligne que l'actualité européenne, « réputée austère, technique et réservée aux spécialistes », « présente le gros handicap de ne pas se prêter à des images spectaculaires ») et fait rarement la une de la presse (Nicolas Hubé⁵⁰⁷ analyse la présence de l'Union européenne dans la presse française et allemande et conclut que « l'Union européenne n'est un sujet politique de premier plan ni dans la presse allemande, ni dans la presse française » et elle n'apparaît en premier ou en deuxième titre que dans environ 5% des « unes »). Ensuite, parce que le lecteur ou le téléspectateur européen même semble difficilement identifiable. Il suffit de penser à l'échec de l'hebdomadaire d'information spécialisée « L'Européen » (21 numéros parus en 1998) ou à l'échec du projet de télévision européenne Eurikon⁵⁰⁸ (« ...le public a réagi de manière défavorable aux productions Eurikon, en les considérant difficiles à comprendre et à s'identifier avec. En plus des barrières culturelles, il y a eu des barrières linguistiques et les possibilités de doublage et de sous-titrage d'Eurikon ont été jugées insatisfaisantes. (...) Pour compliquer encore plus les choses, alors que les téléspectateurs de différents pays étaient solidaires dans leur aversion pour les programmes Eurikon, les raisons précises de cette tendance divergeaient selon les frontières nationales. (...) la principale leçon qui découle d'Eurikon a été que la

⁵⁰⁶ O. Baisnée, « Une actualité « invendable » : Les rédactions françaises et britanniques face à l'actualité communautaire », in G. Garcia et V. Le Torrec (sous la dir. de), *op. cit.*, pp.43-66.

⁵⁰⁷ N. Hubé, « L'Union Européenne à la « Une » : Un cadrage difficile d'une actualité peu visible. Regard comparé sur la presse française et allemande », in G. Garcia et V. Le Torrec (sous la dir. de), *op. cit.*, pp.67-90.

⁵⁰⁸ Il s'agit d'un projet expérimental de 5 mois réalisé en 1982 principalement par la contribution des chaînes britannique, italienne, allemande, hollandaise et autrichienne et bénéficiant du soutien des institutions européennes. Un deuxième projet (également échoué) a vu le jour en 1995 sous la forme d'un consortium de cinq services nationaux de télévision (Allemagne, Irlande, Italie, Portugal et Pays Bas), fournissant des programmes européens alternatifs à ceux nationaux, sans frais (le projet a bénéficié à nouveau du support des institutions européennes, y compris des promesses de subvention).

diversité culturelle et les obstacles linguistiques à la réalisation d'un projet de télévision paneuropéenne ont été puissants»⁵⁰⁹).

Aborder dans ce contexte le sujet de la place des médias dans le processus de démocratisation de l'UE renvoie plutôt aux rôles que ceux-ci pourraient assumer à cette fin: informatif, de formateur d'opinion et d'agent décisionnel dans un contexte où l'information a des valeurs multiples (politique, culturelle, économique) et circule de manière transnationale. Pour ce qui est du rôle informatif des médias, celui-ci est actuellement assuré au niveau européen grâce essentiellement au système d'accréditation de la presse écrite et audiovisuelle auprès des institutions européennes, ce qui permet non seulement le contact avec les dossiers d'actualité au niveau européen, mais aussi une interaction permanente avec l'activité concrètes des institutions. Il faut toutefois préciser que ce sont des télévisions (radios) et des journaux nationaux qui font passer l'information, ce qui fait que le choix de l'information à transmettre reste souvent circonscrit aux intérêts d'un public national. Avec le développement de l'Internet et le gain de terrain de la presse électronique, des formules informatives plus étendus apparaissent: le portail informatif de l'UE – EurActiv, ou la « chaîne de télévision » du Parlement européen, EuroparlTV. Le rôle de formateur d'opinion s'articule autour de quelques éléments principaux: la sélection du type d'information transmise, la manière de la transmettre ainsi que les perspectives dans lesquelles on se situe (cela suppose donc un certain positionnement par rapport à l'Europe). On rappelle ici que, dans leur analyse sur l'impact des médias sur l'opinion public, Protes et al.⁵¹⁰ ont montré que lorsqu'une question politique était « non récurrente » (non sensationnelle) au niveau de la couverture médiatique, l'influence des médias sur l'opinion publique était plus grande que lorsqu'il s'agissait d'une question « récurrente » (et qui correspondait davantage aux questions de décision politique) en termes de couverture médiatique. Cette observation nous conduit aussi vers le troisième rôle des médias: leur influence sur le processus décisionnel. Les médias peuvent-ils vraiment influencer sur la prise des décisions dans une société? Les réponses à cette question sont plutôt mitigées, mais il est clair que l'influence - lorsqu'elle existe – demeure encore assez limitée. Dans l'article

⁵⁰⁹ T. Theiler, « Viewers into Europeans?: How the European Union Tried to Europeanize the Audiovisual Sector, and Why It Failed », in *Canadian Journal of Communication*, 24 (4)/1999, p.5.

⁵¹⁰ D. Protes, F. L. Cook, T. R. Curtin, M. T. Gordon, D. R. Leff, M. E. McCombs, P. Miller, « The impact of investigative reporting on public opinion and policymaking: targeting toxic waste », in *Public Opinion Quarterly*, 51/1987, pp. 166-185.

mentionné, Protes et al. soulignent aussi que ces questions politiques « non récurrentes » sur lesquelles l'influence des médias sur l'opinion publique est plus prononcée n'est pas synonyme d'une influence aussi aux niveaux des résultats politiques. Cela rejoint les observations faites par Mortensen et Serritzlew⁵¹¹ qui, suite à leur analyse sur l'influence des médias sur les décisions politiques au Danemark, affirment que ceux-ci ont une *influence limité au niveau du processus décisionnel*, même quand « l'agenda et les discussions politiques sont affectées par les médias » et, par conséquent, « les médias peuvent s'avérer importants pour comprendre l'agenda politique et la formulation des décisions concernant des questions spéciales ou parfois sensationnelles, mais les politiques « normales » et l'ensemble des priorités politiques demeurent largement non affectés »⁵¹². Même s'il semble donc plutôt difficile pour les médias de peser réellement sur la prise de décision, cela n'est pourtant pas exclu. C'est ce que Robinson⁵¹³ a tenté de montrer avec son modèle sur l'interaction entre les médias et les politiques. Ayant comme objet d'analyse différentes interventions humanitaires des États Unis dans les années 1990 (donc actions de politique extérieure, telles celles de Bosnie, en 1995 ou de Kosovo, en 1999), il a conclu que le pouvoir d'influence des médias était assez réduit lorsque le gouvernement avait une politique clairement définie et articulée, mais que la situation changeait lorsqu'il s'agissait d'une position gouvernementale incertaine ou hésitante. Dans de telles situations, les facteurs décisionnels sont plus vulnérables et plus attentifs à la critique et à l'implication des médias. Cela permet à ces derniers d'accroître leur influence sur le processus politique.

Au niveau européen, si l'on suit Robinson dans son hypothèse que les médias peuvent exercer une certaine influence sur les décisions politiques, tout ce que l'on peut supposer, vu l'état actuel des choses, est que les médias exerceraient une quelconque influence sur la politique européenne de leurs gouvernements respectifs. Cela ne relève pourtant pas d'une logique véritablement européenne et dépend de la position que les médias occupent sur la scène démocratique nationale, de leur crédibilité auprès de leurs propres opinions publiques ainsi que des moyens concrets dont ils disposent pour suivre des dossiers d'intérêt européen qui ne font que rarement

⁵¹¹P. B. Mortensen, S. Serritzlew, « Newspapers and Budgeting : The Effects of Media Coverage on Local Expenditure Decisions », in *Scandinavian Political Studies*, 29 (3)/2006, pp.236-260.

⁵¹²*Ibidem*, p. 53.

⁵¹³ P. Robinson, « The policy-media interaction model: measuring media power during humanitarian crisis », in *Journal of Peace Research*, 37(5)/2000, pp.613-633.

la une. Cette position plutôt effacée et imprécise des médias au niveau européen, est loin de ce que nous avons l'habitude de considérer, dans les sociétés démocratiques contemporaines, comme étant le noyau de l'espace public et ne s'articule certainement pas avec les nouvelles approches démocratiques où l'Europe se construit et s'anime par l'interaction et l'implication des différents acteurs appelés à en débattre dans cette arène publique.

§.2. Les nouveaux «lieux» de la démocratie

Depuis Platon déjà, l'idée que le *logos* serait porteur d'une certaine éthique a effleuré l'esprit des philosophes. Au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle, les discours sur les potentialités du langage réapparaissent avec assez de force dans des contextes où la *publicité* devient le maître mot des relations entre État et sociétés. La discussion rationnelle, le débat qui se construisent dans l'arène publique (l'espace public) deviennent les nouveaux piliers d'un édifice démocratique qui veut que l'action de l'État soit soumise au regard critique de l'opinion publique.

La démocratie ne se construit plus seulement dans les enceintes spécialisées, elle n'est plus l'apanage des seuls experts, elle retourne à ses sources : les individus en tant que membres de la communauté politique. Des individus qui sont poussés par la volonté de s'impliquer dans la gestion de la *res publica* et qui acceptent le débat rationnel en tant qu'instrument de production démocratique du bien collectif.

A. L'espace public

L'espace public en tant que lieu de rassemblement à usage public n'est pas la création de la modernité politique. La Grèce antique avait déjà mis en avant l'idée d'exercer un pouvoir où les décisions sur les affaires publiques sont prises collectivement. La notion d'espace public semble avoir des vertus démocratiques qui répondent à la quête –du moins idéale – de la rationalité des débats dans les affaires publiques. Il fournit aux citoyens le cadre où ils peuvent s'exprimer en tant que tels à travers des discussions qui devraient être ouvertes à tous. L'espace public est le lieu où l'égalité des citoyens se traduit dans la parole, où la rivalité entre les individus est transformée en échanges d'opinions et d'arguments. La modernité politique a repris le concept, en affirmant que l'exercice de la pensée libre et autonome doit être soumise à

la « publicité » (Kant) et en introduisant une distinction nette entre espace public et État et espace public et sphère privée (Habermas). Antique ou moderne, l'espace public représente avant tout le lieu où la raison s'exerce de façon libre et autonome.

J. Habermas, qui s'est penché sur l'analyse du « processus au cours duquel le public constitué par les individus faisant usage de leur raison s'approprie la sphère publique contrôlée par l'autorité et la transforme en une sphère où la critique s'exerce contre le pouvoir de l'État »⁵¹⁴, nous montre, dans une perspective historique, que la chute de l'Ancien régime, la montée en puissance de la bourgeoisie et le remplacement du droit divin par le contrat social ont rendu nécessaire l'existence d'un espace public de discussion entre la société civile (représentants les intérêts privés) et l'État /l'autorité publique. C'est de cette manière que naît la sphère publique bourgeoise ou « la sphère des personnes privées rassemblées en un public ». A travers « l'usage public du raisonnement » et en mettant en avant le principe de publicité, le bourgeois cultivé s'oppose à la pratique du secret, propre à l'État monarchique absolu. La ville se voit attribuer une valeur nouvelle, car son statut central dans la société ne repose plus uniquement sur des raisons économiques, mais aussi sur sa dimension publique valorisée à travers les cafés, les réunions, les salons – autant de lieux de développement d'une sphère publique ouverte à l'ensemble du marché des biens culturels.⁵¹⁵ A partir du XIV^{ème} siècle, les grands centres commerciaux deviennent donc également des lieux où l'on échangeait des informations. L'espace public serait donc les lieux de rencontre et d'échange d'information entre les membres de la société dont les éléments caractéristiques sont : l'usage de la raison et la publicité des débats. L'espace public moderne est né à l'intérieur de l'État-nation et il s'articule sous la forme de l'opinion du citoyen en tant qu'individu et de l'opinion du citoyen en tant que membre d'un groupe (communauté, association, parti). Ces deux caractéristiques demeurent essentielles pour le fonctionnement de l'espace public, mais la multiplication des cadres politiques autant à l'intérieur de l'État (grâce au principe de subsidiarité le rôle politique des autorités locales et régionales s'est considérablement renforcé) qu'au-delà de celui-ci (apparition des institutions internationales qui intègrent, dans leur fonctionnement, l'individu et ses droits) fait émerger un concept d'espace public plus compréhensif.

⁵¹⁴ J. Habermas, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, Paris, 1997, p.61.

⁵¹⁵ *Ibidem*, p.41.

C'est toujours J. Habermas qui propose de penser un espace public au-delà du cadre national, en estimant que l'existence d'un forum, d'un espace public suffisant au niveau européen pourrait répondre à la spécificité du modèle européen, tout en renforçant l'espace démocratique. Cette nouvelle possibilité d'élaboration du savoir collectif et des normes au niveau européen a sans doute un air séduisant, mais elle n'est pas dépourvue de certaines ambiguïtés. Et les plus évidentes sont liées aux réalités essentiellement différentes qui définissent le contexte national et le contexte européen. Au niveau interne, l'apparition de l'espace public est favorisé par quelques éléments essentiels d'homogénéité : la langue, l'histoire et une hiérarchie étatique très claire, ce qui n'est pas le cas à l'intérieur de l'Union. En termes très pragmatiques, il est difficile de répondre de manière satisfaisante à la question de l'organisation d'un véritable débat sur un territoire dont la superficie est d'à peu près 4 millions de km² et dont la population est de presque 500 millions de personnes, parlant au moins 23 langues. Dans ces conditions, il apparaît assez évident que l'espace public européen se limitera, au moins dans un premier temps, aux espaces publics nationaux préexistants (et qui devront être davantage orientés vers des questions européennes) et les multiplicateurs d'information et d'opinion (les médias, les organisations de la société civile à vocation européenne, les différents réseaux transnationaux). Un rôle très important doit sans doute être joué par les médias et les moyens de communications européens, mais leur développement est plutôt embryonnaire. Même si l'on admet un certain dynamisme que pourraient y apporter des chaînes comme Euro News, des sites Internet comme le site officiel de l'UE⁵¹⁶, le site de l'European Navigator, le site Euractiv, etc.), il est difficile de parler en ce moment de plus que d'un espace public « partiellement européen », car essentiellement représenté par des débats menés dans les espaces publics nationaux, mais dont le sujet est européen. Cela n'exclut certainement pas la possibilité de faire émerger un véritable cadre européen de débat dont une première mission pourrait être justement sa contribution au dépassement des morcellements des espaces publics nationaux et sa capacité à faire comprendre pourquoi il vaut la peine de débattre et de régler les conflits en commun.

Le discours sur la gouvernance européenne permet sans doute l'intégration des théories sur l'espace publique et la délibération dans un scénario démocratique qui

⁵¹⁶Une mention spéciale doit être faite pour le site du Parlement européen, dont le souci pour la traduction de l'information des documents accessibles dans toutes les langues officielle est considérable ; il est aussi important de rappeler que, sur ce même site, on peut suivre en ligne les débats du Parlement européen réuni en session plénière, à Strasbourg.

cherche des réponses plus adéquates aux exigences et aux besoins de la société européenne. Transposer les idéaux démocratiques en formules réelles, *via* la notion d'espace public, cela constitue un grand défi pour la démocratie européenne dans un contexte théorique et empirique dont les points d'articulation ne sont pas très claires pour le moment. En même temps, il ne faut pas oublier l'enseignement que la pensée grecque nous a léguée : ce n'est pas l'espace public qui fonde une communauté. Au contraire, l'espace public est le lieu où celle-ci est confrontée à sa propre diversité.

B. Vers un véritable espace public européen ?

Faire participer davantage les citoyens européens signifie mobiliser aussi des facteurs culturels, des disponibilités sociales, des éléments de culture politique. Mais tous les pays membres n'ont pas la même approche en termes de dynamique et rôle de l'opinion publique, ouverture et intérêt pour les enjeux sociaux, manière d'aborder la délibération et la place qu'on lui attribue dans l'arène publique, activisme civique. A une grande variété d'attitudes sociales, culturelles et civiques, s'ajoutent les difficultés pratiques des formules délibératives et participatives elles-mêmes et les particularités du projet européen.

La mobilisation de l'intérêt des citoyens pour les affaires européennes impose d'abord le dépassement de quelques *à priori* déjà enracinés dans la conviction collective : le débat européen est plutôt l'affaire des élites et l'enjeu des consultations ou des débats publics n'a pas de conséquences sur la décision effective. Cela impose, d'une part, une meilleure rencontre entre les acteurs politiques et les préoccupations des citoyens et, d'autre part, de mieux concilier une posture démocratique nouvelles pour les citoyens avec des instances non dépourvues de contradictions. L'observation faite par L. Blondiaux nous paraît tout à fait valable pour ce qui est aussi des citoyens européens : « les habitants sont l'objet d'une « injonction participative » qui contraste pour le moins avec le rôle presque exclusivement passif qui leur a été dévolu depuis plus de deux siècles dans nos systèmes politiques où une stricte division du travail politique entre gouvernants et gouvernés a toujours été respectée. La plupart de ces dispositifs ont au contraire l'ambition de faire participer les habitants à la définition

des enjeux, à la préparation des solutions, voir à l'évaluation des décisions».⁵¹⁷ Mais, en même temps, « la plupart des instances de démocratie participative placent les habitants dans une situation intenable. (...) On leur demande ainsi de s'exprimer mais, dès qu'ils le font un peu trop fort, la parole leur est retirée. On leur demande d'être des citoyens ordinaires mais aussi de connaître parfaitement les dossiers et d'être informés des arcanes de la législation et de l'action publique. On leur demande enfin de s'investir pour leur cité tout en faisant abstraction de leurs intérêts particuliers et sans être le moins du monde rémunérés. On comprend mieux ainsi pourquoi la plupart des expériences qui cherchent à institutionnaliser la participation des « simples citoyens » dans la durée échouent faute de combattants, par désertion pure et simple de leur public».⁵¹⁸

Si la nouvelle approche mélangeant délibération, consultation et participation pouvait constituer un scénario de démocratisation intéressant au niveau européen, on ne saurait pourtant pas ignorer les difficultés pour mettre en œuvre des dispositifs adéquats. Il y a, à notre avis, au moins trois éléments qui suscitent des interrogations sur les possibilités réelles de cristallisation d'un espace public européen et de son articulation avec les formules démocratiques déjà existantes au niveau européen. L'idée sur laquelle repose l'espace public implique un certain universalisme de la participation dans le sens où tous les citoyens doivent avoir accès à la norme. Comment y parvenir, vu que dans la réalité des choses (ce qui est d'autant plus évident au niveau européen), il y a un accès inégal à l'information lié à des différences de ressources socio-économiques et de ce fait il y a une surabondance d'informations difficilement assimilable par les citoyens ordinaires et qui les empêche parfois de distinguer entre différentes informations conflictuelles et il y a aussi le facteur temps, car pouvoir débattre suppose donner du temps à la réflexion. Un deuxième élément sensible tient à l'idée de représentativité. Les critères de sélection des candidats ne peuvent être ignorés non plus, car cela risque d'empiéter sur le caractère ouvert du débat, sur le pluralisme des points de vue (si les « intéressés » qui se mobilisent soutiennent un même point de vue, il n'y a pas de véritable échange ; c'est ce que C. Sunstein⁵¹⁹ appelle « multiplicité des perspectives »), sur la diversité des expressions culturelles. Quel type de dispositifs créer afin d'avoir une

⁵¹⁷L. Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer (sous la dir.de), *op.cit.*, p.125.

⁵¹⁸*Ibidem*, p.130.

⁵¹⁹C. Sunstein, *Why Societies Need Dissent*, Harvard University Press, Cambridge, 2003.

représentativité significative⁵²⁰ ? Et dans quel type de représentativité doit-on se placer : géographiques, sociologique ou politique ? Cela conduit vers le troisième – et peut-être le plus important – élément, qui devrait être, en fait, le point de départ de la réflexion sur l’articulation entre de nouveaux mécanismes démocratiques que l’espace public impliquerait et le processus décisionnel: quand est-ce que la délibération s’arrête et l’on passe à la décision ? Qui décide de cela ? Et qui décide, en fait, qui sont les « intéressés » qui prennent la décision, à supposer que l’on leur reconnaisse la légitimité de décider ? Et la décision est-elle automatiquement plus légitime car issue de la délibération collective ?

A ces quelques difficultés que les perspectives démocratiques délibératives et participatives se voient opposer, s’ajoutent des contraintes européennes spécifiques, dont les plus évidentes sont, à notre avis : les pratiques, le contenu et le positionnement. Les contraintes pratiques naissent de la dimension géographique, humaine, linguistique et culturelle du projet européen. Cette réalité quantitative crée des barrières importantes pour l’organisation concrète d’une délibération inclusive et transnationale. En ce qui concerne les obstacles au niveau du contenu, ils sont les résultats de l’absence d’un espace public européen comme lieu permanent d’échange entre les citoyens. L’inexistence ou l’existence encore hybride d’une telle sphère ne permet pas d’avoir un lieu de confrontation et de discussion des enjeux que les européens considèrent significatifs pour leur avenir commun. Faute d’une présence constante des citoyens dans une arène délibérative à caractère transnational, il est difficile de métamorphoser les individus en bons citoyens juste quand des impératifs européens se présentent et même, dans ces cas, l’éventuel débat européen reste principalement circonscrit à l’espace national. Enfin, un dernier élément que nous jugeons important relève du positionnement par rapport au projet européen. L’intérêt des citoyens pour le débat naît de leur intérêt pour le sujet à en débattre. Au niveau européen, un relatif manque d’intérêt pour les questions européennes a pu être constaté. A. Moravcsik⁵²¹ est d’ailleurs très tranchant sur ce point : « impliquer les citoyens européens ne crée pas nécessairement un débat rationnel (et encore moins de soutien), parce que ceux qui s’intéressent davantage à l’UE ont tendance à être ses opposants. La moyenne des citoyens et des partis politiques ne garde dans leur esprit

⁵²⁰ En parlant de l’expérience du budget participatif de Porto Alegre, L. Avritzer (*op.cit.*) montre que, malgré le succès dont cette pratique a pu jouir, seulement une partie restreinte de la population y a participé.

⁵²¹ A. Moravcsik, « Europe without Illusions: A Category Error », in *Prospect*, n.112/July 2005.

que quelques questions – généralement celles qui ont trait à de lourdes dépenses fiscales et donc qui répondent uniquement à des idées et des idéaux très évidents. L'attraction pour l'Europe reste faible, tandis que les politiques essentielles pour les citoyens telles que celles liées à la prospérité et à l'identité qui ont dominé les referendums restent presque exclusivement au niveau national. L'échec des élections européennes à générer des transformations ou à se concentrer sur les questions européennes au cours des années donne à penser que les citoyens ne participent pas à la politique de l'UE, non pas parce qu'ils sont empêchés de le faire, mais parce qu'ils n'ont pas assez de motivation ».

Une des possibles raisons de ce manque de motivation pourrait être, à notre avis, l'absence d'un vrai projet politique, un projet de la Cité que les gens comprennent et auquel ils adhèrent en tant que communauté. Car il est peu probable que les citoyens puissent se sentir véritablement concernés par un processus d'élaboration et d'application des normes (soit-il un processus auquel ils sont partie prenante) si le « pourquoi » de cette démarche leur échappe. Tout aussi qu'il est difficile d'imaginer un processus délibératif de qualité faute d'acteurs informés et poussés par des intérêts clairement identifiés.

Titre II – La faible contribution des formules participatives et délibératives actuelles au processus décisionnel européen

Depuis plus d'un demi-siècle, l'Europe commune se construit sous les regards de ses citoyens sans que ceux-ci y participent pleinement. Longtemps restée un projet des élites, la construction communautaire se voit aujourd'hui obliger de réviser ses méthodes et ses modes d'interaction avec les autres acteurs visés par les actions et les politiques communes afin de permettre à ces derniers une présence plus substantielle au niveau de l'élaboration des décisions affectant leur vie. Ces dernières années, des démarches et des instruments démocratiques nouveaux sont expérimentés pour répondre à ce qui pourrait être appelé « la quête démocratique de l'UE ». Face à la réaction négative des citoyens par rapport à certains projets européens importants (projet de constitution, première version du Traité de Lisbonne) il est devenu de plus en plus clair qu'un changement de méthode était inévitable, sinon l'Europe risquerait de perdre même le soutien jusqu'à présent passif de ses citoyens.

Dans ce dernier Titre de notre recherche la réflexion tourne essentiellement autour de l'observation empirique de deux nouvelles démarches démocratiques censées produire un relèvement de l'intérêt citoyen pour le projet communautaire : les Forums citoyens organisés par les bureaux du Parlement européen dans les États membres et les réunions de type Agora organisées également par le Parlement européen, à Bruxelles. Au niveau européen, ils s'inscrivent dans une perspective d'ouverture du processus décisionnel qui, même s'il continue à être régi par le principe de l'équilibre institutionnel, subit des influences et des interférences qui changent sa dynamique (Chapitre I). Les différentes formules d'interaction entre les institutions communautaires, d'une part, et les citoyens et la société civile dans son ensemble, d'autre part, en constituent un exemple éloquent. Mises en œuvre par la Commission européenne, notamment sur la forme des consultations publiques, ou par le Parlement européen (qui connaît une diversification de son répertoire d'interaction avec les citoyens), ces formules ne peuvent que contribuer, même si parfois de manière indirecte, à l'enrichissement du registre démocratique européen (Section I).

Dans ce cadre d'interaction élargi, les Forums citoyens et les Agora créés par le Parlement européen pour dynamiser ses relations avec les citoyens et la société

civile européenne constituent les formules les plus développées. Pour identifier le rôle que ces deux démarches peuvent assumer à l'intérieur de la construction démocratique européenne, plusieurs éléments serviront de fil conducteur à notre analyse. L'analyse des mécanismes internes de fonctionnement des Forums et de l'Agora nous donnera une idée sur les moyens utilisés pour faire participer les citoyens. Une autre question vise leur poids effectif lors des débats et si l'on réussit à neutraliser les asymétries au niveau des relations de pouvoir qui peuvent exister ou apparaître entre les différents participants. Il y a ensuite la question du respect des principes d'inclusion et de représentativité (les participants doivent être représentatifs de la population de base, donc posséder le plus possible les mêmes caractéristiques que celle-ci afin que les résultats soient considérés comme crédibles et significatifs). Dans quelle mesure ces réunions offrent-elles l'accès aux débats du point de vue des besoins et des intérêts variés en fonction des critères de sélection utilisés pour les organisations et les citoyens participants ? Pour que ces démarches soient ouvertes et transparentes, elles doivent permettre un accès facile à l'information (quand l'information est-elle accessible ? quel type d'information est disponible ?) et les mécanismes de diffusion prévus. La question la plus importante reste l'impact des résultats sur le processus décisionnel, qui est aussi plus difficile à apprécier. L'analyse du *follow up* de ces rencontres-débats (s'il y a des travaux ou des interventions parlementaires qui intègrent des points de vue ou des conclusions issus de ces débats ou même une reprise de certaines idées au niveau des propositions législatives) pourra nous fournir quelques éléments dans ce sens (Section II).

L'observation des Forums et des Agora montre des faiblesses dans la manière dont ils sont conçus et une capacité réelle limitée de ces démarches d'intervenir dans la dynamique du processus décisionnel européen. En même temps, on estime que leurs potentialités pourraient être mieux exploitées (Chapitre II). La séduction démocratique continue à opérer au niveau européen, malgré les difficultés que le passage du discours participatif à l'action participative implique (Section I). Notre proposition est de voir ces démarches, du moins au stade actuel du projet communautaire, plutôt comme des ressources dynamiques contribuant à la formation d'un capital social européen (dans le sens donné à cette notion par le professeur Robert Putnam) que comme des instruments qui pourraient participer effectivement à un changement de paradigme démocratique (Section II).

Chapitre I – Nouvelles démarches démocratiques dans l'Union européenne

Au centre du processus décisionnel européen se trouve le principe de l'équilibre institutionnel, qui dit que chaque institution exerce et respecte les compétences qui lui ont été attribuées, sans empêcher les autres d'exercer les leurs et cela dans un esprit de coopération mutuelle (l'article 218 CE par.1 (ex-article 162 CE) stipule que «les Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur collaboration »). Cet esprit de coopération que les traités ont voulu faire respecter au niveau européen ne se limite pas au triangle institutionnel. On peut y voir un véritable élément caractéristique du processus européen dont les nouvelles approches démocratiques peuvent sans doute tirer profit. L'ouverture du processus démocratique européen, comme élément dynamisant du traditionnel équilibre institutionnel, trouve donc sa source dans les traités mêmes, car associer davantage les parties concernées à l'élaboration des politiques européenne est une tâche que les traités mêmes assignent à la Commission. A part la consultation spécifique du Comité économique et social et du Comité des régions (encadré par les prévisions des traités) et du « dialogue social »⁵²² (art. 137 à 139 du Traité CE), la Commission procède également à de larges consultations sur des sujets jugés primordiaux pour l'avenir de l'UE. Conformément au Protocole relatif à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (annexé au Traité d'Amsterdam), « la Commission devrait [...] procéder à de larges consultations avant de proposer des textes législatifs et publier, dans chaque cas approprié, des documents relatifs à ces consultations »⁵²³. La réponse de la Commission afin d'assumer cette interaction avec la société civile a été la création de plusieurs outils tels les livres blancs⁵²⁴, livres verts⁵²⁵, documents à consulter, comités consultatifs,

⁵²² « Le dialogue social européen est un élément unique et indispensable du modèle social européen, et est clairement ancré dans le Traité instituant la Communauté européenne. Il englobe les discussions, les consultations, les négociations et les actions communes entreprises par les organisations représentatives des partenaires sociaux (les employeurs et les salariés). » (http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/index_fr.htm).

⁵²³ Protocole n°7 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité d'Amsterdam.

⁵²⁴ « Les livres blancs publiés par la Commission sont des documents contenant des propositions d'action communautaire dans un domaine spécifique. Ils s'inscrivent parfois dans le prolongement de livres verts dont le but est de lancer un processus de consultation au niveau européen. Lorsqu'un livre blanc est accueilli favorablement par le Conseil, il peut alors mener à un programme d'action de l'Union dans le domaine concerné » (http://europa.eu/scadplus/glossary/white_paper_fr.htm).

groupes d'experts et consultations sur des sujets ponctuels. Tous ces instruments sont censés permettre à la Commission d'avoir un aperçu sur les positions des différentes parties concernées, afin de mieux accorder ses propositions législatives avec les préoccupations et les attentes d'une partie aussi large que possible des Européens.

La consolidation de la position du Parlement européen au niveau décisionnel, ainsi que l'échec du projet de constitution européenne ont déterminé une multiplication des démarches permettant d'ouvrir davantage le processus européen au citoyens et à la société civile dans son ensemble. La Commission européenne, d'une part, mais aussi le Parlement européen, dans sa double qualité de représentant des intérêts des peuples d'Europe et de colégislateur européen, ont commencé à proposer un débat plus dynamique et des formules d'interaction plus variées, qui leur permettent de mieux cerner les vraies préoccupations des citoyens.

Section I – L'ouverture démocratique

Les préoccupations pour la démocratisation renforcée du processus politique ont déterminé la quête des formules appropriées qui permettent une meilleure prise en considération des positions d'un nombre varié d'acteurs impliqués dans ou visés par les décisions politiques. Cela suppose une diversification du paysage politique, mais aussi l'apparition de nouveaux éléments dans l'élaboration et la mise en œuvre des décisions. Une des voies empruntées par les institutions européennes (et notamment par la Commission) afin de donner plus de voix à des acteurs moins visibles sur la scène européenne est celle des consultations publiques. D'autre part, les instruments d'information et de communication des institutions se sont diversifiés, même si l'efficacité des formules mises en place reste à être démontrée. Tout comme les conséquences démocratiques effectives de tout ce processus d'ouverture, d'ailleurs. Ce qui ne veut pas moins dire que de tels instruments demeurent indispensables pour la consolidation du processus démocratique européen.

⁵²⁵ « Les livres verts sont des documents publiés par la Commission européenne dont le but est de stimuler une réflexion au niveau européen sur un sujet particulier. Ils invitent ainsi les parties concernées (organismes et individus) à participer à un processus de consultation et de débat sur la base des propositions qu'ils émettent. Les livres verts sont parfois à l'origine de développements législatifs qui sont alors exposés dans les livres blancs » (http://europa.eu/scadplus/glossary/green_paper_fr.htm).

§.1. Consultations publiques et démocratie

Au niveau européen, le « dialogue social »⁵²⁶ et le « dialogue civil »⁵²⁷ sont devenus des syntagmes très utilisés dans le langage communautaire et leurs rapports avec le processus européen de démocratisation sont indéniables. Le Tribunal de première instance a d'ailleurs reconnu expressément le dialogue social comme expression alternative du principe démocratique.⁵²⁸ En même temps, on assiste à une multiplication des formes de présence et d'action collectives dans l'arène publique. Comme l'observait Jean Pierre Gaudin⁵²⁹, on vit à l'ère de la « culture de médiation », à l'ère des consultations, où les politiques publiques font interférer et amènent à la table des négociations des partenaires multiples et de tous les horizons.

A. Les vertus démocratiques des consultations publiques

Les analyses consacrées au rôle des consultations publiques dans le processus politique mettent en évidence trois directions principales : une orientée vers les consultations comme dispositifs de soutien à la décision politique⁵³⁰, une autre centrée sur les consultations en tant qu'exercice démocratique⁵³¹, enfin une troisième construite autour des acteurs de la société civile impliqués dans les consultations.⁵³² Ces trois orientations de l'analyse sur les consultations publiques constituent autant de dimensions ou de fonctions que ces dernières pourraient avoir sur la scène politique : mécanismes qui aident les décideurs dans le choix des meilleurs compromis pour promouvoir une politique ou une décision (il s'agit d'un volet plus technique ou procédural des consultations publiques), instruments efficaces (ou non) de démocratisation (cela vise une dimension plus politique et sociale des consultations, mais aussi pragmatique dans le sens il faut voir quelle pourrait être leur véritable

⁵²⁶On entend par cela le dialogue avec les partenaires économiques et sociaux organisés.

⁵²⁷Il s'agit du dialogue avec la société civile.

⁵²⁸TPI, 17 juin 1998, *UEAPME e.a. c/Conseil*, T-135/96, Rec., p.II-2335.

⁵²⁹J. P. Gaudin, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presse de Sciences Po, 1999.

⁵³⁰Voir, dans ce sens : R. A. Patterson, R. A. Lohin, D. S. Ferguson, *Consultations : When the Goal is Good Decisions*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1992.

⁵³¹Voir : A. C. Cairns et C. Williams, « Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada: An Overview », in A. C. Cairns et C. Williams (dirs.), *Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985; J.P. Gaudin, *op.cit.*

⁵³²Voir : R. Laforest, « La consultation publique et les formes d'action collective », in *Politique et Sociétés*, vol.19, 1/2000, pp. 27 – 47.

utilité) et éléments dynamique d'interférence et d'interaction entre les autorités publiques et la société civile.

Les consultations publiques, sous leurs différentes formes, comportent cet avantage que, reposant sur l'idée d'une participation accrue d'un nombre significatif d'acteurs au débat politique, elles constituent des formes de légitimation potentielle. A l'opposé, comme le soulignaient L. Pal et L. Seidle⁵³³, plus le nombre d'acteurs est grand, plus les enjeux se multiplient et se complexifient et les concessions à faire augmentent, ce qui peut conduire à davantage d'individus insatisfaits et, finalement, à seulement une légitimation apparente de la décision.

Le premier problème donc des consultations publiques réside non dans l'identification des meilleures procédures et pratiques, ni dans l'instauration d'un véritable dialogue et débat entre les différents acteurs, mais dans la gestion même de la pluralité et de la diversité dans un sens démocratique et efficace. Si le « triangle de fer », pour reprendre l'expression de J.- P. Gaudin que constituent les administrations, les élus et les partenaires sociaux, déplace le processus décisionnel vers une approche d'horizontalité fondée sur la coopération et des contributions communes, il n'en est pas moins vrai que les mécanismes concrets expérimentés jusqu'à présent (surtout au niveau local) présentent encore des asymétries (au niveau du degré de représentativité, par exemple, ou en ce qui concerne la manière de sélection des acteurs participants, qui reste d'ailleurs une des questions fondamentales de ce type de démarches) qui ne font que diminuer leur caractère démocratique. Si le « polycentrisme décisionnel » (Gaudin) est une manière nouvelle, plus ouverte et plus inclusive de construction du monde commun et que les consultations publiques peuvent être vues comme faisant le passage d'un processus élitiste de représentation à une représentation plus ouverte et englobante⁵³⁴, il faut toutefois reconnaître que leur caractère démocratique inclusif n'est, dans la réalité des choses, que partiel, puisque « les associations d'élus, les lobbies professionnels et les experts sont beaucoup plus mobilisés que les citoyens ».⁵³⁵

Cette vérité est encore plus évidente au niveau européen, en dépit de l'existence d'une pratique consultative de longue date à l'intérieur du système

⁵³³ L. Pal et L. Seidle, « Constitutional Politics 1990-92: The Paradox of Participation », in Susan D. Phillips (dir.), *How Ottawa Spends 1993-94: A More Democratic Canada...?*, Ottawa, Carleton University Press, 1993, cité par R. Laforest, *op.cit.*, p.28.

⁵³⁴ R. Laforest, *op.cit.*, p.31 .

⁵³⁵ J. - P. Gaudin, *op. cit.*, p. 216.

institutionnel (les trois institutions de décision sont obligées de consulter le Comité économique et social et le Comité des régions sur les questions qui relèvent de leurs domaines) ou d'une coutume plus récente de « soumettre » le processus décisionnel à un exercice consultatif plus large (la pratique des consultations en dehors des cas mentionnés dans le traité). En outre, l'idée de consultation publique telle qu'envisagée au niveau européen présente un paradoxe : les consultations publiques censées offrir des arguments et des points de vue variés à la Commission dans l'élaboration des politiques communes ne sont pas des lieux de rencontre effective entre les parties intéressées, tandis que les différents échanges entre les organisations de la société civile ou entre les citoyens ne font pas partie des consultations publiques qui « guident » l'action de la Commission. D'une part, le rôle effectif de ces consultations demeure assez imprécis au niveau européen et, d'autre part, d'autres démarches, plus interactives d'un point de vue démocratique, ne sont pas prises en considération dans le processus d'élaboration de normes (comme nous allons le voir dans les chapitres qui suivent).

B. Le rôle imprécis des consultations publiques au niveau européen

Les consultations auxquelles procède la Commission, sur la base des traités, visent, d'une part, la consultation spécifique du Comité économique et social et du Comité des régions lorsque les questions en débat relèvent de leurs domaines de compétence et le « dialogue social »⁵³⁶ (art. 137 à 139 du Traité CE) et, d'autre part, les consultations publiques sur des sujets jugés primordiaux pour l'avenir de l'Union européenne.

Le contact permanent de la Commission avec les acteurs extérieurs se réalise à travers deux types de démarches : d'une part, au cours de la procédure législative, elle consulte le Comité économique et social (représentant diverses organisations socioéconomiques des États membres), le Comité des Régions (composé de représentants d'autorités locales et régionales), ainsi que les gouvernements et les parlements nationaux et, d'autre part, elle essaie de consolider le dialogue et

⁵³⁶ « Le dialogue social européen est un élément unique et indispensable du modèle social européen, et est clairement ancré dans le Traité instituant la Communauté européenne. Il englobe les discussions, les consultations, les négociations et les actions communes entreprises par les organisations représentatives des partenaires sociaux (les employeurs et les salariés). » (http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/index_fr.htm).

d'approcher le plus possible les opinions des parties dont les intérêts ne sont pas représentés au niveau des structures communautaires. Les consultations ouvertes jusqu'à présent par les services de la Commission ont touché des thèmes très variés, allant des sujets très spécifiques et destinés à des groupes plus restreints (parties prenantes, opérateurs économiques, milieux d'affaires, milieux académiques et de recherche) et jusqu'aux questions plus générales et qui intéressent la société européenne dans son ensemble. Si cette approche permet une évaluation assez ciblée des questions qui préoccupent les citoyens et, d'autre part, offrent des réponses ponctuelles sur tel ou tel sujet d'intérêt pour la vie de l'Union, elle est moins importante en termes de cohérence du processus de consultation dans son ensemble. En outre, il est difficile d'évaluer l'impact réel des consultations en tant que procédure de renforcement de la démocratie européenne.

Conformément aux traités, la mission de la Commission est triple : détentrice de l'initiative législative, exécutrice du droit communautaire et gardienne de sa mise en application correcte. Cela fait que les deux premières tâches exigent un rapport de confiance et de coopération entre l'institution et les autres acteurs visés par le droit européen, tandis que la dernière suppose une certaine distanciation et indépendance par rapport à ces mêmes acteurs.⁵³⁷ Afin qu'elle puisse assumer pleinement cette mission que nous appelons « démocratique » de la Commission et qui vise son interaction accrue avec des acteurs extérieurs, une division interne de l'institution serait nécessaire, estime O. De Schutter : « ...on pourrait songer à déployer la Commission en différents organes, relativement indépendants l'un de l'autre, suivant une division soit bipartite (une administration étant chargée des tâches qui reviennent classiquement, au sein de l'État, au ministère public : poursuites des infractions au droit communautaire commises par les États et, lorsque la poursuite doit s'effectuer au niveau communautaire, les personnes privées ; une autre administration étant chargée de l'initiative législative et de la mise en œuvre du détail exécutif des règlements communautaires), soit tripartite (ce qui supposerait alors que les fonctions d'initiative législative et d'exécution soient formellement dissociées) ». ⁵³⁸ Cela permettrait, continue De Schutter, une meilleure « qualité des rapports que noue la Commission

⁵³⁷ L. Metcalfe, *Building Capacities for Integration : The Future Role of the Commission*, Conférence donnée au Séminaire Schuman : « Maastricht in Maastricht, the Treaty Revisited », Provincial Government House, Maastricht, mai 1996, cité par O. De Schutter – « La procéduralisation dans le droit européen – Propositions institutionnelles », in O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson (éds.), *op.cit.*, pp.207-230, p.217

⁵³⁸ O. De Schutter, *op.cit.*, p.217.

avec l'extérieur et, en particulier, dans le caractère complet et fiable des informations qui lui sont fournies par les destinataires du droit communautaire ». ⁵³⁹ Le professeur belge identifie deux types idéaux de consultation, qu'il appelle la consultation fondée sur l'expertise et « la régulation négociée » (ou « *negociated rule making* »). Si la première vise « à apporter au décideur les informations qui lui permettront de trancher après avoir été éclairé au préalable », la deuxième met plutôt l'accent sur « la collaboration des parties intéressées à la formulation de la décision ». ⁵⁴⁰

A regarder de plus près la liste des consultations publiques proposées par la Commission ⁵⁴¹, on se rend compte que, malgré la possibilité donnée au grand public d'exprimer son opinion, la spécificité et la technicité des sujets exigent des connaissances non négligeables si l'on attend un avis de qualité et qui pourrait s'avérer utile dans la formulation d'une politique quelconque. S'en tenant au langage du professeur Schutter, on pourrait affirmer que les consultations au niveau européen sont plutôt orientées vers l'avis expert et que, dans une approche démocratique, la procéduralisation de cette pratique ne saurait se réaliser sans une réévaluation des méthodes utilisées afin de permettre une meilleure synergie des acteurs engagés dans la consultation. Ce qui est pourtant un gain plus évident et plus immédiat en termes démocratiques est, selon nous, cette possibilité donnée à d'autres acteurs de la représentation de pénétrer sur la scène européenne et, en même temps, une certaine « démocratisation » de la Commission dans le sens où elle est devenue un partenaire ouvert et parfois privilégié des représentants des intérêts généraux ou spécifiques au niveau européen. Ce nouveau cadre qui commence à prendre contour au niveau du processus décisionnel européen est donc à la fois le résultat des évolutions du processus européen et le fondement pour l'émergence de nouveaux mécanismes et de nouvelles pratiques qui répondent à un idéal démocratique soumis à la logique de la pluralité et de l'activisme civique. Ce sont le repositionnement des acteurs longtemps marginaux de la scène publique européenne et leurs interactions plus dynamiques avec les principales institutions européennes qui tentent de devenir les piliers d'une approche démocratique renouvelée.

⁵³⁹*Ibidem*, p.218.

⁵⁴⁰*Ibidem*, p.219.

⁵⁴¹Le site de la Commission européenne (http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fr.htm) donne accès à la liste thématique de toutes les consultations – en cours et clôturées - ouvertes par l'institution.

§.2. Information, communication et démocratisation

La présence d'un nombre plus grand d'acteurs dans le paysage politique européen a entraîné l'apparition de nouveaux instruments d'interaction entre les institutions communautaires, d'une part et les organisations de la société civile et les citoyens, d'autre part. Ces instruments, bien que soumis à des logiques de fonctionnement et de participation différentes, peuvent être groupés autour du triptyque : information, communication, démocratisation. En fait, on pourrait considérer que le souci de dynamisation et de renforcement de la démocratie européenne est soutenu et consolidé par la multiplication des canaux d'information et l'intensification des actions de communication. Les nouvelles démarches mixent, dans des degrés variables, des actions informatives et communicationnelles ayant comme toile de fond l'ouverture démocratique (dans une logique de type participatif et délibératif). Cette nouvelle perspective repose sur une double orientation : l'une qui se concentre plutôt sur l'augmentation de la visibilité et de la transparence de l'activité des institutions (information et communication en tant que démarches de type cognitif) et l'autre qui essaie de « capter » les préoccupations les plus ordinaires des citoyens européens en tant qu'acteurs visés par le processus européen (communication et démocratisation en tant que démarches de type légitimant et symbolique, placées plutôt dans une logique commune d'action).

A. La multiplication des moyens d'information

L'information et la communication représentent l'une des facettes qui assurent le dynamisme des processus démocratiques modernes. L'information est entendue ici dans sa signification la plus générale, à savoir des données transmises à un récepteur capable de les interpréter et de les mettre en relation avec d'autres informations, contextualisées et faisant sens, tandis que la communication est vue comme une sorte d'« information interprétée » dans le sens où elle comprend déjà un point de vue où l'approche de l'émetteur sur le sujet à faire connaître. Ensemble, information et communication sont indissociables des processus de démocratisation, car elles peuvent contribuer à la stimulation et au renforcement de la participation publique des individus et des débats à caractère public.

De nos jours, le développement des technologies de l'information et de la communication, les possibilités de diffusion du savoir et de partage des connaissances ont déterminé la multiplication des sources et des instruments mis à la disposition des individus pour mieux connaître et comprendre les réalités de leur monde. A notre avis, la mise en commun des potentialités des réseaux d'information, des procédures, des réflexions stratégiques et des visions communes ne peut qu'aider à bâtir de nouveaux ponts entre les individus et les institutions en charge de la gestion du bien commun. On ne saurait pas nier que l'Union européenne a fait des efforts considérables pour mettre à la disposition de ses citoyens une quantité importante d'informations, sous les formes et dans les formules les plus diversifiées. Selon nous, il y a au moins trois grands instruments informationnels que l'Union a mis en place : l'accès aux documents des institutions, les services d'information spécialisés et des structures institutionnelles présentes sur le territoire des États membres. Les formes d'accès aux informations se sont elles aussi diversifiées. On peut contacter les différents services par courrier classique, par courriel, par téléphone ou par fax. Cela élargit sans doute la marge de manœuvre des citoyens qui veulent apprendre davantage sur l'Union européenne.

L'article 255 du Traité instituant la Communauté européenne stipule que « tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ». Cela permet donc à tout citoyen européen de s'informer sur l'activité des institutions (avec seule limite l'affectation de l'intérêt public ou privé) et le Règlement 1044/2001⁵⁴² met ce souci de transparence en rapport direct avec les préoccupations pour plus de démocratie et de légitimité au niveau européen : « la transparence permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, ainsi que de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique. La transparence contribue à renforcer les principes de la démocratie et le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont définis à l'article 6 du traité UE et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne » (par.(2) du Règlement). Au-delà, le règlement estime que, en vue « d'améliorer la transparence des travaux des institutions, le Parlement européen, le Conseil et la Commission

⁵⁴²Règlement (CE) N° 1049/2001 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

devraient donner accès non seulement aux documents établis par les institutions, mais aussi aux documents reçus par celles-ci » (par. (10) du Règlement).

Dans le souci de rendre ce droit efficace et opérationnel, plusieurs services spécialisés sont mis à la disposition des citoyens, dont le rôle est principalement de transmettre toute information sollicitée en rapport avec l'activité et les compétences de l'Union et de ses institutions. A cette fin, des services pour un public très large tels Europe Direct à la Commission européenne ou Courrier du citoyen au Parlement européen ont vu le jour, ainsi que des services d'appui à la recherche sur l'Union européenne, s'adressant à un public plus restreint (service CARDOC du Parlement européen, par exemple, qui offre de l'assistance aux chercheurs).

Enfin, les représentations de l'Union dans les États membres (représentations de la Commission européenne et surtout les bureaux d'information du Parlement européen) contribuent à renforcer une « démocratie européenne de proximité » dans le sens où elles font sortir l'Union de la perception d'une entité lointaine et trop complexe pour les gens ordinaires. Interagir chez soi avec l'activité des institutions communautaires peut être un moyen efficace de consolider la confiance et l'intérêt des citoyens pour le projet européen. Et cela d'autant plus que certaines de leurs actions sont censées contribuer au dynamisme du processus démocratique européen (comme nous allons le voir plus tard, avec les Forums citoyens).

A part ces trois grands moyens d'informations, les possibilités de s'informer sur l'activité des institutions communautaires sont complétées par les différentes options numériques conçues à cette fin : sites Internet, forums de discussion, transmission en ligne des sessions plénières du Parlement, chaînes de télévision (comme Europarlv), Europe by Satelit (accès audio à différents podcasts du Parlement). Évidemment, les services de presse et de communication dont disposent toutes les institutions communautaires représentent d'autres canaux d'accès à l'activité de l'Union.

L'importance d'avoir des dispositifs d'information diversifiée est indéniable pour le bon fonctionnement d'une démocratie. Il faut néanmoins positionner correctement ces instruments par rapport au processus de démocratisation de l'Union européenne : la disponibilité des données ou la performance des instruments ne conduisent pas, à elles seules, à davantage de démocratie et, d'autre part, l'information en tant que telle ne garantit pas l'émergence d'un espace de débat et d'affrontement des idées si nécessaire à la dynamisation de la démocratie européenne.

B. La communication au service de la démocratie

Le rôle de la communication dans les sociétés complexes d'aujourd'hui est sans doute multiple : information interactive, stimulation du débat, partage des expériences, élaboration commune de projets, etc. L'intérêt de notre recherche pour la communication naît de la capacité de cette dernière à créer des liens entre les membres d'une communauté politique, donc d'être un fondement intersubjectif et politique de la démocratie. En d'autres termes, la perspective communicationnelle qui nous paraît intéressante au niveau européen est celle de la création de sens et de liens à l'intérieur d'une communauté. Aujourd'hui, la politique est aussi un processus de communication, et, inversement, la communication est aussi une boîte à outils pour la politique. Cela nous permet donc de voir dans cette rencontre non dépourvue d'ambiguïtés et qui se laisse difficilement encadrer dans des concepts théoriques les prémices d'une nouvelle vision du et de la politique qui met au premier plan les vertus de la parole et du dialogue (ce qui n'est d'ailleurs pas si nouveau que cela, vu que depuis Aristote on reconnaît à l'homme, dans sa dimension sociale et politique, des capacités langagières).

La communication pourrait être un instrument dynamique au service du processus démocratique européen, puisqu'elle est en mesure de fournir des éléments visant à consolider la participation civique, tout en contribuant à l'implication active des citoyens dans la construction de leur espace politique commun. En d'autres termes, il s'agirait de ce que J. Gerstlé⁵⁴³ appelle une « conception délibérative » de la communication, en faisant référence aux mots de J. Cohen et à sa vision normative de la démocratie : « la notion de démocratie délibérative s'enracine dans l'idéal intuitif d'une association démocratique dans laquelle la justification des termes et des conditions de l'association procède d'une argumentation et d'un raisonnement public de citoyens égaux. Les citoyens, dans un tel ordre, partagent un engagement commun vis-à-vis de la résolution des problèmes de choix collectifs à travers un raisonnement public, et considèrent leurs institutions de base légitimes dans la mesure où elles établissent un cadre favorable à une délibération publique libre ».⁵⁴⁴ Pour J. Gerstlé,

⁵⁴³ J. Gerstlé, *La communication politique*, Paris, Armand Colin, 2004.

⁵⁴⁴ J. Cohen, « Deliberation and Democratic Legitimacy », in A. Hamlin, Ph. Petit (eds.), *The Good Polity*, Oxford, Blackwell, 1989, cite par. J. Gerstlé, *op. cit.*, p.12.

communication et démocratie vont de pair à l'intérieur d'un triptyque qui est : *publicisation – politisation – polarisation*. La publicisation d'un problème est « le processus par lequel l'unité sociale concernée reconnaît son existence en tant que problème (...). Autrement dit, (...) c'est son installation dans l'agenda public du groupe qui passe par l'exercice d'opérations de communication », la politisation représente « le travail qui consiste à affecter à une autorité publique la prise en charge du problème ainsi publiquement reconnu », c'est la construction de la responsabilisation (*accountability*) et la polarisation signifie que des projets opposés « se sont solidifiés et prétendent porter le règlement adapté à la situation problématique ».

Au niveau européen, l'approche en matière de communication reste, jusqu'à présent, loin derrière les potentialités démocratiques de cet instrument. Elle ressemble plutôt à des déclarations de bonnes intentions qu'à une vision unitaire et substantielle qui propose des stratégies porteuses de sens et qui définit des dispositifs concrets de mise en œuvre. Les différents documents⁵⁴⁵ qui jalonnent la politique européenne de communication (dont le plus important demeure le Livre blanc sur la communication⁵⁴⁶, présenté en février 2006 par Mme Margot Wallström, à l'époque vice-président de la Commission européenne chargée des relations institutionnelles et de la stratégie d'information) reposent sur trois axes principaux qui guident cette démarche au niveau de l'Union : « écouter les citoyens et prendre en compte leurs avis et leurs préoccupations », « expliquer de quelle manière les politiques européennes influent sur la vie des gens » et « communiquer avec les citoyens au niveau local, par l'intermédiaire des médias qu'ils préfèrent, dans le contexte national ou local ».⁵⁴⁷

Pour faire de la communication un instrument efficace dans la construction démocratique européenne, il serait nécessaire, à notre avis, de passer d'une communication de type linéaire et assez basique qui est le transfert d'information vers des formes plus subtiles, telle la communication comme « processus transactionnel »

⁵⁴⁵ Comme : le Plan d'action pour améliorer la communication en Europe (2005), le Plan D comme Démocratie, Dialogue, Débat (2005), le Livre blanc sur la communication (2006), Debate Europe (2008), la Nouvelle stratégie Internet de la Commission (2008), la Nouvelle stratégie audiovisuelle de la Commission (2008), Comblant le déficit de communication entre l'UE et ses citoyens par l'intermédiaire d'une coopération et de partenariats efficaces - suivi du document sur la communication de 2006 (2008), Évaluation des projets Plan D / Debate Europe de consultation des citoyens (2009).

⁵⁴⁶ Communication de la Commission européenne, 1^{er} février 2006, « Livre blanc sur une politique de communication européenne », COM(2006)35 final.

⁵⁴⁷ http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/what_we_do/index_fr.htm

ou comme « espace de dialogue ». ⁵⁴⁸ Cela suppose un regard renouvelé sur la nature même de la construction européenne. Une possible réponse pourrait être, par exemple, une politique de communication qui s'inspirerait du modèle interprétatif ⁵⁴⁹ proposé par des théoriciens de la communication organisationnelle. Dans cette approche, l'organisation est un réseau de signifiés dont la réalité se construit, socialement, à travers des interactions entre des individus par le truchement de la communication. Cela en fait un espace d'ouverture, de coopération, de négociation et de dialogue. Sous cet angle, la communication devient un processus d'appropriation des finalités générales des objectifs par tous les acteurs impliqués et qui impose le dialogue, la coopération et la co-élaboration comme les formes les mieux adaptées pour répondre à l'atteinte d'un but commun. Dans cette perspective, le projet européen serait également vu comme une culture où l'action sociale devient possible lorsque les personnes concernées partagent des signifiés subjectifs. Cette perspective permettrait de donner un vrai contenu à la politique de communication de l'UE, d'en faire un vecteur de la connaissance et de la culture, de forger une identité plus claire du projet européen et, enfin, de mettre au profit de la démocratie européenne une action fondée sur l'échange et le partage. En même temps, une telle vision serait en accord avec la nouvelle approche démocratique européenne, qui cherche à se construire à partir des interactions multiples, des négociations, des débats collectifs et des comportements manifestes, comme nous allons voir dans les lignes qui suivent.

Section II – Les rencontres citoyennes et le renforcement de la démocratie européenne

L'échec du projet de constitution européenne a déterminé les dirigeants européens à s'ouvrir davantage vers la société civile et les citoyens, à leur proposer un débat plus dynamique et des formules d'interaction variées, leur permettant de mieux saisir les vraies préoccupations des citoyens. Une « période de réflexion » a été

⁵⁴⁸ E. M. Einsberg et Jr. H. L. Goodall (*Organizational communication: balancing, creativity and constraint*, New York, St. Martin's Press, 1997) parlent de cinq types de communication organisationnelle : comme transfert d'information, comme processus transactionnel, comme stratégie de contrôle, comme équilibre entre créativité et contrainte et comme espace de dialogue.

⁵⁴⁹ T. D. Daniels, B. Spiker, M. Papa, *Perspectives on organizational communication*, Dubuque, Brown&Benchmark Publishers, 1997 ; les auteurs parlent de trois modèles de la communication organisationnelle : le modèle traditionnel, le modèle interprétatif et le modèle critique. Dans le modèle traditionnel, la communication est un comportement qui peut être mesuré et ordonné. Dans le modèle critique, la communication est vue comme outil de domination.

accordée à tous les acteurs, censée leur donner l'occasion d'exprimer leurs points de vue et de conjuguer leurs efforts pour répondre aux défis de l'Europe commune. Dans le contexte de la bonne gouvernance, devenue, depuis 2001, le maître mot qui guide l'action démocratique européenne, la galerie de portraits (pour reprendre l'expression d'Hélène Michel⁵⁵⁰) des acteurs de l'Union européenne s'est élargie et, peu à peu, les mécanismes mis à leur disposition se voient aussi multiplier. Qu'il s'agisse des initiatives de la Commission, des interactions plus techniques et spécialisées, d'un dialogue consolidé entre le Parlement européen et les citoyens, le registre démocratique européen se diversifie et le processus décisionnel, sans être modifié dans sa substance, est soumis à des influences et à des pressions multiples qui mènent, inévitablement, à un nouveau dynamisme démocratique.

§.1. Les Forums citoyens et les Agora

En 2005, la Commission européenne a proposé aux États membres de soutenir davantage le dialogue sur l'avenir de l'Europe en vue de trouver un nouveau consensus sur les initiatives communes à prendre et les actions à mener. Il s'agit de son fameux Plan D (comme Démocratie, Dialogue, Débat) dont la vice-présidente de la Commission de l'époque, Margot Wallström, a déclaré qu'il était « conçu comme un exercice de débat, de dialogue et d'écoute, (...) un moyen de mobiliser les idées politiques pour provoquer le changement » et qui « vise à injecter plus de démocratie dans l'Union européenne, à favoriser un vaste débat public et à permettre la réalisation d'un nouveau consensus sur la direction future de l'UE ».⁵⁵¹ En réponse à cette initiative de la Commission, le Parlement européen a proposé lui aussi la mise en place des forums de discussion et de débat avec les citoyens dont les plus importants (par ampleur et récurrence) sont les Forums citoyens et les Agora.

A. Les Forums citoyens ou la démocratie de proximité

Depuis son élection directe, le Parlement européen a continuellement cherché à améliorer ses interactions avec les citoyens et à construire des liens plus forts avec

⁵⁵⁰ H. Michel, « Introduction. Un groupe en pratique, les pratiques d'un groupe », in H. Michel (sous la dir. de), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2005.

⁵⁵¹ Communiqué de presse du 13 octobre 2005.

ceux-ci. L'intérêt de moins en moins faible que l'exercice électoral européen exerce sur les citoyens montre aussi l'échec de l'assemblée à trouver les mécanismes pour approcher les citoyens. Dans le souci d'« écourter les distances » jusqu'à Bruxelles, il a mis en place des Bureaux d'information dans chacun des pays membres, en essayant, par cela, à la fois une stratégie d'image, de communication et de consolidation du dialogue démocratique. A travers l'activité de ses Bureaux, le Parlement vise aussi à proximiter la démocratie européenne, dans un contexte où le processus démocratique européen recherche de plus en plus l'appui actif de ses citoyens. L'idée de démocratie de proximité n'est pas nouvelle, la notion est très présente dernièrement dans les discours sur la démocratie locale (comme nous l'avons vu plus haut dans notre analyse), ce qui ne signifie toutefois pas que nous sommes en face d'un concept rigoureux. Supposée favoriser la démocratie par le renforcement du lien social et politique (pour l'instant, il n'y a pas d'études qui nous présentent ses ressorts et ses fonctions, comme si « la proximité suffisait à elle seule à créer les conditions de la démocratie »⁵⁵²), la démocratie de proximité semble donc être récupérée également à des fins européennes. La démarche est quelque peu inhabituelle, dans le sens où l'une des critiques adressées à l'idée de proximité est justement sa dimension très locale/localisée/localisante (le phénomène de NYMBY – not in my back yard). Faire ensuite le passage du repliement sur des intérêts locaux (nationaux, dans notre cas) à des intérêts généraux (européens, dans notre cas) de façon à pouvoir dégager des rencontres et des interactions des éléments favorisant l'émergence d'un espace permanent de débat à grande échelle (européenne, supranationale) cela reste un défi considérable, à notre avis. Cela va sans nier le fait que cette forme de démocratie de proximité reste une voie toute aussi valide que d'autres pour promouvoir une citoyenneté active, pour encourager une voix citoyenne ou pour stimuler les citoyens à faire valoir leur point de vue au de-là de la citoyenneté légale et de l'élection des représentants politiques.

L'instrument principal à travers lequel le Parlement essaie de mettre en place cette vision de proximitation de la démocratie est représenté par les Forums citoyens. Ceux-ci ont été lancés en 2006 comme des projets pilotes. Initialement prévues dans cinq pays –France, Allemagne, Grèce, Pologne et Suède – auxquels s'est ajouté le Portugal dans le contexte de la visite du Président du Parlement européen (Joseph

⁵⁵² M.-H. Bacqué, *Démocratie participative – Démocratie de proximité*, intervention soutenue à Brest, 2002 (<http://www.adels.org/edition/BacqueBrest.pdf>).

Borrell) dans ce pays, ces rencontres ont vu leur durée de vie augmenter, puisque la Conférence des Présidents du 18 juin 2006, encouragée par le succès dont parlent les rapports internes, décide d'inviter tous ses Bureaux d'information à poursuivre ce type d'activités. Quatre nouveaux pays sont choisis pour organiser des Forums dans le deuxième semestre 2006 : Pays-Bas, Italie, Slovénie et République Tchèque. La Conférence des Présidents s'est accordée, en janvier 2006, sur les principaux éléments de ce type de rencontres : perspective locale, interaction avec les organes nationaux/régionaux/locaux, bonne couverture médiatique, accent sur des thèmes significatifs pour chaque région, identité visuelle unique. Le 12 septembre 2006, la Conférence a pris la décision de transformer les Forums citoyens en des instruments permanents de communication avec les citoyens, leur objectif déclaré étant d'encourager les citoyens à exprimer leurs besoins et leurs attentes. Durant le premier semestre 2006, 16 Forums citoyens ont eu lieu dans les 6 pays participant au projet ; 21 rencontres s'y sont ajoutées pendant la deuxième phase (deuxième semestre 2006 et début 2007). A partir de 2007, ce genre d'activité est déjà au programme de la quasi-totalité des Bureaux d'information, devenant un instrument récurrent pour lancer des débats et pour tenter de créer des synergies entre les citoyens et leurs représentants européens.

Pour l'analyse de ce type de rencontres, il faut d'abord préciser que les données et les informations disponibles sont très générales et plutôt techniques (statistiques). Il n'y a pas d'analyses qui leur soient consacrées et il n'y a pratiquement pas d'échos significatifs suite à leur organisation, même si, à en juger par leur multiplication, on pouvait croire à une démarche plutôt réussie. Au-delà de l'intérêt plus ou moins étendu que cet exercice a pu avoir pour chacune des personnes qui y participèrent (sans doute pour des raisons fort différentes), il est difficile de juger de son impact sur les citoyens en tant que membres d'une communauté politique européenne *in nuce*. Nos observations sont donc principalement fondées sur l'analyse des rapports dressés par les Bureaux nationaux, le Bureau de coordination des Bureaux nationaux, ainsi que sur quelques témoignages des citoyens ayant participé à ce type de réunions.

La première des évidences que l'observation des Forums révèle est le souci de la *diversité* des participants, sous des formes multiples. Durant l'étape pilote (2006), on peut déjà remarquer ce souci dans le choix des pays : il y a des pays fondateurs, qui pratiquent l'exercice de l'intégration depuis plus d'un demi-siècle (France,

Allemagne, Italie, Pays-Bas) et de nouveaux pays membres (Pologne, Slovaquie, République Tchèque), des pays dont le développement économique a été fortement soutenu par des aides communautaires (Grèce), des pays du Nord, manifestant généralement un enthousiasme plus modéré par rapport au projet européen, des pays dont les citoyens se sont prononcés contre le traité constitutionnel (France et Pays-Bas) et des pays où la participation aux élections européennes (de 2004) a connu des taux très faibles. L'ouverture des Forums à la participation du grand public (peuvent y participer tous ceux qui désirent exprimer et partager leurs points de vue sur l'Europe) et la mise en discussion des thèmes relevant de la quasi-totalité des domaines d'action semblent témoigner de la même préoccupation pour assurer la multiplicité des points de vue et la diversité des approches. Le deuxième élément qui caractérise ces Forums, à en croire leurs organisateurs, est la *participation à la hausse*. Selon le Rapport intermédiaire 2008⁵⁵³, 37 rencontres ont eu lieu dans 15 États membres entre le 1^{er} janvier 2008 et le 30 juin 2008. Elles ont mobilisé plus de 12.000 participants et 78 membres du Parlement européen. Il s'agirait, selon les rédacteurs du Rapport, d'une augmentation de 140% de la participation à ces Forums par rapport à la même période de l'année 2007. Enfin, le troisième élément, toujours sur la base des rapports des organisateurs, serait leur *succès*. Cette réussite est présentée à travers différentes formulations : « après avoir fourni des preuves d'efficacité en plus d'être très bien accueillis par le public », « une réussite et un instrument de communication très bien accueilli par le public ».⁵⁵⁴ Un succès qui se suffit à lui-même, semble-t-il, puisque l'on nous épargne tout détail sur les instruments utilisés pour le « mesurer ».

Au-delà des données numériques et de la description de la manière dont chaque Forum s'est déroulé, les rapports intriguent par l'absence de tout élément d'analyse plus substantiel. Sollicités à nous fournir plus de détails concernant ces événements, les Bureaux nationaux n'ont été en mesure de nous offrir des informations plus précises ni sur le profil social des participants, ni sur les critères utilisés pour apprécier le degré de satisfaction des citoyens ou des éléments qui permettent de saisir leur positionnement par rapport à ce type de débats (tous ces éléments auraient permis de mieux comprendre et encadrer les réactions et les motivations qui animent le public), ni sur le suivi de ces rencontres. Les Forums semblent être, de façon paradoxale, des moments démocratiques répétitifs, mais

⁵⁵³ *Citizen's Forum Interim Report 2008*.

⁵⁵⁴ *Ibidem*.

« isolés », donc difficiles à être inclus dans une réflexion sur les mécanismes permettant de bâtir un espace public européen représentant un continuum démocratique. Ajoutons à cela les observations faites plus haut sur la vision fort locale (nationale) que ces Forums mettent en avance et la capacité de ces rencontres d'agir en tant que mécanismes de démocratisation au niveau européen devient encore plus insaisissable. D'autre part, la démarche du Parlement européen est censée s'inscrire dans cette nouvelle vision démocratique européenne qui sous-tend que la participation et les débats publics conduisent à une communauté politique plus forte et à des décisions plus légitimes (même si, sur ce dernier point, il reste encore que les théories délibératives expliquent comment). Pour cela, il est nécessaire qu'il existe de vrais enjeux qui soient mis en discussion et une marge de pouvoir qui permettent aux citoyens d'être pris en considération. D'autre part, il faut que l'implication des citoyens soit effective (il ne suffit pas d'être présents), qu'ils soient réellement informés et qu'il existe un vrai espace décisionnel. Il est clair que la manière dont se déroulent actuellement les Forums citoyens est loin de répondre à ces critères.

B. Les Agora : un projet à dimensions européennes

Le peu d'échanges effectifs entre la sphère politique et la sphère civile au niveau européen a déterminé la création, en 2006, à titre d'essai, d'un nouveau mécanisme de dialogue : les Agora citoyennes⁵⁵⁵. Telles que présentées par leurs créateurs, les Agora sont supposées représenter « un lien entre le Parlement européen et la société civile européenne (...), un outil unique, par sa structure et sa portée, pour débattre avec les citoyens des questions figurant sur le calendrier législatif du Parlement ». ⁵⁵⁶ Quant à leur objectif, ceux-ci cherchent « à dépasser un triple clivage » : entre les institutions et les citoyens, entre les différents acteurs de la société civile européenne et entre une pluralité d'identités existantes en Europe. Cette « rencontre directe et à grande échelle, se déroulant au cœur même du lieu de décision législative » qu'est l'Agora viserait donc à mieux capter les attentes des citoyens, mettre en dialogue des acteurs qui, pour la plupart du temps, s'ignorent et à « dépasser les blocages nés des réflexes nationalistes et transcender les frontières pour que les

⁵⁵⁵ Nos observations visent uniquement les deux premières rencontres Agora. Une troisième a eu lieu du 25 au 28 janvier 2011 et a été consacrée à lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

⁵⁵⁶ <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=FR&id=70>

acteurs clés d'un dossier confrontent vraiment leurs certitudes à celles de leurs voisins». ⁵⁵⁷ Initiées par l'eurodéputé Vert Gérard Onesta et approuvées par le Bureau du Parlement européen le 12 juin 2006, les Agora ont vu le jour en novembre 2007 (première rencontre : les 8 et 9 novembre), autour d'un thème consacré à l'avenir de l'Europe. Le Bureau avait déjà établi, en décembre 2006, les grands sujets à aborder lors des réunions d'essai : changement climatique, vision des nouvelles générations sur l'Europe, dimension sociale de la construction européenne. Des priorités politiques européennes (le Traité de Lisbonne) ont déterminé un changement de programme ⁵⁵⁸, les Agora débutant avec un débat consacré au Futur de l'Europe (novembre 2007), suivi plus tard (les 12 et 13 juin 2008) d'un débat sur le changement climatique. Les deux premières Agora constituent une illustration à la fois de l'intérêt croissant de la société civile pour un dialogue mieux encadré avec les institutions communautaires ainsi que des obstacles que les expériences démocratiques à cette échelle peuvent rencontrer. Même si, tout comme pour les Forums, les sources d'informations sont essentiellement institutionnelles, la démarche en elle-même est plus élaborée, plus structurée et plus encadrée que les Forums, ce qui offre un meilleur point de départ pour une analyse. D'autre part, les Agora s'adressent à des organisations de la société civile qui sont des interlocuteurs plus facile à « approcher » que les citoyens ordinaires. Nos observations se fondent, d'une part, sur l'analyse des différents documents produits par les institutions européennes en rapport avec les Agora et aux échanges avec les représentants d'une dizaine d'organisations participants (sur une quarantaine qui ont été contactées) qui ont désiré nous faire part de leur expérience.

Nos premiers constats visent la nouveauté du projet. D'abord, il s'agit d'un dialogue structuré à l'échelle transnationale (les participants, venus de tous les pays membres, se réunissent à Bruxelles), de nature délibérative (les participants discutent et font des propositions concrètes) et qui est placé dans une logique de cohérence politique (les commissions du Parlement, parties prenantes aux débats, sont directement concernées pour leur activité législative). La méthode proposée est, elle aussi, innovante et interactive : elle inclut un volet pilotage (sous la commande des

⁵⁵⁷ http://www.europarl.europa.eu/compar/agora/agora_functioning_fr.pdf.

⁵⁵⁸ Sur proposition de la commission des affaires constitutionnelles et de son président, M. Leinen.

membres et du personnel du Parlement, mais en concertation avec la société civile⁵⁵⁹), une partie débat, thématisée autour de cinq ateliers sur des questions ponctuelles relatives au grand sujet de discussion et une dimension informationnelle qui permet l'accès à des documents variés, voire même une réaction de la part des citoyens⁵⁶⁰. Une autre nouveauté consisterait en ce que les organisateurs ont appelé la « dimension didactique » de ces rencontres : « les participants de l'Agora ne sont pas simplement invités à s'exprimer oralement ou en déposant des contributions, mais aussi et surtout (...) à synthétiser en commun, et par écrit, analyses et propositions. Il s'agit là de souligner les consensus possibles, ou bien de lister clairement les options divergentes en présence. Le résultat d'une Agora pourra ainsi, potentiellement, être pleinement intégré dans la réflexion législative européenne ». ⁵⁶¹

D'autres éléments sont aussi assez remarquables. Les moyens qui ont été déployés pour ces débats, au niveau financier, logistique, organisationnel sont loin d'être négligeables : le Parlement a mis à disposition les salles nécessaires et a pris en charge les frais de personnel, de communication et d'information, de traduction et d'interprétation, de voyage et certains des frais de restauration des participants. Quant

⁵⁵⁹ « Le sujet de l'Agora est arrêté par la Conférence des Présidents de groupes politiques du Parlement européen. Cet organe s'attache à choisir un sujet central et transversal de l'agenda européen, au sens qu'il impacte de nombreux aspects des politiques de l'Union et concerne le plus grand nombre de citoyens.

L'Agora est ensuite pilotée au jour le jour sur le plan technique par le "Secrétariat Agora", mis en place par le Secrétaire Général du Parlement européen sous la responsabilité d'un Directeur de ses services. Ce Secrétariat s'appuie également sur une "Task Force" où sont représentés tous les services concernés au sein du Parlement (secrétariats des Commissions parlementaires, Budget, Information, Sécurité, Protocole...).

Le Secrétariat Agora se tient à l'entière disposition de tous les participants de l'Agora (députés et ONG) pour les accompagner dans leur participation, avant ou pendant l'événement.

La responsabilité politique de la mise en oeuvre de l'Agora a été confiée par le Président du Parlement à un de ses Vice Présidents. Ce dernier, en s'entourant des conseils réguliers d'autres Vice Présidents (notamment ceux qui sont en charge de la Politique d'Information et de Communication) ainsi que de l'avis du Président de la commission parlementaire "pilote" sur le thème choisi (ici la Commission "Climat") :

- établit la liste des commissions parlementaires potentiellement concernées
- précise le calendrier (en accord avec la Conférence des Présidents et la commission pilote)
- doit garantir le pluralisme d'opinion et d'origine géographique en organisant les divers éléments du débat (thèmes des ateliers, équipes de modérateurs et de rédacteurs)
- supervise le déroulement de l'événement (avec l'appui technique du Secrétariat Agora et de la Task Force)
- rend compte, à leur demande, devant les divers organes du Parlement.

L'ensemble de ces opérations de pilotage se fait en dialogue étroit et constructif avec la société civile elle-même, et ce, au travers de réunions régulières qui ont lieu au Parlement avec les grands "réseaux de réseaux" (représentants de la société civile auprès des institutions européennes) » (http://www.europarl.europa.eu/comparl/agora/agora_functioning_fr.pdf).

⁵⁶⁰ Les citoyens ont la possibilité de s'exprimer sur le Forum en ligne spécialement créé pour les Agora, en ce mettant en contact avec une organisation participante, sous la responsabilité de cette dernière.

⁵⁶¹ http://www.europarl.europa.eu/comparl/agora/agora_functioning_fr.pdf.

à la sélection des organisations participantes, sans qu'il y ait des critères précis, les commissions spécialisées du Parlement, les eurodéputés ou les coordinateurs choisissant parmi les associations et les ONG les plus actives ou connues dans leur domaine d'intervention (experts, représentants d'associations, de syndicats, d'organismes professionnels, de think tanks). La transparence des débats et de la démarche dans son ensemble est assurée avant, pendant et après le déroulement des débats (il y a un site Internet spécial consacré à l'événement, accessible avant l'ouverture de l'Agora, les citoyens peuvent réagir sur le Forum Internet dédié, il y a une couverture médiatique qui accompagne toutes les étapes de la démarche).

Telle qu'imaginé par ses concepteurs, l'Agora semble pouvoir offrir un cadre de débat intéressant pour permettre aux acteurs de la société civile de s'exercer au jeu démocratique européen. Elle pourrait même devenir un espace symbolique de débat qui contribue à l'émergence d'un intérêt général européen. A condition de lui donner des possibilités réelles d'ancrage dans le processus décisionnel européen, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

§.2 . De faibles palliatifs démocratiques

La participation et les débats citoyens sont des démarches démocratiques qui mobilisent des perspectives multiples : une meilleure gestion des affaires publiques, des liens sociaux renforcés, des rapports politiques renouvelés et une implication démocratique censée influencer sur la culture civique même. Qu'il s'agisse des objectifs de type social, politique ou d'une simple question de gestion, les expériences participatives et délibératives tentent de dépasser ce « problème » de la démocratie représentative qui fait que l'opinion des citoyens au-delà du vote reste peu ou mal connue, tandis que des questions importantes soit ne constituent pas de sujets clés des campagnes électorales, soit apparaissent en dehors du temps électoral. Les Forum citoyens et les Agora expérimentés au niveau européen s'inscrivent dans cette tentative de création d'un continuum démocratique née de l'interaction entre la pluralité des intérêts existants au niveau européen. En termes effectifs, ils s'avèrent des démarches trop imprécises pour pouvoir contribuer réellement au renforcement du processus démocratique au niveau européen.

A. Un bilan mitigé

L'analyse des Forums et des Agora que nous avons pu réalisée montre des résultats peu convaincants. Sans revenir ici sur différentes questions laissées sans réponse par les approches théoriques qui les inspirent et dont nous en avons mentionné une partie, les éléments concrets mis en lumière par leur déroulement même ne sont pas en mesure de produire trop d'enthousiasme.

Le nombre important des Forums qui ont eu lieu dans tous les pays membres depuis leur création n'a eu aucun effet démocratique visible. Peu connus du grand public, ils sont peu médiatisés, les efforts des organisateurs mêmes de les faire connaître restent minimaux (quelques lignes dans la presse locale ou nationale, le site Internet du bureau organisateur, des affiches dans des universités), leur présentation est plutôt laconique et les traces des rencontres difficilement retrouvables au bout d'un certain temps. Suspendus entre un temps démocratique réel et un temps démocratique idéal, sans ancrage dans le déroulement effectif du processus européen, ces rencontres nous font penser plutôt au constat d'A. Bevort : « la participation demeure un idéal qu'il faut honorer mais ne pas trop pratiquer ».⁵⁶² Il faut reconnaître aussi que la démarche en elle-même est plus difficile à gérer que les Agora. Au-delà d'être obligés de faire face à une faible conceptualisation, à une « mise en scène » sommaire et à un intérêt limité, les Forums s'adressent principalement aux citoyens ordinaires qui ont l'habitude de réfléchir en termes locaux/nationaux et qui, le plus souvent, connaissent peu les enjeux européens. Cela non seulement rend difficile le passage du national à l'europpéen, mais présente aussi le danger que les rencontres soient « confisquées » par des professionnels ou des militants ou qu'elles soient utilisées comme contre-pouvoir. Certains auteurs, s'appuyant sur l'exemple des exercices délibératifs mis en pratique aux États-Unis, ont mis en évidence les dangers qui peuvent apparaître, comme le caractère inégalitaire (l'accès inégal à la parole) des délibérations ou l'effet de polarisation. Ainsi, L. Sanders⁵⁶³, en parlant de l'expérience des jurys citoyens, a pu constater que ce sont généralement les individus le mieux positionnés (en termes de statut social et culturel) qui ont tendance à prendre la parole et à entraîner les autres⁵⁶⁴. Pour sa part, C. Sunstein⁵⁶⁵ a mis en évidence comment la

⁵⁶²A. Bevort, *Pour une démocratie participative*, Paris, Presse de Sciences Po, 2002, p.16.

⁵⁶³L. Sanders, « Against Deliberation », *Political Theory*, n.25 (1)/1997.

⁵⁶⁴Ce constat rappelle la critique que J. J. Rousseau faisait à la démocratie athénienne, qu'il considérait une « démocratie dominée par les orateurs et les savants »).

⁵⁶⁵C. Sunstein, *Democracy and the Problem of Free Speech*, New York, Free Press, 1993.

discussion et l'échange peuvent conduire à une polarisation des opinions : des individus qui ont une certaine opinion sur un sujet (la peine de mort, par exemple) au début de la délibération, non seulement conserve leur point de vue suite aux discussions, mais leur position est encore plus extrême.

Pour ce qui est des Agora, la situation semble être plus prometteuse. Dès le départ, elles bénéficient de l'avantage de mobiliser des acteurs qui, de par leurs activités, interagissent régulièrement avec l'Europe et qui, à la différence des citoyens ordinaires, disposent de plus de moyens (financiers, informationnels, d'expertise) pour avoir une intervention plus significative et plus à même d'animer le débat politique dans l'Union européenne. Il y a ensuite des éléments quantitatifs et qualitatifs significatifs : 410 représentants d'ONG participant à la première Agora et plus de 540 à la deuxième et un nombre important de structures institutionnelles impliquées (commissions parlementaires du Parlement européen, eurodéputés et certains vice-présidents, association de la Commission européenne et du Comité économique et social aux travaux préparatoires et aux débats). En même temps, l'intervention des commissions spécialisées⁵⁶⁶ du Parlement européen a assuré une sorte de « légitimité » au choix des organisations participantes en termes de représentativité et a représenté l'interface la plus apte à gérer le dialogue entre l'institution communautaire et les ONG, il y a eu une dynamique interne assez soutenue à travers l'activité d'une *task force* en charge de l'articulation des différentes positions (Secrétariat général, Cabinet du Président, groupes politiques), et la qualité des travaux produits durant les Agora a été reconnue (« leurs interventions ont été remarquées pour leur qualité, l'esprit de responsabilité et de recherche de consensus (...). D'ailleurs, les conclusions et textes finaux remis par les rédacteurs démontrent un travail de haute qualité, une bonne implication des modérateurs, ainsi qu'une concertation réussie entre la société civile et le Parlement européen »⁵⁶⁷). Cela n'empêche toutefois que l'expérience connaisse des limites dont les plus importantes sont son manque d'effectivité et l'impossible ancrage dans la durée. Ni les Forums, ni les Agora ne produisent aucun effet sur le processus d'élaboration de normes et de politiques au niveau européen. Même les documents (de qualité, semble-t-il) produit lors des Agora semblent se perdre quelques part dans les couloirs de Bruxelles. Quant

⁵⁶⁶Il s'agit de la commission des affaires constitutionnelle pour l'Agora sur le Futur de l'Europe et de la commission temporaire CLIM pour l'Agora sur le Changement climatique.

⁵⁶⁷Rapport d'évaluation des Agoras par le Secrétaire général du Parlement européen, le 10 mars 2009, p.2.

à l'ancrage dans la durée des Agora, le Parlement n'est pas disposé à courir le risque de voir « confisquer » une partie de ses fonctions démocratiques par d'autres acteurs : « ce mécanisme de concertation directe avec les organisations représentatives de la société civile ne doit cependant être utilisé qu'au moment où le Parlement le jugerait opportun, sans périodicité préétablie, pour traiter des sujets majeurs inscrits à l'agenda politique européen. En effet, même si l'Agora a été vécue par la société civile comme un signal extrêmement positif de la confiance que le Parlement place dans les citoyens européens, elle doit rester une méthode de travail très souple et donc peu institutionnalisée ». ⁵⁶⁸

Les Forums citoyens et les Agora s'inscrivent dans une logique d'ouverture démocratique qui est, à notre avis, indispensable pour la vivacité du processus démocratique européen. Faute d'une institutionnalisation et d'une procéduralisation claires et inscrites dans une démarche démocratique cohérente, il est peu probable que ce type de démarche puisse se transformer en dispositifs qui rendent compte d'un « nouvel esprit » démocratique, fondé sur de nouvelles techniques, de nouveaux savoir-faire, voire même de nouvelles institutions. Dans leur forme actuelle, ces rencontres sont loin de laisser présager une certaine homogénéisation des pratiques de démocratie participative et délibérative ; elles offrent plutôt l'image d'un puzzle dont les pièces ont du mal à former un ensemble. Et cela dans un double sens : d'une part, elles sont insuffisamment élaborées pour pouvoir produire une dynamisation et un renouveau de l'action publique au niveau européen et, d'autre part, elles ont besoin d'être intégrées dans une vision démocratique cohérente et qui définit également leurs modes d'articulation avec la démocratie représentative.

B. Participation, délibération et démocratie représentative : quels rapports ?

La démocratie représentative demeure le modèle démocratique le plus développé et qui influe le plus sur la construction démocratique européenne, mais nous assistons aussi à une diversification du répertoire démocratique au niveau de l'UE : nouveaux mécanismes, nouveaux acteurs, nouvelles tendances. Les nouvelles formes de construction démocratique, tout en essayant d'ouvrir les processus décisionnel à une pluralité d'acteurs, doivent en même temps clarifier leurs rapports

⁵⁶⁸ *Rapport précité*, Propositions pour l'avenir, p.6.

avec les formes classiques de la démocratie représentative qu'ils veulent compléter ou « corriger ». Placées dans des logiques différentes, les perspectives mises en avant par la démocratie participative et délibérative et l'approche représentative ne sont pas irréconciliables.

La complexification du politique produit un effet paradoxal : d'une part, le cercle des acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des politiques publiques s'élargit et, d'autre part, nous assistons à une sorte de professionnalisation du politique, qui devient de plus en plus un métier d'experts. Ce paradoxe conduit en pratique à une distinction très importante. J. P. Gaudin rappelle que « les recherches ont avancé des distinctions utiles entre ce que typologiquement peut être un *forum* de débat, où les points de vue et les opinions s'affrontent publiquement et *l'arène* de négociation d'une opération donnée, réunissant de manière plus fermée des professionnels et des intérêts directement concernés ». ⁵⁶⁹ Le processus politique s'ouvre donc davantage, mais il s'adresse plutôt à un citoyen-expert. Ce constat est d'autant plus évident au niveau européen, qu'il constitue un domaine dont la complexité rend difficile une implication citoyenne très poussée dans le processus décisionnel ordinaire (même dans les conditions, encore peu probables, de la constitution d'un espace public à l'échelle européenne).

Un autre aspect important, que nous avons déjà souligné, relève du fait que la pratique des rencontres citoyennes tourne essentiellement autour des problématiques locales, ce qui permet de révéler les avantages d'une telle démarche dans des conditions spécifiques : échelle réduite, questions ponctuelles et ayant des effets directs sur la communauté et parfois situés dans un horizon de temps assez proche. Cela fait que, pour ces rencontres, il s'agit de faire participer des communautés déjà existantes (les gens se perçoivent mutuellement comme appartenant à une même communauté) et dont les membres sont visés plutôt dans leur qualité d'habitants que de citoyens. Difficile donc d'imaginer comment passer de ces exercices de « démocratie de proximité » à un espace de débat européen.

Une autre question vise directement les modalités d'articuler les délibérations, qui ne sont pas institutionnalisées dans des procédures juridiques, avec le processus de prise de décision qui, même pour le tenant de ces nouvelles approches, reste le monopole des représentants (des élus). La consolidation des expériences de

⁵⁶⁹J. P. Gaudin, « Métiers de la ville : la question de la professionnalisation », in *Les Echos*, 27 septembre 2000.

participation et de délibération doit s'accompagner d'une approche claire sur leur contenu formel, sur la manière dont on peut organiser les différentes procédures. Si des expériences comme les Forums citoyens et les Agora peuvent contribuer à définir de bonnes pratiques dans la matière, ces démarches ont besoin, pour dépasser leurs problèmes de représentativité, de légitimité, d'articulation avec la sphère décisionnelle, d'un cadre procédural stable et cohérent. L'approche démocratique qui fait de la participation continue des individus et de la délibération des éléments-clés dans le processus de légitimité démocratique est plutôt ancrée dans une dimension démocratique idéale que d'être un descriptif du réel. Comme l'observait B. Manin, « il faut être conscient que, si attractif que soit normativement l'idéal de la délibération, nous ne savons en réalité grand-chose sur les caractères et les effets de sa pratique concrète. Les études empiriques sur les pratiques effectives de délibération ne sont pas nombreuses. Nous n'avons aucune preuve que, dans le monde réel, la délibération ne présente pas aussi des traits ou des effets indésirables du point de vue normatif. (...) Nous sommes peut-être arrivés au point où il ne suffit plus de noter les mérites normatifs de l'idéal délibératif. Le temps est sans doute venu de se préoccuper des conditions, des règles et des institutions qui rendent bénéfique et désirable sa pratique effective».⁵⁷⁰

Les quelques aménagements introduits par le Traité de Lisbonne semblent néanmoins ouvrir de nouvelles possibilités en ce qui concerne un meilleur équilibre entre la démarche représentative et le pouvoir des citoyens au niveau européen. Ce nouveau calibrage se produit dans un double registre : d'abord, à l'intérieur de la démocratie représentative elle-même, par un nouveau pouvoir⁵⁷¹ accordé au Parlement européen, celui d'élire le Président de la Commission européenne. Cela suppose que la proposition du Conseil européen devra prendre en considération les résultats des élections européennes (donc de la majorité résultée du vote des citoyens), ce qui conduit à une politisation des élections européennes et à poids supplémentaire reconnu au choix exprimé par les citoyens par rapport au processus décisionnel européen. En même temps, le traité introduit et reconnaît pour la première fois des

⁵⁷⁰B. Manin, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques » (entretien avec L. Blondiaux), in *Politix*, n.57 (15)/2002, pp.37-55, pp.48-49.

⁵⁷¹Suite au Traité de Lisbonne, le rôle du Parlement européen se voit renforcer sous plusieurs aspects, mais qui nous intéressent moins à cette étape de l'analyse. Il s'agit de l'extension de ses pouvoirs législatifs (extension de la procédure de codécision à environ 50 nouveaux domaines), budgétaires (droit de décision égal à celui du Conseil, notamment pour l'adoption de l'ensemble du budget annuel).

éléments de démocratie participative comme partie intégrante de l'approche démocratique européenne, dont le plus évident est l'introduction du droit d'initiative citoyenne dont nous avons déjà parlé.

Au niveau européen, les liens entre les démarches participatives et délibératives et la démocratie représentative présentent un paradoxe : d'une part, ils laissent entendre qu'ils sont une manière de répondre à la « crise de la représentation » par un rapprochement entre élus et citoyens et d'élargir la base de légitimité des premiers grâce à une meilleure interaction avec de « meilleurs citoyens »⁵⁷² et, d'autre part, ils gardent intactes toutes les interrogations que les nouvelles approches soulèvent concernant leurs possibilités d'articulation avec les mécanismes démocratiques en place. La question des rapports entre démocratie représentative et formules participatives et délibératives se limite, finalement, aux dispositions des acteurs décisionnels traditionnels à partager le pouvoir et aux possibilités effectives que les nouvelles approches trouveront afin de « concurrencer » les formes démocratiques traditionnelles.

Chapitre II – Les démarches européennes de type participatif et délibératif : quelles perspectives ?

La consultation, la délibération, la communication, bref le débat public entendu comme instance de mise en discussion des choix collectifs, est devenu un des thèmes récurrents du répertoire démocratiques européen. Même si le processus de leur institutionnalisation est encore balbutiant, l'orientation de la réflexion vers de nouveaux mécanismes capables de participer à la légitimation des décisions prouvent que nous vivons un moment de renouveau démocratique au niveau européen. Hésitant, parfois contradictoire et sans doute incommode (dans une pluralité de perspectives), le nouveau parcours démocratique de l'Union européenne ne constitue pas une vision enchantée du politique, mais une autre tentative de réduire la distance infranchissable entre idéal et réalité démocratiques. Les différents exploits montrent plutôt que le fossé qui sépare le citoyen européen du lieu de la décision a du mal à être comblé. Mais, d'autre part, ils constituent autant de tentatives pour permettre au

⁵⁷² La formule appartient à J. Mansbridge (« On the Idea that Participation Makes Better Citizens », in S. Elkin, K. Soltan (dir.), *Citizens Competence and Democratic Institutions*, Philadelphia, The Pennsylvania University Press), pour qui la discussion démocratique serait susceptible de produire de « meilleurs citoyens ».

premier d'entrer dans un espace longtemps réservé à d'autres acteurs et de s'impliquer de façon renouvelée dans la construction d'un projet supposé être commun.

Les préoccupations démocratiques actuelles de l'Union européenne semblent se nouer autour d'une nouvelle vision qui redéfinit les rapports entre institutions et citoyens et qui met en cause le monopole des procédures et des acteurs traditionnels pour assumer, à eux seuls, un processus qui devrait se nourrir de participations, de langages et de constructions plurielles. Ce renouvellement de perspective et de dispositifs pourrait donner un nouveau souffle à la démocratie européenne qui, depuis un bon moment, piétine et a du mal à se trouver connectée avec les attentes de ses citoyens. Dans le flou qui entoure la nouvelle approche, l'Union doit se donner un fondement solide pour ancrer de nouvelles procédures et de nouveaux mécanismes, un fondement qui relève essentiellement d'une conception substantielle sur ce que démocratie européenne signifie ; ce qui suppose, entre autres, la définition d'un projet politique clair, avec des articulations cohérentes entre instances représentatives et formules participatives.

Section I – Du discours participatif à l'action participative

La conception formelle de la démocratie repose sur la croyance selon laquelle le public peut contrôler la décision et l'action des dirigeants politiques et que celles-ci sont soumises au consentement des citoyens. Si l'idée démocratique prend forme dans des procédures et des mécanismes qui permettent aux citoyens de défendre leurs intérêts, les discours participatifs déplacent les débats vers une citoyenneté active et une approche de type communautariste de la vie politique. Le bien commun est produit à l'intérieur de l'espace public à travers la participation et à la discussion libre et argumentée des citoyens. Visant à corriger les « défauts » de la démocratie représentative en (re)donnant aux citoyens la possibilité de participer pleinement au processus décisionnel, la perspective participative propose un cadre d'interaction élargi entre les citoyens et le monde du pouvoir où la participation conventionnelle (participation aux élections et activités connexes) est complétée par une multitude d'actions collectives qui mobilisent des citoyens poursuivant des intérêts et des objectifs communs. Même en faisant l'impasse sur les approches relatives au *mythe*

*moderne des citoyens libres et égaux*⁵⁷³ (la croyance selon laquelle les membres adultes d'une société sont également compétents et affectés par les décisions politiques, d'où l'idée qu'ils devraient avoir un droit égal de participation à la gestion des affaires publiques) ou aux *différences de capital culturel*⁵⁷⁴ (les gens sont inégalement dotés de capital culturel et leur compétence politique est très variable), il reste également à apporter un éclairage sur « l'ingénierie » délibérative et participative (comment peut-on passer des modèles participatifs et délibératifs à des processus délibératifs concrets ? ou comment peut-on aller au delà des conditions de réalisation idéale pour répondre à des besoins politiques qui s'expriment dans des cadres complexes et pluralistes ?).

§.1 Les ancrages imprécis de l'implication citoyenne

Le « nouveau » discours démocratique européen introduit dans le paysage politique européen la possibilité, d'une part, de mettre en place de nouvelles pratiques politiques, plus orientées vers la participation publique et, d'autre part, d'envisager un nouvel esprit européen, mobilisant des projets, des convictions et des engagements plus forts, plus substantiels, plus chargés de sens. Les actions de la société civile et l'implication des citoyens peuvent constituer des éléments importants pour l'émergence d'une communauté civique européenne, pour la formation d'un esprit civique européen qui constituerait un ferment de démocratie contribuant à un espace public élargi, elles pourraient peut-être conduire à des décisions plus légitimes et à de meilleures politiques publiques. L'image idéale de la démocratie qui impose que les actions des gouvernants et les attentes des gouvernés se rencontrent se traduit, dans la réalité des choses, dans la capacité d'un système « à gérer, sans les étouffer, les dynamismes émotionnels qui traversent la société »⁵⁷⁵. Mais la bonne gestion de ces dynamismes variés et parfois contradictoires ne peut pas se réaliser faute de projets cohérents et qui expriment clairement les attentes des citoyens. Pour qu'une démocratie européenne existe, un idéal démocratique commun doit être défini. Un idéal démocratique qui ne doit pas être fixé juste par opposition aux insuffisances de

⁵⁷³ K. Eder, B. Giesen, « Conclusion: Citizenship and the making of a European society. From the political to the social integration of Europe », in K. Eder, B. Giesen (eds.), *European Citizenship. National Legacies and Transnational Projects*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 245-269.

⁵⁷⁴ D. Gaxie, *Le cens caché*, Paris, Ed. du Seuil, 1998.

⁵⁷⁵ P. Braud, *Le jardin des délices démocratiques : pour une lecture psycho-affective des régimes pluralistes*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1991, p.15.

la démocratie réelle, mais aussi à travers des valeurs, des croyances et des engagements partagés.

A. Une démocratie peu comprise

Le projet européen tente aujourd'hui de renouveler sa dimension politique, de mettre en place de meilleurs mécanismes institutionnels, d'avoir une culture politique partagée. Mais tout cela restera problématique s'il n'y a pas, à la base, une *formamentis* démocratique qui anime l'Europe commune. Dans la perspective sartorienne, la démocratie est une forme politique en évolution profonde et continue. Créer de nouveaux outils de participation citoyenne est sans doute une démarche importante pour renforcer la démocratie européenne. Mais leur réussite demeure fort incertaine faute d'une vision élaborée qui les alimente et d'objectifs précis qui les orientent. Ni les Forums, ni les Agora que nous avons observés ici ne peuvent actuellement incarner ce nouvel esprit européen. Ils restent des moments démocratiques, certes intéressants, mais accrochés entre un projet politique qui n'existe pas vraiment et un avenir à contours plutôt flous. Il n'y a aucun doute que le répertoire démocratique européen est en expansion. Si le discours démocratique du début était construit principalement autour du Parlement européen, aujourd'hui il y a une citoyenneté européenne, il y a une société civile européenne (au moins dans les textes et les discours), il y a une gouvernance européenne, on parle de l'engagement citoyen et des actions participatives. Plus le vocabulaire démocratique européen s'enrichit, plus l'approche démocratique s'élargit, moins la notion de démocratie européenne s'éclaircit. Depuis les débuts de la construction communautaire, lorsque l'Assemblée européenne s'est appropriée l'idée démocratique pour la transformer en objectif et combat politiques et jusqu'à présent, il n'y a nulle part, dans le dictionnaire démocratique européen, une définition claire et précise de ce que démocratie européenne veut dire. Si l'idéal démocratique européen et le projet politique européen au nom desquels le Parlement européen représentait les intérêts des peuples d'Europe étaient esquissés au début de la construction communautaire en termes très généraux, ils ne le sont pas davantage aujourd'hui. Dans le contexte d'un discours fort orienté vers l'implication active des citoyens, ceux-ci sont parfois conviés à participer. Sans qu'ils sachent pour autant précisément comment et à quoi. « Une compréhension claire de ce dont il s'agit quand on parle de démocratie est une des principales

conditions (mais pas la seule) d'un comportement démocratique»⁵⁷⁶. A cette observation, Sartori ajoute également que seule une image claire et solide sur la démocratie rend possible l'adhésion du public à un tel système. Dans cette logique, il nous semble normal qu'avant d'exiger l'engagement des citoyens, il faut d'abord leur rendre compréhensible le projet auquel ils sont conviés à participer. Le manque ou le peu d'intérêt pour la construction communautaire, certaines évaluations négatives du projet européen sont souvent causées par une « insuffisante compréhension », par « défection » qui pousse les électeurs à se détourner de la politique.⁵⁷⁷

Si les théories de la participation et de la délibération s'affirment comme une nouvelle manière d'approcher le et la politique, si elles prônent de nouvelles formes d'épanouissement de la démocratie, on ne peut pas leur ignorer une dimension réitérative d'une réflexion nourrie par le classicisme grec qui veut que la démocratie soit l'affaire de chacun des citoyens. Cette approche demeure traversée d'une dose d'idéalisme, puisque jamais en pratique – même pas à l'époque de sa naissance - la démocratie n'a connu une participation de tous les gouvernés à la vie de la Cité. A Athènes même, le statut citoyen n'était pas reconnu à de larges catégories : femmes, métèques, esclaves. Mais ce qui était significatif, c'est qu'il se fondait sur des réalités porteuses de sens aux yeux des membres de la communauté : les principes d'*isonomia* (chacun est « à égale distance de la loi ») et d'*isegoria* (chacun se trouve « à égale distance de la parole et peut, s'il le désire et s'il en a le droit, présenter un décret »), placés dans un univers de représentations où la liberté était conçue comme un « style de vie » (qui comprend la vie sociale, la vie familiale, la vie militaire).⁵⁷⁸ Si le cosmos citoyen grec était circonscrit à cet idéal traduit dans des institutions politiques (le tirage au sort et la rotation des charges publiques), qu'en est-il de cette démocratie européenne qui veut (ré)introduire le citoyen dans l'arène publique ? Quelle forme démocratique idéale vise-t-elle, quelles représentations fait-elle naître dans l'esprit des Européens ? Après la guerre, l'unification de l'Europe au nom d'un idéal de paix deux fois bafoué au cours du XXème siècle ne pouvait que susciter l'enthousiasme des peuples d'Europe. Un idéal suffisamment grandiose pour ne pas laisser trop de place à des préoccupations d'unification politique pensées en termes démocratiques plus spécifiques. Grandie en même temps que le projet européen lui-même, la démocratie

⁵⁷⁶G. Sartori, *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1973, p.6.

⁵⁷⁷P. Braud, *op.cit.*, pp.34 et 35.

⁵⁷⁸J. de Romilly, *La Grèce Antique à la découverte de la liberté*, Paris, De Fallois, 1989.

européenne a été le résultat d'une évolution qui ne la visait pas directement plutôt que d'une vision élaborée, bâtie autour des valeurs et des principes clairement définis et orientée vers des fins ouvertement déclarées. Le discours démocratique européen s'est approprié, dans un mélange dont l'alchimie reste inconnue, des éléments démocratiques récupérés dans des registres théoriques et empiriques variés qui ont évolué en fonction des réalités et des besoins européens. Les représentations de la démocratie sont, *grosso modo*, liées à un ensemble institutionnel (droits, libertés, procédures) ou à des attentes (d'ordre social, politique, économique) qui renvoient à une conception substantielle de la démocratie (un gouvernement choisi par le peuple et qui agit pour le peuple). Au niveau européen, il est difficile à savoir à quoi les citoyens rattachent, dans leurs représentations, la démocratie. Si la construction européenne a été cataloguée d'« objet volant non identifié », elle peut être également désignée comme « objet démocratique non identifié ».

D'après nos constats (suite à des discussions avec des citoyens ayant participé à des forums de discussion (Forums citoyens et autres) ou à travers les témoignages des organisations réunies en Agora, les citoyens ordinaires se rapportent moins aux aspects institutionnels (du moins pas de manière directe) et parlent davantage en termes d'attentes, de besoins de dialogue et de compréhension mutuelle. Pour leur part, le discours des organisations est plus orienté vers des mécanismes et des procédures démocratiques qui permettent l'accès de la société civile au processus décisionnel : « le Traité de Lisbonne a introduit un nouvel outil, l'initiative citoyenne européenne, qui est une opportunité de renforcer la participation des citoyens mais il est essentiel que les règles de mise en œuvre soient souples et les initiatives ayant atteint le million de signatures réellement prises en compte et transmises pour examen législatif. La pratique des livres verts et des consultations publiques devrait également être améliorée, notamment en allongeant les périodes de consultation. La création du statut d'association européenne pourrait également faciliter la participation des citoyens au niveau européen ».⁵⁷⁹ Là où les citoyens privilégient les rencontres directes avec les eurodéputés ou autres leaders européens et les débats, les organisations parlent des conditions indispensables pour la démocratie européenne : la naissance d'une sphère publique européenne est « une condition préalable à une future démocratie européenne vivante. Une étape importante sera le statut européen des

⁵⁷⁹ Échange de vues avec P. Gessant, Vice-Présidente des Jeunes Européens Fédéralistes.

associations. Cela permettra à une société civile européenne de naître – une composante essentielle d’une sphère publique européenne. A présent, les organisations, les parties, les associations constituent la seule sphère publique que nous avons – et elle est nationale. Peu importe que des organisations financées par de l’argent national aient des agences à Bruxelles. Une offre très concrète serait ce Statut Européen des Associations qui a été sur la table de la Commission, mais qui a été abandonné ».⁵⁸⁰

Les Forums citoyens et les Agora ne sont pas en mesure de proposer une quelconque clarification que ce soit de l’idée démocratique au niveau européen. Le passage d’une approche démocratique qui s’est continuellement manifestée dans le cadre national à une vision transnationale de la démocratie n’est sans doute pas une démarche dépourvue de difficultés et de contradictions, surtout que les intérêts à concilier sont très divers. Mais il sera d’autant plus difficile à aboutir si les acteurs impliqués n’ont pas une vision claire du projet qui devrait les rassembler. Les Forums ont donné aux citoyens l’impression, comme ils l’ont avoué, que les choses pouvaient changer, que leur voix serait enfin entendue. Les organisations ont considéré les Agora comme étant « beaucoup mieux que d’autres initiatives similaires des institutions européennes ».⁵⁸¹ Mais à la fin, ni les citoyens, ni les organisations n’ont appris davantage sur la démocratie européenne et sur le « pourquoi » de leur participation. Ce constat résume d’ailleurs très bien le caractère éphémère de ces démarches et leur manque d’ancrage substantiel : « C’était pour la première fois que j’en entendais parler...Et je n’en ai jamais entendu parler par la suite ».⁵⁸² D’autres organisations ont d’ailleurs mis en évidence une réalité plus générale, mais aussi révélatrice du « sérieux » de ce type d’actions participatives : même si leur nombre augmente, le peu de choses concrètes qui en restent fait que les organisations n’y voient pas une occasion qui en vaille la peine (en termes de budget et autres). Ce n’est pas l’attention en soi prêtée aux organisations qui devrait être essentielle, mais son contenu : trop d’attention et trop dispersée envers la société civile fait qu’elle soit « structurellement » exclue. Les conclusions sont parfois très tranchées : la construction européenne est peut-être un moyen de renforcer les démocraties

⁵⁸⁰Échange de vues avec J. Petersen, Association for Community Colleges.

⁵⁸¹Échange de vues avec J. Haverkamp, Greenpeace.

⁵⁸²*Ibidem.*

nationales et non la démocratie européenne.⁵⁸³ De telles démarches sont décidément les bienvenues, les citoyens et les organisations de la société civile en sont bien d'accord. Mais « avant tout, il faut donner une définition de la démocratie dans le contexte (européen) ». ⁵⁸⁴ Une vision démocratique compréhensible et cohérente est plus que nécessaire au niveau européen, sinon on risque de perdre la signification même du concept. Un concept qui, malgré tous les défis qu'il doit affronter, a réussi à ne pas perdre son capital de confiance.

B. La séduction démocratique

La démocratie, cette notion dont la définition même contrarie ou qui est contredite par la réalité des choses ne cesse pourtant de faire la règle dans nos sociétés modernes. Elle nous « trahit » ⁵⁸⁵ en nous proposant un idéal politique lumineux, clair et intelligible, mais jamais atteint et (le plus probablement) impossible à l'être. Et cela tout en préservant sa force de séduction. On met souvent en doute le « il y a » démocratique, mais non le « il faut ». On s'interroge sur le bien fondé de certaines politiques publiques, on s'interroge sur la légitimité de telle ou telle décision, on s'interroge sur l'efficacité des actions politiques des gouvernants ou des institutions, mais tout cela par rapport à cet élément démocratique commun qu'est le contrôle des citoyens sur la chose publique. Loin de s'épuiser dans cette tension permanente entre idéal et faits, la démocratie y puise sa force et sa capacité de renouvellement. Et c'est d'ailleurs ainsi que la démocratie européenne a pu naître, en mettant face à face un concept politique forgé dans la Grèce antique et la nouveauté absolue d'un projet qui cherche à se construire et à s'affirmer, tant bien que mal, au-delà des modèles nationaux déjà connus. Si la démocratie peut donc emprunter une pluralité de voies, le défi qui se pose à l'Union européenne est de trouver celle qui correspond à sa spécificité, tout en préservant la force d'attraction d'un idéal qui a su se montrer pérenne. L'Europe démocratique s'est longtemps contentée d'une imitation institutionnelle ⁵⁸⁶ qui voit dans le Parlement le titulaire légitime de la souveraineté populaire. Elle a ainsi ignoré sa propre spécificité, qui impose un regard démocratique

⁵⁸³ Échanges de vue avec J. Petersen, Association for Community Colleges.

⁵⁸⁴ *Ibidem*.

⁵⁸⁵ Selon l'expression de G. Hermet, *La trahison démocratique. Populistes, républicains et démocrates*, Paris, Flammarion, 1998.

⁵⁸⁶ Yves Mény (*mimétisme institutionnel*), Paul Magnette (*isomorphisme normatif*).

pluriel. Deux temps de l'Europe sont ainsi nés: des exigences démocratiques concrètes et un idéal démocratique trop peu défini. Peu à peu, les deux temps se sont trouvés en arhythmie. La réalité de la chose a dépassé la définition de la chose même. Aujourd'hui, la construction européenne doit prendre le temps d'élaborer un vrai projet politique et de (re)gagner son public. Entre une vision démocratique peu élaborée et une exigence démocratique toujours plus intense, l'Union européenne a besoin de trouver un compromis attirant entre idéal démocratique et réalités politiques, ainsi que des moyens effectifs pour affirmer son caractère démocratique.

Au cours de cette analyse, nous avons essayé de suivre la manière dont l'Union européenne tente de passer d'un modèle démocratique essentiellement représentatif à une démocratie plus directe et plus participative, susceptible de compléter de manière efficace et légitime les formes démocratiques déjà existantes. Les différents ouvrages et documents que nous avons pu consulter dans ce sens – qu'ils soient des approches théoriques ou des textes produits par différentes institutions – ainsi que les discussions avec de nouveaux acteurs de la scène publique européenne (citoyens, ONG) ont montré une réalité que Robert Dahl⁵⁸⁷ avait déjà nommée le « paradoxe de la démocratie »: l'érosion de la confiance dans des institutions démocratiques traditionnelles en place s'accompagne d'une séduction démocratique qui reste intacte au fil des années (on ne met pas en doute la démocratie en tant que régime): « au cours des dernières années, un nouveau changement assez perturbateur semble se produire dans les démocraties les plus vieilles et apparemment les plus sûres (...). Beaucoup de citoyens semblent avoir perdu confiance dans leurs principales institutions politiques – les parlements, par exemple. Et pourtant, paradoxalement, cette perte de confiance n'a pas érodé, au moins pour le moment, le soutien des citoyens en faveur de la démocratie, qui reste étonnamment fort ». Ce constat a d'ailleurs déterminé Dahl à soutenir la nécessité des solutions, notamment institutionnelles, afin de « préserver l'existence et la vitalité de la démocratie au cours du prochain siècle ». Au niveau européen, ce nouveau défi démocratique qui s'identifie avec la quête d'une voie démocratique propre a permis une reconsidération de la vision démocratique européenne, menant à des approches plus participatives dont témoignent l'augmentation des instruments d'interaction entre les institutions, d'une part et la société civile et les citoyens, d'autre part. Les Forums citoyens et les

⁵⁸⁷R. Dahl, *The Past and the Future of the Democracy*, Occasional Papers, n.5/1999, Centre for the Study of Political Change.

Agora expérimentés traduisent cette nouvelle orientation démocratique et les témoignages que nous avons recueillis prouvent bien que la démarche ne laisse pas ses protagonistes indifférents. Les gens continuent à être attirés par un idéal démocratique qui leur promet une présence active dans le façonnement de leur avenir commun. Leur déception avouée ne vise pas la démocratie en soi, mais l'absence de mécanismes concrets, de solutions effectives qui traduisent mieux cet idéal démocratique. Les organisations de la société civile engagées au niveau européen embrassent cette conviction commune que la vie associative, la participation à des réunions d'intérêt européen, les débats transnationaux, bref l'engagement civique ne peut que renforcer la démocratie européenne. Continuellement « trahis » par la distance qui sépare les promesses de l'idéal démocratique et les réalités empiriques, les acteurs démocratiques ne cessent donc de croire à la force du modèle démocratique.

Le risque que court actuellement l'Union est, à notre avis, non pas un manque d'investissement dans des actions participatives et délibératives, mais d'épuiser les potentialités de ces approches dans des démarches qui restent en dehors de toute procéduralisation. A force de faire participer les gens sans que rien ne se passe, leur confiance dans cette forme démocratique finira par s'affaiblir. Avec un Parlement européen dont l'image aux yeux de l'opinion publique n'atteint pas les meilleurs quotas et des instruments qui ne font que créer de nouvelles illusions démocratiques, il sera de plus en plus difficile de trouver des solutions démocratiques crédibles et efficaces. Miser à la longue sur le seul pouvoir de séduction que la démocratie a su exercer au fil du temps est un pari trop risqué. La désapprobation continue du concret peut finalement mettre en danger l'idée démocratique même, d'autant plus qu'elle subit de nombreuses pressions et doit faire face à de nouveaux défis à l'intérieur même de ses zones traditionnelles de grande stabilité.

§.2 Une démocratie participative d'échelle

Les formes démocratiques plus directes semblent être (au moins) un complément incontournable des démocraties actuelles. A en croire certains, la démocratie directe n'aurait certainement pas plus de défauts que la démocratie représentative ; bien au contraire, selon l'idée assez provocatrice de I. Budge : « il est difficile de trouver une décision importante des dix ou vingt dernières années que

l'intervention de la population n'aurait pas pu améliorer ». ⁵⁸⁸ Si les vertus de la démocratie participative sont défendues de différentes manières et sous des perspectives théoriques assez variées, il n'en est pas moins vrai que les difficultés pratiques qu'elle rencontre restent nombreuses et cela d'autant plus dans un contexte politique et social si complexe que celui européen. Si l'approche participative se voit confronter à de multiples défis, l'Union européenne doit faire face, en outre, à la question complexe du passage du national au transnational, du changement d'échelle démocratique.

A. Promesses et prouesses

Les Forums citoyens et les Agora ont représenté, pour les participants, les signes d'un avenir démocratique nouveau, l'espoir d'une Europe à la construction de laquelle citoyens et organisations sont invités à participer. Leurs attentes ont été peu satisfaites, puisque la prouesse de la démarche semble s'être épuisée plutôt dans des promesses. Pas de mécanismes démocratiques effectifs, rien de plus que des rencontres occasionnelles, sans doute intéressantes, et aucun signe de changement significatif suite à ces actions participatives. Des espoirs, certes ; des préoccupations, peut-être ; mais du concret, presque pas. La nouveauté de cette approche démocratique européenne est indéniable en termes méthodologiques : mise en place des structures démocratiques participatives qui soient opérationnelles dans un contexte transnational. Une approche sans doute audacieuse, mais cela n'est pas si inhabituel si l'on fait un détour dans l'histoire de la construction européenne.

Innover en matière institutionnelle ne représente pas une nouveauté absolue pour le projet européen. Les institutions mises en place par les Traités fondateurs sont les fruits des visions et des actions nourries par un esprit novateur et constituent elles-mêmes des structures complètement nouvelles par rapport à l'architecture institutionnelle classique. Il suffit de rappeler ici la nouveauté qu'a représentée à l'époque la Haute Autorité, autant en tant qu'institution qu'au niveau des défis qu'elle a dû affronter. En renvoyant à une étude approfondie ⁵⁸⁹ dédiée à l'ancienne institution communautaire, Marie-Thérèse Bitsch souligne son caractère nouveau et ses exploits

⁵⁸⁸I. Budge, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996, p.190.

⁵⁸⁹D. Spierenburg, R. Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruylant, 1993.

originaux : « ...la vie de la Haute Autorité est, dans les premiers temps du moins, une invention de tous les jours. Sans autres références qu'un traité de cent articles et quelques textes annexes, elle doit définir ses relations avec les autres institutions de la CECA tout en développant une action multiforme dans les secteurs du charbon et de l'acier ». « Confrontée à des situations inédites, elle a dû imaginer des solutions possibles ou acceptables mais forcément pionnières ».⁵⁹⁰ Quant au Parlement européen, nous avons parlé au début de cette analyse de l'inédit de cette institution, ainsi que de l'imagination, voire de la hardiesse qu'il a su montrer à différentes reprises pour consolider sa position. Mettre en place de nouveaux mécanismes institutionnels, se montrer original et novateur semble donc faire partie de la tradition communautaire.

Si la capacité d'innovation ne semble pas faire défaut à l'Europe commune, le passage d'un projet démocratique national à un projet supranational, donc le changement d'échelle démocratique, ne semble être non plus un phénomène nouveau dans l'histoire de la démocratie. Selon un de ses théoriciens les plus avisés, R. Dahl, la démocratie a connu trois changements importants au cours de son évolution : le territoire démocratique s'est constamment élargi, les gouvernements démocratiques nationaux ont augmenté la portée de leurs activités, la démocratie est devenue la forme dominante du gouvernement légitime. Pour ce qui est de la modification de la taille du territoire démocratique, R. Dahl replace la question dans son contexte historique, en rappelant les doutes éprouvés lors de la constitution des États-Unis sur les possibilités de la démocratie d'être exercée à une échelle plus grande : « qu'un gouvernement populaire pourrait exister à l'échelle d'une union de treize États était fort incertain et si les frontières américaines allaient s'élargir, ce dont tous le monde s'accordait, la possibilité d'un gouvernement populaire stable s'approchait de zéro ».⁵⁹¹ Les conclusions d'Alexis de Tocqueville après sa visite aux États-Unis sont pourtant tranchantes : les États-Unis sont une démocratie et le nouveau lieu de l'expression démocratique semble être dorénavant le pays. Le déplacement du lieu de manifestation de la démocratie des unités plus petites vers des communautés plus grandes a entraîné tout une série de changements institutionnels assez audacieux par rapport à ceux qui existaient à ce moment-là : « cette extraordinaire modification

⁵⁹⁰M.-T. Bitsch, *La construction européenne. Enjeux politiques et choix institutionnels*, Bruxelles, Peter Lang, 2007.

⁵⁹¹R. Dahl, *op. cit.*

d'échelle a exigé un nouvel ensemble d'institutions politiques qui, vues comme tout, n'ont jamais existé auparavant – une législature des représentants élus, par exemple, des partis politiques, ainsi qu'une multitude d'associations (que nous appellerions aujourd'hui groupes d'intérêt) que Tocqueville considérait, l'un comme l'autre, essentiels. Cette capacité de la démocratie de s'affirmer à l'intérieur des structures de plus en plus vastes permet au théoricien américain de formuler une interrogation pertinente adressée du futur : « permettez-moi un bref saut dans l'avenir. De là, avec le recul d'un siècle, les observateurs verront-ils la démocratie dans l'État national plutôt comme nous la voyions dans la Cité-ville – désirable en son temps, peut-être, mais rendu obsolète par un inévitable passage à des unités d'administration à l'échelle transnationale ? ». ⁵⁹²

Le projet européen peut proposer un changement démocratique et il devrait le faire. Non seulement parce que la novation fait partie de sa façon d'être, ou parce que c'est « démocratiquement possible », mais parce que toute démocratie – qui n'est autre chose que la quête permanente d'atteindre un idéal politique avec des moyens perfectibles – doit chercher à réduire la distance qui existe (et qui existera toujours) entre ce qu'elle est et ce qu'elle devrait être. La démocratie réelle signifie, finalement, les différentes réponses que les sociétés humaines donne à la question : « dans les conditions imparfaites de la vie réelle, quelles institutions politiques seraient nécessaires afin d'atteindre l'objectif démocratique ? ». ⁵⁹³ Compléter la démocratie représentative par des mécanismes participatifs et par des procédures qui permettent aux citoyens un contrôle accru de l'agenda européen peut être la réponse que le projet européen y donne.

B. L'institutionnalisation de la démocratie participative européenne

Imposées par l'évolution générale de la société ou rendues possibles par les limites de la démocratie représentative qui n'épuise pas le principe démocratique, les formules participatives incarnent aujourd'hui l'idée d'une citoyenneté qui s'active du bas vers le haut. Si cette perspective de la nécessité de la participation citoyenne à la construction politique semble faire aujourd'hui l'objet d'un consensus, il n'en est pas

⁵⁹² *Ibidem.*

⁵⁹³ *Ibidem.*

moins vrai que les cadres théoriques et les moyens dont les acteurs disposent se trouvent en contretemps avec les enjeux que cette nouvelle approche véhicule.

Au niveau de l'Union, dans le cas des Forums citoyens et des Agora, le noyau de la démarche a été représenté par l'événement lui-même, car c'est au cours des débats que les participants – organisateurs, citoyens, associations – ont pris conscience de l'intérêt de la rencontre. La pertinence des discussions, la fraîcheur apportée par des interlocuteurs moins habitués à s'exprimer sur des questions européennes, les solutions innovantes qu'ils ont proposées représentent autant d'atouts de ces démarches. D'autre part, la mise en évidence des incertitudes qui traversent la société européenne pourrait donner aux décideurs européens une image plus claire de ce que les citoyens attendent, de ce qu'ils espèrent être réglé plutôt au niveau européen que national ou local. Cette interaction directe permet aussi de rassembler autour des questions d'intérêt commun une diversité d'intervenants, garantissant ainsi l'expression de points de vue contradictoires. Les liens très faibles entre ces démarches et les formes démocratiques associées au processus décisionnel européen font que tous les mérites de ces rencontres restent projetés dans le possible et ne sont pas ancrés dans le concret, puisque leurs conséquences sur le processus démocratique sont peu significatives, voire inexistantes. Toutefois, le contexte est plutôt favorable, dirions nous, à la mise en place de nouvelles structures démocratiques au niveau européen. D'abord, il y a le contexte politique où plusieurs facteurs s'entremêlent : l'idée que l'Europe politique doit être renforcée, qu'elle doit devenir un acteur de poids sur la scène mondiale, ce qui serait difficile à réaliser sans avoir, au préalable, un consensus interne assez solide pour légitimer son action. Il y a aussi le peu d'adhésion que le Parlement européen recueille lors des élections, ce qui rend nécessaire une reformulation du projet démocratique européen. Compléter la démocratie parlementaire par d'autres mécanismes semble être une voie prometteuse. Ensuite, il y a un contexte législatif favorable aux formules participatives. Avec la consécration de la citoyenneté européenne qui reste, à notre avis, un élément de connexion très important entre démocratie représentative et démocratie participative et dans le contexte de la bonne gouvernance, une multitude de voies s'ouvrent devant l'Union démocratique. Le projet de Constitution européenne, malgré son échec, reste un moment fort symbolique d'une approche législative audacieuse et substantielle et qui s'est concrétisée, le plus récemment, par l'introduction de l'initiative citoyenne dans le Traité de Lisbonne.

Le processus de renouvellement de la démocratie européenne est à la fois long et pénible. Passer d'une démocratie représentative qui est autant le modèle principal dans nos démocraties nationales que la forme démocratique la plus développée au niveau européen ne se fera pas d'un coup. A l'heure actuelle, l'Union européenne expérimente différentes formes de rencontre et de débat entre ses citoyens (les Forums et les Agora en sont un exemple), sans qu'il y ait une vision démocratique d'ensemble bien articulée. Il est néanmoins clair que si l'on veut faire de l'Europe une communauté politique de citoyens libres et égaux en l'absence d'une Constitution et d'un *demos* qui lui confèrent sa légitimité juridique, politique et sociale, il conviendrait de trouver de nouvelles stratégies démocratiques qui donnent un sens à la pratique démocratique européenne. Au niveau procédural, plusieurs éléments devraient être pris en considération. D'abord, l'Union européenne est la rencontre d'une multitude de forces politiques et sociales qui partagent des objectifs communs. Cela fait que plusieurs notions de légitimité, de représentation et de participation sont à considérer, ce qui devrait conduire à l'existence de plusieurs centres de pouvoir, situés éventuellement sur des niveaux différents, mais qui entretiennent des relations claires et dont les imbrications sont formellement indiquées. Ensuite, il faut trouver des mécanismes qui mettent mieux en valeur les potentialités démocratiques de la citoyenneté européenne. Au-delà de ses aspects problématiques, la citoyenneté européenne met en place un système transnational de droits. Créer des instruments de participation fondée sur cette citoyenneté pourrait conduire à une prise de conscience sur l'appartenance à une nouvelle communauté politique, tout en renforçant l'idée d'implication active dans la construction d'un projet politique transnational (ce que la création d'une citoyenneté européenne n'a pas réussi, à elle seule). Lors des discussions avec les citoyens qui avaient participé à des débats publics, on a invoqué la possibilité, pour les citoyens, d'exiger des eurodéputés des informations sur la manière dont les propositions faites au cours des actions participatives ont interféré avec leur activité législative ; si elles ont été retenues et, sinon, pourquoi.⁵⁹⁴ Ce type

⁵⁹⁴Les ONG participantes à l'Agora ont manifesté la même déception par rapport au fait qu'elles y ont été conviées pour rien : « Alors que le PE a eu la sagesse et l'intelligence de dialoguer avec la société civile AVANT de prendre sa décision sur une question bien définie, il a finalement pris cette décision sans référence aucune aux conclusions des Agora. Il a fait comme si ces Agora n'avait pas eu lieu ! (...) le profond regret ne porte pas sur le fait que le PE n'a pas accepté les conclusions des Agora, il porte sur le fait que le PE n'a même pas voulu préciser dans ses résolutions le fait qu'il avait sollicité l'avis de la société civile ni voulu justifier les raisons pour lesquelles il s'écartait des conclusions de l'Agora » (Échange de vues avec P. Grosjean, Forum permanent de la société civile).

d'outil pourrait renforcer, à notre avis, autant la dimension effective de la citoyenneté européenne que la qualité de l'activité de représentation parlementaire (dans le sens d'une reddition de comptes (*accountability*) plus poussée) et les rapports entre représentation et participation citoyenne. Certes, il faut d'abord mettre en place des mécanismes de participation structurés et réguliers, mais ce que nous avons constaté est que les citoyens européens veulent se sentir concernés et impliqués en tant que tels dans la construction de l'Europe. Si l'on veut éviter que la citoyenneté européenne ne soit qu'un simple réaménagement de droits qui existaient déjà, il faut l'enraciner dans un sol civique européen commun (dont la stabilité pourrait être assurée par le capital social dont nous allons parler dans les lignes qui suivent). D'autres éléments d'une approche plus formelle de la démocratie européenne ont été esquissés par les associations européennes : renforcement des consultations ouvertes par la Commission européenne (amélioration de la pratique des livres verts et extension de la période de consultation), création d'un statut européen des associations, procédures souples qui rendent effective l'initiative citoyenne introduite par le Traité de Lisbonne.⁵⁹⁵

Le déficit démocratique tellement invoqué au niveau de l'Union devrait prendre en considération, selon nous, une double dimension démocratique : les arrangements procéduraux qui ne produisent pas à présent un cadre d'interaction interinstitutionnelle suffisamment démocratique compte tenu de la spécificité du projet européen et les valeurs et les principes qui animent cette construction en tant que communauté civique bâtie autour d'une identité commune et des idéaux partagés. Dans le langage sartorien, le « il y a » démocratique européen semble tenter de se construire actuellement autour de l'articulation entre démocratie représentative et démocratie participative. Pour le moment, la conjugaison des deux perspectives manque de règles précises, notamment parce que le « il faut » n'est pas clairement défini. Le discours participatif européen reprend des éléments qui visent plutôt une perspective démocratique soucieuse de l'affirmation (du moins discursive) des éléments politiques (identité commune) et moins des éléments juridiques (procédures et arrangements formels). Néanmoins, la formalisation des pratiques participatives reste un élément indispensable pour donner de la substance et de la signification aux

⁵⁹⁵ Ce qui a été plus ou moins réalisé par le Règlement *précité*.

différentes interactions qui caractérisent le processus complexe de démocratisation européenne.

Section II – Les rencontres citoyennes en tant que capital social ou une contribution démocratique revisitée

Dans l'Union européenne, la tendance est aujourd'hui à chercher des lieux de concertation, à expérimenter de nouvelles procédures permettant le dialogue, à prendre de meilleures décisions. L'action publique devient un élément de plus en plus indispensable sur la trajectoire de la décision politique, puisque l'enjeu est de répondre à des besoins qui ont été formulés et débattus avec les acteurs concernés. Cette nouvelle orientation ne saurait pourtant être significative que si elle trouve ses ressources dans une vision où la participation et la délibération sont plus que de simples accessoires rhétoriques à la démocratie représentative. Si la production des décisions est une démarche de plus en plus complexe dans l'Union européenne, la vitalité démocratique du projet européen relève aussi de sa capacité de répondre aux revendications les plus diverses, exprimées par des acteurs nouveaux et dans un cadre élargi. Pour cela, une meilleure valorisation du potentiel démocratique de la communauté civique pourrait être une piste intéressante, à notre avis. Dans cette dernière partie de notre analyse, nous proposons une nouvelle lecture de la perspective démocratique européenne à partir d'une réévaluation de la contribution des formules participatives et délibératives qui ne sont plus vues comme des instruments de démocratisation effectifs, mais comme des ressources démocratiques participant à la cristallisation d'un capital social dans lequel le projet européen pourrait puiser sa force. La notion de capital social utilisé ici sera celle définie par le professeur américain Robert Putnam.

§.1. La démocratie : une lecture putnamienne

Les théories du capital social ont connu dernièrement un intérêt remarquable, même si les théoriciens ne se sont pas accordés sur une définition précise du terme et qu'un certain manque de rigueur est imputé à sa conceptualisation. Il y a néanmoins toute une littérature qui met en avant le capital social comme ressource qui a des avantages considérables au niveau économique, social ou politique. Une contribution

importante aux développements récents de la théorie du capital social est représentée par les écrits du professeur américain Robert Putnam⁵⁹⁶. Ce qui nous intéresse ici est de voir, à partir de ses observations sur la valeur démocratique du capital social, si des démarches de démocratie participative et délibérative tels les Forums et les Agora peuvent contribuer à la formation d'un capital social européen qui permettent une revigoration du processus démocratique dans l'Union européenne. Par ailleurs, la vision de Robert Putnam est également intéressante pour notre analyse dans le sens où elle s'interroge sur ce qui fonde des institutions représentatives solides et proche des citoyens, sur les différentes articulations entre représentation et participation citoyenne.

A. Le capital social chez Putnam

La notion de capital social a été différemment appréhendée par les théoriciens, que ce soit en sciences économiques ou en sociologie. Robert Putnam, le principal partisan politique du concept, lui confère une signification particulière autant au niveau de son contenu que dans la manière d'interagir ou de s'articuler avec d'autres notions et réalités. L'idée centrale de la théorie du capital social est que « les réseaux sociaux ont de la valeur. Tout comme un tournevis (capital physique) ou l'éducation universitaire (capital humain), les contacts sociaux affectent la productivité des individus ou des groupes ».⁵⁹⁷ Le professeur américain élabore sa théorie en partant d'une recherche menée en Italie et consacrée aux réformes régionales de ce pays dans les années 1970⁵⁹⁸. La question qui préoccupe Putnam et ses collègues⁵⁹⁹ est de voir quels sont les effets démocratiques de l'augmentation des pouvoirs des institutions régionales (le Parlement italien avait décidé de généraliser l'élection des exécutifs régionaux et de doter les régions de compétences et de ressources plus étendues). Son hypothèse est que c'est l'existence d'une « communauté civique » qui influe sur la performance des institutions politiques.

⁵⁹⁶ Robert Putnam n'est pas le créateur du concept de capital social, mais un des premiers théoriciens contemporains (à côté de P. Bourdieu et J. Coleman) qui a contribué à la conceptualisation et à la popularisation du capital social.

⁵⁹⁷ R. Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000.

⁵⁹⁸ Les résultats ont été présentés dans R. Putnam, *Making Democracy...*, *op.cit.*

⁵⁹⁹ Il s'agit de R. Leonardi et R. Nanetti.

Les recherches réalisées en Italie ont permis à Putnam d'approfondir son analyse sur le capital social et son rôle dans la vie démocratique d'une société. L'universitaire s'est penché cette fois-ci sur le cas des États-Unis⁶⁰⁰ et il a mis en évidence le rapport direct entre la vie démocratique et le capital social, dans le sens où un déclin de ce dernier peut compromettre la qualité et les bienfaits de la démocratie.

A travers sa vision renouvelée sur la question démocratique, en s'appuyant sur les concepts de capital social et de performance institutionnelle, Putnam ouvre de nouvelles pistes de réflexion sur l'importance de la participation civique à l'intérieur des sociétés modernes ainsi que sur son efficacité démocratique. En reprenant la vision de S. Coleman, qui affirme que « comme tout autre forme de capital, le capital social est productif, rendant possible l'accomplissement de certaines fins qui ne seraient pas atteintes dans son absence »⁶⁰¹, Robert Putnam voit dans le capital social un facteur important de la capacité d'une société à vivre et à agir ensemble. Pour lui, le capital social porte sur la valeur collective des différents types de réseaux sociaux, sur la tendance qui en émerge de faire des choses les uns pour les autres : « tandis que le capital physique se réfère à des objets physiques et le capital humain se réfère à des propriétés des individus, le capital social se réfère aux connexions entre les individus – réseaux sociaux et normes de réciprocité et de loyauté qui en découlent. Dans ce sens, – ajout-il - le capital social est intimement lié à ce que certains ont appelé « vertu civique ». La différence est que le « capital social » attire l'attention sur le fait que la vertu civique est beaucoup plus forte lorsqu'elle est engagée dans un réseau dense de relations sociales mutuelles. Une société d'individus très vertueux, mais isolés, n'est pas forcément riche en capital social ».⁶⁰²

Le capital social de Putnam véhicule des concepts et des cadres tels que : confiance, réciprocité, loyauté, liens sociaux, réseaux civiques qui interagissent et s'influencent mutuellement. Les relations sociales produisent du capital social qui profite autant aux individus (dimension privée) qu'à la communauté (dimension publique). Elles reposent sur des obligations mutuelles et produisent deux types de réciprocités : spécifique (« Je fais ceci pour toi et tu me le rends ») et générale (« Je fais ceci pour toi sans attendre une contre partie immédiate, puisque je suis confiant que quelqu'un me le rendra à l'occasion »). Cette relation continue d'échange qu'est

⁶⁰⁰R. Putnam, *Bowling Alone. ...*, *op.cit.*

⁶⁰¹J. S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

⁶⁰²R. Putnam, *Bowling Alone. ...*, *op.cit.*, p.19.

la réciprocité généralisée a des effets bénéfiques sur la communauté et est essentielle pour la confiance sociale : « la réciprocité généralisée est la plus importante composante du capital social. Les communautés où cette norme est respectée peuvent, d'une manière plus efficace, réduire les opportunistes et résoudre les problèmes de l'action collective. La réciprocité généralisée aide à réconcilier l'intérêt individuel et la solidarité ». ⁶⁰³ Cette réconciliation est expliquée par M. Taylor : « chaque action individuelle à l'intérieur d'un système de réciprocité est *habituellement* caractérisée par une combinaison de ce qui pourrait être appelé altruisme à court terme et intérêt personnel à long terme : je t'aide maintenant dans l'attente (probablement imprécise, incertaine et non calculée) de m'aider à ton tour à l'avenir. La réciprocité est construite d'une série d'actes chacun d'eux altruiste à court terme (bénéficiant aux autres au détriment de l'altruiste) mais qui ensemble réussissent *essentiellement* à permettre à chaque participant de se sentir mieux ». ⁶⁰⁴

Pour Putnam, les liens sociaux ont une importance déterminante au sein d'une communauté et parmi ces liens, les plus utiles sont les liens « ouverts » (qui font un pont, *bridging*) et non pas les liens fermés (*bonding*), qui nous lient à nos proches. Et cela parce que les liens forts sont bons pour se revigorer (*getting by*), tandis que les liens faibles permettent d'évoluer, d'avancer (*getting ahead*). Le capital social qui rapproche (*bonding*) agit comme une « colle », le capital qui unit (*bridging*) agit comme un « lubrifiant » sociologique.

Les observations et les analyses développées par Putnam dans les deux ouvrages rangent aujourd'hui le capital social parmi les indices fiables à l'aide desquels on cherche à expliquer les phénomènes politiques (et économiques). Les arguments fournis, la méthodologie innovante et la recherche dynamique qu'il a entreprise ont proposé une nouvelle vision sur la relation entre politique et société. La préoccupation pour la création d'un capital social solide est devenue une démarche qui va de pair avec des réflexions et des actions sur la résolution des problèmes sociaux, tandis que le déclin de la participation civique est mis en relation avec les « malaises » politiques et sociaux de nos sociétés.

⁶⁰³R. Putnam, *Making....., op.cit.*, p.172.

⁶⁰⁴M. Taylor, *Community, Anarchy and Liberty*, New York, Cambridge University Press, 1992, pp.28-29, cité par R. Putnam, *Making....., op.cit.*, p.172.

B. Capital social et vie démocratique

Cela fait longtemps qu'un accord existe parmi les théoriciens sur l'importance qu'a le soutien des citoyens pour la légitimité et l'efficacité des systèmes politiques.⁶⁰⁵ Quelles que soient les formes que ce soutien prend ou les noms qu'on lui donne (abstrait - sans contrepartie - ou spécifique – en échange de certains bénéfices⁶⁰⁶, diffus ou spécifique⁶⁰⁷, généralisé ou équilibré⁶⁰⁸) ou quels que soient ses destinataires (la communauté politique, les principes du régime, la performance du régime, la performance des institutions, les acteurs politiques⁶⁰⁹), la consolidation démocratique dépend de cet appui, et l'efficacité et les performances du régime démocratique se concrétisent dans la satisfaction des citoyens (qui représente la perception publique de l'efficacité d'un gouvernement démocratique par rapport aux attentes collectives concernant le fonctionnement des institutions⁶¹⁰).

En s'interrogeant sur la performance institutionnelle d'une vingtaine de régions italiennes, Putnam a observé que la variabilité de cette performance institutionnelle est liée à la vivacité de la vie associative et à la participation active des citoyens. Dans le nord de l'Italie, qui connaît une participation citoyenne plus forte (sous des formes variées), le gouvernement régional est « efficace au niveau de l'opérativité interne, créatif dans l'initiation des politiques et effectif dans l'application de ces initiatives »⁶¹¹, tandis que dans le Sud, où les engagements et la participation civiques sont plus faibles, les gouvernements ont tendance à être corrompus et inefficaces. Il explique cette différence à l'aide du capital social qui, selon lui, a un impact sur le gouvernement puisqu'il permet aux membres de la communauté de répondre ensemble aux dilemmes de l'action publique, les réseaux d'engagement et de participation civique contribuant ainsi à une meilleure vie démocratique.

⁶⁰⁵Voir, par exemple, S.M. Lipset, *L'homme et la politique*, Paris, Ed. du Seuil, 1963, D. Easton, « A Re-assessment of the Concept of Political Support », *British Journal of Political Science*, 5/1975, J. Linz, P. Norris (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, New York, Oxford University Press, 1999.

⁶⁰⁶D. Easton, *op.cit.*

⁶⁰⁷P. Norris, *op. cit.*

⁶⁰⁸R. Putnam, *Making..., op.cit.*

⁶⁰⁹P. Norris, *op.cit.*

⁶¹⁰T. R. Cusack, « Social Capital, Institutional Structures, and Democratic Performance: A Comparative Study of German Local Government, *European Journal of Political Research*, 35/1999.

⁶¹¹R. Putnam, *Making..., op.cit.*, p.81.

Le professeur américain a construit pour ses analyses plusieurs indices de synthèse qui lui ont permis de mettre en relation la satisfaction des citoyens, la participation civique et l'efficacité démocratique. Dans *Making Democracy Work*, il apprécie la performance institutionnelle d'abord en fonction de deux critères : la sensibilité des gouvernants aux attentes des citoyens, leur capacité continue d'y répondre (*responsiveness*) et leur efficacité dans la gestion des affaires publiques (*effectiveness*) : « un bon gouvernement est plus qu'un forum de confrontation entre différents points de vue ou un pupitre pour plaintes ; en fait, il rend les choses effectives. Un bon gouvernement ne se limite pas à prendre en considération les demandes de ses citoyens (il est réceptif, *responsive*), mais il agit efficacement pour répondre à ces demandes (il est effectif, *effective*) ». ⁶¹² Un deuxième indice utilisé regroupe : l'intensité de la vie associative, la lecture de la presse, la participation aux élections et le vote préférentiel. Dans *Bowling Alone*... Putnam construit un nouvel indice de synthèse qui intègre : la participation à la vie organisationnelle (ou associative) de la communauté, l'engagement dans les affaires publiques (élections, réunions), l'importance du volontariat, la sociabilité informelle et la confiance sociale. Pour le cas italien, en mesurant la présence et la vivacité de la communauté civique en fonction du deuxième indice de synthèse, il a constaté des résultats proches de ceux de la performance. Cela a déterminé Putnam à voir dans la communauté civique une forme de capital social et à estimer que la performance institutionnelle est liée à l'importance du capital social. C'est au même constat qu'il arrive en appliquant son nouvel indice de synthèse à l'analyse de la société américaine : plus l'indice est élevé, plus les performances institutionnelles sont grandes. Il y a donc une relation directe, considère-t-il, entre les formes de la participation et de l'engagement civiques et l'action publique.

La théorie de Putnam charme à la fois par son appui empirique et par sa substance théorique (sans être dépourvue de critiques, bien évidemment). Ce qui nous intéresse ici, c'est la relation qu'il établit entre participation civique et fonctionnement démocratique, ainsi que les autres éléments conceptuels avec lesquels il met en relation le capital social, afin de le rendre plus fort et plus consistant. Pour Putnam, la fonctionnalité et le dynamisme d'une démocratie dépendent de l'engagement des individus dans la vie sociale, à travers différents réseaux sociaux et associations.

⁶¹²*Ibidem*, p.63.

Avoir une société civile active signifie à la fois avoir des gens qui apprennent à se faire confiance mutuellement et qui gèrent ensemble les problèmes de l'action collective. C'est un processus circulaire où les réseaux sociaux génèrent des normes de confiance et de réciprocité qui renforcent la confiance sociale qui détermine, à son tour, une multiplication et un renforcement des réseaux sociaux conduisant à un meilleur fonctionnement démocratique. Cette interdépendance entre la qualité de la vie démocratique et le capital social a été confirmée par ce que Putnam constate être un recul de l'engagement civique aux États-Unis. Cette participation civique à la baisse entraîne un déclin du capital social et, par cela, un fonctionnement démocratique moins efficace. Dans la lignée ouverte par Tocqueville, qui attribuait à la force de la société civile des vertus démocratiques (le gouvernement démocratique est renforcé lorsqu'il a à faire avec une société civile vigoureuse), le professeur américain estime que les normes de réciprocité et les réseaux d'engagement civique constituent des formes essentielles du capital social (comme élément démocratique) : « les stocks de capital social, comme la confiance, les normes et les réseaux, ont tendance à être auto-consolidants et cumulatifs. Il en résulte des cercles vertueux d'équilibres sociaux avec de hauts niveaux de coopération, confiance, engagement civique et bien-être collectif. Ces traits définissent la communauté civique »⁶¹³.

L'intérêt politique du capital social est, à notre avis, multiple. A part son effet direct sur le fonctionnement démocratique dans les termes exposés par Putnam, on peut y voir également une modalité de construction d'une confiance institutionnelle qui pourrait se concrétiser dans des mécanismes, des normes et des principes d'intérêt commun qui, à cause de leur caractère très général, sont habituellement moins défendus ou défendables dans l'immédiat (attirent moins l'implication et l'adhésion des individus), car dépourvus d'intérêt spécifique. Certes, cela dépend également du type d'association ou d'organisation civique, ainsi que des rapports entre la société civile et les autorités publiques et de la disponibilité de ces dernières à formaliser ces liens ou du moins à leur donner une dimension plus effective.

⁶¹³R. Putnam, *Bowling Alone...*, *op.cit.*, p.177.

§.2. *Le capital social comme ressource démocratique dans l'UE*

Analyses, discours officiels, rapports, hommes politiques, citoyens, sondages s'accordent pour dire que la distance entre les institutions européennes et les citoyens européens reste difficile à combler, malgré les efforts qui ont été menés et les avancées indéniables qui ont été réalisées. Consolidation des pouvoirs du Parlement européen, présence européenne plus active des parlements nationaux, création d'une citoyenneté européenne, intensification du dialogue avec les partenaires sociaux et de la coopération avec la société civile, le répertoire démocratique européen semble s'élargir tous azimuts, sans que des effets concrets se fassent sentir. Si le puzzle démocratique européen ne cesse d'avoir de nouvelles pièces, il semble de plus en plus difficile à les assembler.

A. L'Europe commune et le capital social

Sans qu'il soit un terme très présent dans le jargon communautaire, le capital social n'est pourtant pas inconnu du vocabulaire bruxellois. L'Eurobaromètre 223⁶¹⁴ est dédié justement au capital social et parmi les éléments avec lesquels il y est mis en relation, on retrouve : le fonctionnement démocratique, la confiance et la socialisation, la vie associative, la participation civique, les débats publics. Tout en reconnaissant la polyvalence du terme, le sondage mentionne l'importance que le capital social a de nos jours dans les recherches et les discussions politiques concernant le rôle de la société civile et la dynamisation de la vie politique. Pour ce qui est de l'Union européenne, l'Eurobaromètre souligne que « les institutions européennes sont conscientes de l'importance du développement et du renforcement des réseaux sociaux (de capital social) afin d'assurer la cohésion sociale et d'éliminer l'exclusion sociale »⁶¹⁵.

Si le capital social repose sur une pluralité d'éléments et subit l'influence d'une pluralité d'éléments – historiques, culturels – difficilement quantifiables, les réalisateurs de l'enquête estiment, sur la base des analyses proposées par la littérature spécialisée, qu'il y a deux dimensions principales du capital social : une dimension qu'on pourrait qualifier de « publique » (« l'aisance à construire ou à renforcer le

⁶¹⁴ Commission européenne, *Eurobaromètre spécial 223*, février 2005.

⁶¹⁵ *Ibidem*, p. 3.

capital social dépend de l'environnement créé par l'État et par les institutions »⁶¹⁶) et une dimension « individuelle » ou « personnelle » (les réalisateurs de l'enquête appellent ce volet « la vie sociale des individus : nombre important d'amis et de membres de la famille, bonnes relations avec les collègues de travail ou les voisins, etc. »⁶¹⁷).

Cette enquête met en évidence des différences importantes en termes de capital social entre les différents pays membres de l'Union européenne et offre en même temps un important point de départ pour une évaluation du capital social dans une perspective élargie, transnationale, européenne. Les données présentées dans cet Eurobaromètre et d'autres recueillies par European Social Survey ont été intégrées dans un rapport réalisé par la London School of Economics and Political Science pour la Commission européenne (DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances), intitulé *Cohésion sociale, confiance et participation : capital social, politique sociale, et cohésion sociale dans l'Union européenne et les pays candidats* (Social Cohesion, Trust and Participation: Social Capital, Social Policy and Social Cohesion in the European Union and Candidate Countries).⁶¹⁸ Les principaux constats de ce rapport (étude menée entre le 1^{er} février 2006 et le 31 décembre 2007) sont : 1. dans une perspective comparative paneuropéenne, il y a quatre catégories de pays en ce qui concerne leur niveau de capital social et capacités d'action collective : les pays ayant un niveau très élevé de ressources de capital social (les pays scandinaves et les Pays-Bas), les pays dont le potentiel de capital social se situe entre médium et élevé (Grande Bretagne, Irlande et les pays de l'Europe de l'Ouest), les pays du Sud et du Centre de l'Europe et, enfin, la Roumanie et la Bulgarie ; 2. le capital social est fortement corrélé avec tous les autres variables pertinentes⁶¹⁹, à l'exception des préoccupations sociales pour les autres (*socialcare for others*)⁶²⁰ ; 3. l'accès aux et la satisfaction de la qualité des services publics ont montré les mêmes similarités et sont significativement corrélés avec le capital social, ce qui indique l'existence d'un rapport entre les résultats des politiques publiques et le capital social ; 4. concernant le

⁶¹⁶ *Ibidem*, p.5.

⁶¹⁷ *Ibidem*.

⁶¹⁸ Pour plus de détails, voir : <http://cps.ceu.hu/socnet.php>.

⁶¹⁹ Qui apparaissent dans les enquêtes.

⁶²⁰ Les rédacteurs du rapport précisent que les données sur les différentes corrélations entre capital social et relations avec les voisins, les collègues, vie sociale, réseaux sociaux pourraient suggérer que les contacts sociaux et la socialisation en général ne constituent pas un élément prédictif ou un déterminant importants du capital social.

rôle des institutions publiques et les régimes de protection sociale au sens large, lorsque l'impartialité et l'équité des institutions politiques et sociales en général constituent une condition préalable à la création de la confiance généralisée et à la construction du capital social, l'État providence semble être une condition pour une plus grande égalité dans la distribution. Ainsi, concluent les rédacteurs du rapport, « si les deux variables sont essentielles, la variable la plus importante pour les différences de ressources de capital social et de capacités d'action collective entre les pays européens pourrait être les institutions »⁶²¹.

Les constats de ce rapport rejoignent, à notre avis, au-delà des considérations d'ordre social (cohésion sociale, politiques sociales) qui ont été prises en compte, les conclusions de Putnam sur la relation entre le capital social et la performance institutionnelle, entre la participation civique et la qualité de la vie démocratique. C'est justement dans cette perspective que se placent nos interrogations sur les potentialités démocratiques d'un capital social européen qui devrait être à la fois une expression de la confiance sociale des individus membres d'une même communauté européenne, un fondement et un moteur de leur implication et de leur participation au façonnement de leur vie commune, ainsi qu'un indicateur du dynamisme et de la cohérence des relations entre la société civile européenne et les institutions communautaires.

La radiographie des formules démocratiques plus accomplies (la représentation parlementaire), ainsi que des tâtonnements de nature participative et délibérative placés dans le contexte plus large de la nouvelle gouvernance, montrent que des synergies et des assemblages consistants manquent à la démocratie européenne. Pour revenir aux formules sartoriennes, non seulement la démocratie européenne a du mal à produire des macro-évidences, mais aussi à structurer et à mettre en harmonie ses micro-évidences. Tirer profit des bénéfices que l'on reconnaît au capital social pourrait y contribuer. Un premier pas vers cela est, selon nous, d'encourager et de soutenir les rencontres et les débats publics européens.

⁶²¹ *Cohésion sociale, confiance et participation...*, rapport précité.

B. Des réunions citoyennes au capital social européen

L'analyse des Forums et des Agora organisés par le Parlement européen est un indicateur assez intéressant à la fois dans une approche « négative » (difficultés, limites) que dans une perspective « positive » (éléments dynamiques, potentiel démocratique). L'étude des différents documents mis à notre disposition par le Bureau de coordination des Bureaux nationaux du Parlement européen, des Bureaux nationaux du Parlement européen chargés de l'organisation des Forums citoyens, des documents et des témoignages des participants aux Agora (plusieurs organisations participantes ont été contactées dont certaines ont manifesté leur disposition à partager leur expérience en répondant à nos questions) ainsi que l'observation directe des réactions des citoyens⁶²² ont mis en évidence certains éléments récurrents au niveau des attentes et des besoins des citoyens en ce qui concerne le fonctionnement démocratique de l'UE. Il est assez évident que l'intérêt des gens à participer et à être impliqués n'est pas si difficile à obtenir, mais ils estiment qu'ils n'ont ni les mécanismes nécessaires (où, s'ils existent, ils sont peu connus), ni la motivation pour le faire. Par rapport aux réunions déjà organisées, toutes les sources d'information et d'analyse confondues, nous avons constaté un parcours presque séquentiel de ces rencontres. Il y a, d'abord, un certain désintérêt, voire même de la méfiance relativement à la productivité et à l'efficacité de tels débats. Les explications données par les citoyens participant eux-mêmes, situent cette réaction dans deux registres : soit les gouvernements nationaux n'encouragent pas, généralement, la participation citoyenne aux affaires publiques, d'où le sentiment des gens que leur opinion ne peut servir à rien, soit la politique européenne apparaît tellement lointaine et complexe qu'ils ne se sentent pas directement concernés. Un deuxième moment est représenté par la participation aux débats, ce qui fait le passage du sentiment de méfiance à un sentiment d'espoir (lors de la conférence mentionnée, des participants ont motivé leur décision de prendre part au débat dans les termes : « peut-être que cette fois-ci, ce sera différent ; peut-être que cela va changer quelque chose ») et à une prise de conscience

⁶²²Nous avons participé à la conférence *New Democratic Toolbox for New Institutions* organisés par plusieurs ONG européens et le Comité Économique et Social Européen. Le projet *New Democratic Toolbox...* vise à encourager la participation des citoyens et s'est déroulé sous la forme des panels nationaux organisés dans quatre pays membres de l'UE. Pour plus de détails sur l'événement et sur le projet, voir : <http://www.ecas-citizens.eu/>.

sur les similarités des problèmes avec lesquels les individus se confrontent (cela a été souligné surtout par les citoyens ayant participé à des réunions ouvertes à une participation transnationale), sur le fait que l'expérience des autres pourrait leur être utile, mais aussi sur la responsabilité de chacun de faire quelque chose pour le bien commun. Enfin, le troisième moment est celui des attentes concrètes : les gens veulent voir et savoir comment leurs opinions interagissent avec les actions européennes, quel est le suivi qu'on leur en donne.

Pour ce qui est des organisations de la société civile, même si leur intérêt pour participer est à priori plus grand, puisqu'elles promeuvent une vision démocratique où elles jouent le rôle de canal principal de dialogue entre les citoyens et les institutions communautaires, leurs réactions et leurs attentes ne diffèrent pas de celles des citoyens. Le Forum Permanent de la Société Civile ⁶²³, organisation participante aux deux Agora, a souligné l'insatisfaction engendrée par le fait que « les membres du PE ont tendance à oublier qu'en démocratie ce sont toujours leurs électeurs-citoyens qui détiennent le pouvoir souverain car « la souveraineté appartient au peuple » ! Ce pouvoir souverain, les électeurs ne le transfèrent pas irrévocablement à leurs élus ; ils ne font que leur en *concéder l'usage et l'exercice*, à charge pour les élus d'en rendre régulièrement compte et de dialoguer en permanence avec leurs électeurs ! C'est en cela, essentiellement, que réside toute la question de la démocratie participative. Et le meilleur canal dont disposent les citoyens pour dialoguer avec leurs élus est le canal des associations et des organisations de la société civile ». En même temps, certaines observations sur le déroulement effectif des débats et sur « l'après-débat » coïncident avec les deux séquences identifiées également lors des rencontres des citoyens : une bonne interaction et synergie, suivie d'une attente d'effectivité des débats. Comme il a été souligné, il n'y a pas d'effet démocratique faute d'une prise en considération réelle des propositions faites lors des rencontres avec les citoyens et les ONG (des représentants des organisations participantes aux Agora ont reconnu l'importance démocratique de cet instrument « à condition que les recommandations émises soient

⁶²³P. Grosjean, Forum Permanent de la Société Civile.

Les organisations participantes aux Agora et qui ont eu l'amabilité de nous partager leur expérience, ont répondu à quelques questions visant des aspects « techniques » (diffusion de l'information, déroulement des débats, temps d'intervention imparti) et plus substantiels de ces rencontres (pertinence des Agora en tant qu'instrument démocratique européen, effectivité de telles rencontres, nécessité des mécanismes démocratiques participatifs qui complètent les formes de démocratie représentative).

reconnues et prises en compte dans les motivations des actes législatifs adoptés ensuite par le Parlement »⁶²⁴.

Tous ces éléments nous font penser que les différentes rencontres de la société civile (organisations ou simples citoyens) pourraient constituer d'importantes ressources de capital social au niveau européen, jusqu'à devenir des creusets où la confiance mutuelle entre les citoyens, d'une part et entre les citoyens et les institutions communautaires, d'autre part, se construirait. Encourager les rencontres et les débats entre les citoyens afin de les impliquer dans le façonnement d'un vouloir vivre collectif au niveau européen constituerait, à notre avis, à la fois une opportunité non négligeable pour créer tout un réseau social qui aurait de la valeur (dans les termes exprimés par Putnam) et une modalité efficace pour transformer des éléments démocratiques insuffisamment exploités (comme la citoyenneté européenne, par exemple) en des actifs puissants bénéficiant à la communauté, ainsi que de stimuler la performance et l'efficacité des institutions européennes. Certes, il s'agit d'un processus de longue durée qui devrait se développer autant au niveau doctrinal que pratique. On a beau expérimenter de nouvelles pratiques de dialogue et d'interaction entre différents acteurs de la vie publique européenne, si l'on ne les transforme pas alors en des procédures permettant d'en faire des leviers d'action. Comme le soulignait R. Putnam dans *Bowling Alone...*, le capital social est un préalable à des politiques efficaces et ne s'y substitue pas.⁶²⁵ La question qui se pose donc au niveau européen est de stimuler l'exercice participatif européen tout en cherchant des formules qui permettent de faire le lien entre cette participation et des moyens décisionnels formels.

La rencontre entre le concept protéiforme qu'est la démocratie et un projet politique original comme le projet européen ne peut se traduire que dans des formules inédites et des réalités qui ne se laissent pas encadrer dans les schémas connus. Le processus décisionnel européen est aujourd'hui le résultat d'un équilibre reconnu et confirmé par voie juridictionnelle entre trois institutions : Parlement, Commission et Conseil. En même temps, cet équilibre institutionnel subit l'influence de plus en plus évidente, dans le contexte de la gouvernance, de toute une série d'acteurs et de

⁶²⁴P. Gessant, Vice-Présidente des Jeunes Européens Fédéralistes.

⁶²⁵*Bowling Alone...*, *op. cit.*

contextes, ce qui assure son dynamisme et, par la même, le dynamisme du processus décisionnel dans son ensemble. L'ouverture mise en avant par la gouvernance a également permis la reprise, au niveau européen, d'un discours démocratique en pleine expansion surtout au niveau local qui est celui de la démocratie participative et délibérative. En observant des démarches mises en place au niveau de l'Union et qui se revendiquent notamment de ces nouvelles perspectives démocratiques, notre conclusion est que, dans une perspective qui voit dans la démocratie un processus permanent et changeant, adapté et adaptable à des réalités variées et parfois très complexes, l'Union européenne n'est pas encore en mesure de mettre en avant un projet démocratique en accord avec ses particularités. Elle traverse un processus de révision qui déplace les centres du débat démocratique et avance de nouvelles voies de démocratisation. Avec un discours qui semble avoir identifié le nécessaire équilibre démocratique européen dans l'articulation entre démocratie représentative et démocratie participative, le projet européen manque toujours de fondement doctrinaire solide et d'orientation précise, en dépit des différentes expérimentations qui ont vu le jour. Entre un « il y a » qui ne répond pas aux attentes démocratiques des citoyens et des autres acteurs visés et un « il faut » qui n'est toujours pas clairement formulé, le projet européen est encore loin d'avoir épuisé les incertitudes qui entourent sa proposition démocratique.

CONCLUSIONS

L'objectif que cette recherche s'est donné était de faire une radiographie de ce qui est aujourd'hui appelé démocratie européenne, tout en s'arrêtant sur les principales idées et notions qui ont pu inspirer le projet communautaire et tout en essayant de mettre en évidence différentes possibilités démocratiques qui s'ouvrent à l'Union européenne et qu'elle pourrait expérimenter afin de se forger un modèle de démocratie qui lui est propre et adapté.

Les convictions et les constats qui ont guidé notre analyse sont, d'une part, que la démocratie est, dans une perspective sartorienne, une construction permanente et qui gère de façon différente les tensions entre le réel et l'idéal, entre des faits et des normes et, d'autre part, que l'idéal-type de démocratie supranationale manque, qu'il n'y a pas de véritable projet politique européen que l'Union européenne puisse poursuivre de manière consistante et cohérente. Le développement de la démocratie européenne est marqué par trois grands scénarios : celui représentatif (parlementaire), celui constitutionnaliste et celui participatif, correspondant à des objectifs et à des attentes démocratiques différents et spécifiques aux cadres théoriques qui les ont engendrés. Leur dénominateur commun serait leur enracinement dans des contextes extérieurs à l'Union ou qu'elle ne couvre que partiellement : fédéral, étatique ou local. Aucune des formules démocratiques consacrées ou expérimentées actuellement au niveau européen n'a été conçue comme possibilité démocratique propre à l'Union européenne, aucune élaboration démocratique n'a eu comme fondement la nature spécifique de la construction communautaire. Qu'il s'agisse du modèle représentatif, constitutionnaliste ou participatif, les références premières portent sur des conditions, pratiques et réalités liées à des structures étatiques, fédérales ou locales. Cela s'explique, d'une part, par le lien très fort qui s'est créé entre la démocratie et ces entités politiques et, d'autre part, par l'absence d'un véritable projet politique à formaliser au niveau européen. Cela a déterminé le double problème de la légitimité et de la démocratie au niveau de l'Union. Un problème de légitimité dans le sens où, comme le soulignait Jean-Marc Coicaud, la légitimité a trait, avant tout, au droit de gouverner.⁶²⁶ Selon Coicaud, il y a trois conditions indispensables pour que le droit de gouverner et son résultat – l'obligation politique – soit un succès : le consentement, la

⁶²⁶ J.-M. Coicaud, *Légitimité et politique. Contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politique*, Paris, P.U.F., 1997, p. 13.

loi et les normes. Le consentement, le caractère public du droit porte sur des « échanges (qui) se déroulent dans un cadre fixé et sous la forme de la réciprocité, c'est-à-dire dans un enchevêtrement de droits et de devoirs »⁶²⁷, contribuant à « mettre en place un réseau de sociabilité »⁶²⁸. Le résultat du consentement individuel est l'espace public. En même temps, « gouverner n'est un acte de droit qu'une fois que ceux qui commandent et ceux qui obéissent s'accordent sur les valeurs que la politique se donne pour objectif de promouvoir ».⁶²⁹ Ce sont donc les valeurs qui fondent le sens de la pratique juridique : « l'accomplissement de l'activité juridique n'est possible qu'à condition que les valeurs soient communes, c'est-à-dire revendiquées et reconnues par un certain nombre de personnes ».⁶³⁰ Enfin, la conformité à la loi ne peut exister que si les énoncés juridiques sont en accord avec les valeurs constitutives de l'identité de la société et contribuer de manière crédible à la réalisation des valeurs de la société (la légitimité est synonyme de conformité à la loi uniquement lorsque la légalité exprime l'identité du groupe).

Le problème démocratique de l'Union naît, à notre avis, de l'ambiguïté de son statut démocratique même qui rend impossible une identification claire des modèles démocratiques desquels elle se revendique ou qu'elle compte promouvoir. En empruntant des éléments caractéristiques aux systèmes démocratiques modernes (élection par suffrage universel, citoyenneté, responsabilité des dirigeants, compétition partisane, accès à la juridiction communautaire, espace public), l'Union s'est collée l'étiquette de régime démocratique, tout en gardant une part importante d'imprécision en ce qui concerne la définition de ces éléments et les rapports qu'ils entretiennent les uns avec les autres. Cela fait que, dans la réalité des choses, les formules démocratiques qu'elle propose demeurent largement inférieures à celles déjà consacrées. Les palliatifs démocratiques proposés par l'Union européenne laissent ouvert le champ démocratique européen et des solutions cohérentes et substantielles s'imposent.

Le scénario démocratique inspiré par les théories de la participation et de la délibération est-il une réponse viable aux interrogations démocratiques de l'Union européenne ? Tout le monde ne semble pas en être d'accord. A. Moravcsik, pour ne citer qu'un exemple, estime que « l'équilibre des pouvoirs inscrit dans la Constitution,

⁶²⁷ *Ibidem*, p.15.

⁶²⁸ E. Durkheim, *De la division du travail social*, Paris, P.U.F., 1989, p.96.

⁶²⁹ J. - M. Coicaud, *op.cit.*, p.19.

⁶³⁰ *Ibidem*, p.20.

le contrôle démocratique indirect via les gouvernements nationaux et la montée en puissance du Parlement européen sont des éléments suffisants pour s'assurer du fait que les décisions sont, dans presque tous les cas, honnêtes, transparentes, efficaces et adaptées aux demandes des citoyens européens » et que le déficit démocratique de l'Union européenne est jugé par rapport à un modèle utopique de démocratie délibérative.⁶³¹ Il est vrai que, dans les formulations actuelles, les propositions de la démocratie participative et délibérative connaissent des imprécisions ou des difficultés d'ordre pratique (qu'il s'agisse du niveau local, national ou européen). Il est tout aussi vrai que l'approche représentative n'a pas connu le succès attendu au niveau européen. Devant un intérêt à la baisse pour les affaires européennes de la part des citoyens, au moins pour ce qui est des mécanismes existants, l'Union tente d'expérimenter de nouvelles pratiques afin de relancer le projet européen. Notre analyse s'est penchée sur deux de ces nouvelles démarches qui visent l'interaction entre les institutions communautaires et les citoyens européens, en essayant de les intégrer dans le cadre plus large de la gouvernance et, ensemble, dans une nouvelle approche démocratique au niveau de l'Union. Sans prétention aucune de trancher entre la validité ou la supériorité d'un scénario démocratique sur un autre, notre recherche a essayé d'identifier les points forts et les points faibles des mécanismes observés et de s'interroger sur leurs articulations avec d'autres instruments et formules démocratiques proposés au niveau européen. L'observation que nous avons faite nous a mené à trois conclusions principales : la démocratie parlementaire ne suffit pas, à elle seule, à répondre aux besoins démocratiques de l'Union européenne, les formules participatives et délibératives constituent des voies à potentialités démocratiques et des modalités de renforcement des liens civiques et sociaux et, enfin, les démarches participatives étudiées (Forums citoyens et Agora) n'ont, dans la forme actuelle, ni de véritable poids démocratique, ni d'impact effectif sur le processus décisionnel européen. Cela nous permet de croire que le rôle démocratique qui conviendrait mieux à ces démarches n'est pas celui de mécanismes démocratiques, mais de ressources démocratiques ; ils peuvent donc être consolidés en tant que formes de capital social, dans le sens défini par R. Putnam.

Cette approche analytique positive, pour reprendre les mots de Bernard Manin, que nous avons proposée sur la démocratie européenne, nous a montré que, même si

⁶³¹ A. Moravcsik, « Le mythe du déficit démocratique européen », in *Raison politique*, n° 10/2003, pp.87-105.

l'élargissement de la participation pourrait contribuer au renforcement du processus démocratique et que les nouvelles pratiques pourraient mieux répondre (à certaines conditions) aux attentes démocratiques des citoyens, la manière dont ils sont conçus ou fonctionnent à présent ne détermine ni le partage du pouvoir, ni le renforcement de l'efficacité de l'action publique. La démocratie européenne actuelle continue à distinguer de façon très nette, débat public et décision politique. Et cette observation ne va pas dans le sens d'une mise en cause du principe représentatif qui a le grand mérite d'assurer l'imputation de la responsabilité des décisions (« les discussions ne gouvernent pas »⁶³²), mais souligne la distance qui sépare toujours, au niveau européen, la voix du citoyen et la démarche décisionnelle. La participation des citoyens à la *res publica* ne doit pas se réduire à la participation aux élections, car la démocratie ne se limite pas aux moments électoraux. Ce qui définit, avant tout, la continuité démocratique, c'est la participation à un projet politique commun et qui est formalisé par le droit. Dans cette logique, des démarches qui visent plus d'implication et de participation citoyennes pourraient agir comme des liens qui permettraient de garder vif l'intérêt citoyen pour les affaires publiques entre les différents moments électoraux.

⁶³² J. Habermas, *L'espace public*, Paris, Payot, 1993.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

- Alvim, J. L., *Citoyenneté européenne : contribution à l'étude d'un lien polycentrique*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaire du Septentrion, 1999
- Bacqué, M.-H., Rey, H., Sintomer, Y. (sous la dir.de), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005
- Balme, R., Chabanet, D., *Collective Action and European Democracy*, Lanham, Md., Rowman&Littlefield, 2007
- Barber, B., *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997
- Beaud, O., *Théorie de la fédération*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007
- Benlolo Carabot, M., *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007.
- Bevort, A., *Pour une démocratie participative*, Paris, Presse de Sciences Po, 2002
- Bitsch, M.-T., *La construction européenne. Enjeux politiques et choix institutionnels*, Bruxelles, Peter Lang, 2007
- Blondiaux, L. *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008
- Boulouis, J., Chevalier, R. M., *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Dalloz, 1994
- Boulouis, J., R. M. Chevalier, *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Dalloz, 1994
- Braud, P., *Le jardin des délices démocratiques : pour une lecture psycho-affective des régimes pluralistes*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1991
- Brunet, P. J., [*L'éthique dans la société de l'information*](#), Québec et Paris, Presses de l'Université Laval et L'Harmattan, 2001
- Budge, I., *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996
- Cairns, A. C., Williams, C. (dirs.), *Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985
- Chevallier, J. (dir.), *La gouvernabilité*, P.U.F., Paris, 1996
- Chevallier, J., *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, 1994

- Coicaud, J.-M., *Légitimité et politique. Contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politique*, Paris, P.U.F., 1997
- Colas, D., Emeri, C., Zylberberg, J. (sous la dir. de), *Citoyenneté et nationalité : perspectives en France et au Québec*, Presses Universitaires de France, Paris, 1991
- Coleman, S., *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 1990
- Corbett, R., *The European Parliament's Role in Closer European Integration*, London, McMillan, 1998
- Cornu, G., *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987
- Costa, O., Kerrouche, E., Magnette P. (éds.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 2004
- Costa, O., *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2001
- Croizat, M., Quermonne J.-L., *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999
- Dahl, R.A., *On Democracy*, Yale University Press, New Haven&London, 1998
- De Schutter, O., Lebessis, N., Paterson, J. (éds.), *La Gouvernance dans l'UE*, O.P.O.C.E., Luxembourg, 2001
- Dehousse, R. (sous la dir. de), *Une Constitution pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002
- Dehousse, R., (ed.), *Europe after Maastricht. An Even Closer Union?*, Munich, Low Books in Europe, 1999
- Delwit, P., De Waele J.-M., Magnette P., *A quoi sert le Parlement Européen*, Bruxelles, Complexe, 1999
- Delwit, P., Kulahci, E., Van de Walle, C. (éds.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2001
- Dogan, M. (ed.), *Comparing Pluralist Democracies : Strains on Legitimacy*, Boulder, Westview, 1988
- Duverger, M., *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1992
- Eder, K., Giesen, B. (eds.), *European Citizenship. National Legacies and Transnational Projects*, Oxford, Oxford University Press, 2001
- Frankel, Ch., *The Democratic Prospect*, New York, Harper & Row, 1962
- Ferry, J.-M., *La question de l'Etat Européen*, Paris, Gallimard, 2000
- Garcia, G., Le Torrec V., (sous la dir. de), *L'Union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne*, L'Harmattan, 2003

- Garot, M.J., Staples, H., *La citoyenneté de l'Union européenne*, L'Harmattan, 1999
- Gaudin, J. P., *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presse de Sciences Po, 1999
- Gaxie, D., *Le cens caché*, Paris, Ed. du Seuil, 1998
- Gerstlé, J., *La communication politique*, Paris, Armand Colin, 2004
- Gobin, C., Rihoux, B. (éds.), *La Démocratie dans tous ses états*, Louvain-La-Neuve, Bruylant Academia, 2000
- Gonod, P., Dubois, J.-P. (sous la dir. de), *Citoyenneté, souveraineté, société civile*, Paris, Dalloz, 2003
- Habermas, J. *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997
- Habermas, J. *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, Paris, 1997
- Habermas, J., *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000
- Habermas, J., *Sur l'Europe*, Paris, Bayard, 2006
- Hamlin, A., Petit, Ph. (eds.), *The Good Polity*, Oxford, Blackwell, 1989
- Hermet, G., *La trahison démocratique. Populistes, républicains et démocrates*, Paris, Flammarion, 1998
- Hix, S., Lord, C., *Political Parties in the European Union*, London, MacMillan, 1997
- Hoff, J., Horrocks, I., Tops, P. (eds.), *Democratic Governance and New Technology. Technologically mediated innovations in political practice in Western Europe*, London, Routledge, 2000
- Jacobson, D., *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of the Citizenship*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1996
- Jacqué, J. P., Biber, R., Constantinesco, V., Nickel, D., *Le Parlement européen*, Economica, 1984
- Jensen, T., *The European People's Party*, Basingstoke, MacMillan, 1998
- Joerges, C., Dehousse, R. (eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford University Press, 2002
- Kreppel, A., *The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002
- Labayle, H., « Vers une citoyenneté européenne? Le point de vue du droit communautaire », in *Petites affiches*, 24 juin 1992

- Lacroix, J., *L'Europe en procès : quel patriotisme au-delà des nationalismes*, Paris, Ed. du Cerf, 2004
- Lauvaux, P., *Les grandes démocraties contemporaines*, P.U.F., Paris, 1990
- Le Pors, A., *La citoyenneté*, 3^e éd., Paris, Presses Universitaires de France, 2002
- Lenoble, J. Coppens, P. (éd.), *Démocratie et procéduralisation du droit*, Bruxelles-Paris, Bruylant-L.G.D.J., 2000
- Lenoble, J., Dewandre, N. (sous la dir.de), *L'Europe au soir du siècle*, Ed.Esprit, Paris, 1992
- Lequesne, C., *La citoyenneté démocratique dans l'Europe des vingt-sept*, Paris, L'Harmattan, 2007
- Linsky, M., *Impact: How the Press Affects Federal Policymaking*, W.W. Norton&Co., New York-London, 1986
- Linz, J., Norris, P. (eds.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, New York, Oxford University Press, 1999
- Lipset, S. M., *L'homme et la politique*, Paris, Ed. du Seuil, 1963
- Lipset, S. M., *Political Man. The Social Basis of Politics*, New York, Doubleday, 1995
- Magnette, P. *La citoyenneté : une histoire de l'idée de participation civique*, Bruylant, Bruxelles, 2001
- Magnette, P., *Au nom des peuples : le malentendu constitutionnel européen*, Paris, Ed. du Cerf, 2006
- Magnette, P., *Europa politica. Cetatenie, constitutie, democratie (L'Europe politique. Citoyenneté, constitution, démocratie)*, Iasi, Institutul European, 2003
- Magnette, P., *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003,
- Mairet, G., *Discours d'Europe ou souveraineté, citoyenneté et démocratie*, Paris, La Découverte, 1989
- Majone, G. (ed.), *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996
- Manin, B., *Les principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Levy, 1995
- Marchetti, D. (sous la dir. de), « En quête d'Europe », Rennes, Presse Universitaire de Rennes, 2004
- Marshall, T.H., *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950

Michel, H., *Lobbyistes et lobbying en Europe. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, Coll. Sociologie politique européenne, 2005

Milward, A.S., *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992

Moravcsik, A. *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London, UCL Press, 1998

Pateman, C., *Participation and democratic theory*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1970.

Patterson, R. A., Lohin, R. A., Ferguson D. S., *Consultations : When the Goal is Good Decisions*, Otawwa, Centre canadien de gestion, 1992

Pitkin, H., *The concept of representation*, Berkeley, California University Press, 1972

Putnam, R., *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon&Schuster, 2000

Putnam, R., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey, Princeton University Press, 1994

Rawls, J., *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University Press, 1971 (trad. fr.« Libéralisme politique », Paris, P.U.F., 1995)

Rideau, J., *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, Paris, L.G.D.J.

Rideau, J., *Droit institutionnel de l'Union et des Communauté européennes*, 3^{ème} éd., LGDJ, 1999

Salmon, J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/A.U.F., 2001

Sartori, G. *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1973

Scharpf, F., *Gouverner l'Europe*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000

Schnapper, D., *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Paris, Gallimard, 2000

Schoutete, P., *Une Europe pour tous*, Paris, Ed. Odile Jacob, 1997

Staples, H., *The Legal Status of third country nationals resident in the EU*, Kluwer, 1999

Sunstein, C., *Democracy and the Problem of Free Speech*, New York, Free Press, 1993

Sunstein, C., *Why Societies Need Dissent*, Harvard University Press, Cambridge, 2003

Tel□, M., *L'Etat et l'Europe. Histoire des idées politiques et des institutions européennes*, Bruxelles, Ed. Labor, 2005

Tel□, M. (sous la dir.de), *Démocratie et construction européenne*, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1995

Vidal-Naquet, P., Vernant, J.-P., Brisson, J.-P., Brisson, E., *Démocratie, citoyenneté et héritage gréco-romain*, 2^e éd., Paris, Liris, 2004

Wagner, H., « La Notion juridique de l'Union européenne : une vision allemande », *Note du Cerfa 30 (a)*, février 2006

Wihtol De Wenden, C., *La citoyenneté européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997

Articles/revues/études :

Aldrin, P., J.-M. Utard, *The ambivalent politicisation of the European communication policy. Genesis of the controversies and institutional friction surrounding the 2006 White Paper*, GSPE Working Papers (<http://workingpapers.gspe.eu>)

Andeweg, R., « The Reshaping of National Party Systems », in *West Politics*, 18/1995

Ash, T. G., « Europe's real problem is Babel », *The Guardian*, 18 oct. 2007

Balme, R., Marie, J.-L., Rozenberg, O., « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et convictions dans les formes du raisonnement politique », in *Revue internationale de politique comparée*, vol.10, 3/2003

Belot, C., Cautrès, B., « Vers un espace public européen ? Les élections européennes de juin 2004 », *Notre Europe, Etudes et Recherches*, n°40

Bennett, W.L. « Toward a Theory of Press-State Relation in the United States », in *Journal of Communication*, 40/2000

Besson, J.-L., Guillermin, G. (sous la dir. de), *Cahier du CUREI*, 16/2002 (<http://webu2.upmf-grenoble.fr/curei/cahiers/16/guillermin.htm>)

Blondiaux, L., « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », in *Projet*, 268/2001

Blumann, C., « L'Europe des citoyens », in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 346/1991

Blumann, C., « Les mécanismes non juridictionnels de protection des droits du citoyen européen », in *Revue juridique du Centre Ouest*, numéro spécial *L'Europe des citoyens*, avril 1992

Boquet, D. L., « Le droit de pétition auprès du Parlement européen : une voie d'accès à la justice communautaire et nationale », *Gazette du Palais*, 5 janvier 1993

Borrás, S., « European Governance », *Encyclopedia of Governance*. 2006. SAGE Publications. 29 Sep. 2009. http://sage-ereference.com/governance/Article_n175.html

Boucher, S., Monceau, H., « Citizens need to participate, too », *European Voice*, vol. 13, n° 24, 2007

Boucher, S., Monceau, H., Fischkin, J., Luskin, R., « Réapprendre à délibérer pour sortir de la crise », Editorial *Le Soir*, 18 avril 2006

Boy, D., « L'expert citoyen, le citoyen expert », in *Cahiers français*, n° 316

Bréchon, P., « La participation politique : crise et/ou renouvellement », in *Cahiers français*, n° 316

C. Lord, P. Magnette, *Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union*, Working Paper 39/02, Sussex European Institute, University of Sussex (<http://www.one-europe.ac.uk>)

Chambault, J. F., « L'ouverture du recours en annulation au Parlement Européen : aboutissement et cohérence d'une décennie de jurisprudence », *RMCUE*, janvier 1991

Costa, O., Magnette, P., « Idéologie et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », in *Politique européenne*, 9/2003

Costa, O., « La Cour de Justice et le contrôle démocratique de l'Union européenne », in *Revue française de Sciences politiques*, 51 (6), 2001

Costa, O., Magnette, P. (sous la dir.de), *Politique européenne*, n.19, printemps 2006,

Le patriotisme constitutionnel et l'Union européenne Preuss, U.K., « Problems of a Concept of European Citizenship », in *European Law Journal*, 3/1995

Cusack, T.R., « Social Capital, Institutional Structures, and Democratic Performance: A Comparative Study of German Local Government », *European Journal of Political Research*, 35/1999

D. Easton, « A Re-assesment of the Concept of Political Support », *British Journal of Political Science*, 5/1975

Dahl, R., *The Past and the Future of the Democracy*, Occasional Papers, n° 5/1999, Centre for the Study of Political Change.

Daniels, T.D., Spiker, B. Papa, M. *Perspectives on organizational communication*, Dubuque, Brown&Benchmark Publishers, 1997

De Shutter, O., N. Lebessis, J. Peterson, « La Gouvernance dans l'Union européenne », *Les Cahiers de la cellule de prospective*, Commission européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001

De Waele, J.-M., Coman, R., « Les partis politiques européens », *Questions d'Europe* n.134, Fondation Robert Schuman, mai 2004

De Waele, J.-M., Coman, R., « Les partis politiques européens », *Questions d'Europe* n.134, Fondation Robert Schuman, mai 2004

Dehousse, R., « The Legitimacy of European Governance: The Need for a Process Based Approach », in *Cahier européen de Sciences Po*, 1/2001

Deloye, Y. « Le débat contemporain sur la citoyenneté au prisme de la constriction européenne », *Etudes européennes*, n°4, avril 2004.

Dryzek, J. S., « Democratic Political Theory », *Handbook of Political Theory*, 2004, SAGE Publications, 27 April 2010

Dutheil de la Rochère, J., « Droit au juge, accès à la justice européenne », *Pouvoirs*, 96/2001

Einsberg, E. M., Goodall, J. L., *Organizational communication: balancing, creativity and constraint*, New York, St. Martin's Press, 1997

Eriksen, E. O., *Democratic Legitimacy – Working Agreement or Rational Consensus*, Centre for the Study of Professions Høgskolen i Oslo, Oslo University College, WP n. 06/2006 (<http://www.hio.no/sps>)

Eriksen, E. O., Fossum, J. E., *Europe in Search of Its Legitimacy. Assessing strategies of legitimation*, Arena Working Papers, WP 02/38, Arena, University of Oslo

Feldblum, M., « Reconfiguring Citizenship in Western Europe », in Ch. Joppke (ed.), *Challenge to the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 1998

Ferry, J.-M., « Face à la question européenne, le problème d'une intégration postnationale », in *Critique Internationale*, n° 23, avril 2004

Ferry, J.-M., « La référence républicaine au défi de l'Europe », in *Pouvoirs*, 100/2002

Føllesdal, A., « Citizenship: European and Global », *Arena Working Paper*, WP 01/22 (<http://www.arena.uio.no>)

Føllesdal, A., « Citizenship: European and Global », *Arena Working Paper*, WP 01/22 (<http://www.arena.uio.no>)

Garrone, P., « Les droits du citoyen européen – L'acquis communautaire et l'apport du traité de Maastricht », *Revue suisse de droit international et européen*, 3/1993

Gaudin, H., « La Cour de justice, juridiction constitutionnelle ? », *R.A.E.*, 3/2000

Gaudin, J. P. « Métiers de la ville : la question de la professionnalisation », in *Les Echos*, 27 septembre 2000

- Gaudin, J. P., « Métiers de la ville : la question de la professionnalisation », in *Les Echos*, 27 septembre 2000
- Gellner, E., « La société civile dans une perspective historique », *Revue Internationale en Sciences Sociales*, 129/1991
- Guillermin, G. « Un système institutionnel sophistiqué », in Besson, J.-L., Guillermin, G. (sous la dir. de), *Cahier du CUREI*, 16/2002
- Heidar, K., « Parties and Clivages in The European Political Space », *Arena Working Papers*, WP 03/7, University of Oslo
- Herdegen, M., « Maastricht and the German Constitutional Court : Constitutional Restraints for an 'Even Closer Union', *CMLRev.*, 31/1994
- Héritier, A., « Elements of Democratic Legitimation in Europe: an alternative perspective », in *Journal of European Public Policy* 6 (20)/1999
- Héritier, A., « Elements of Democratic Legitimation in Europe: an alternative perspective », in *Journal of European Public Policy* 6 (20)/1999
- Hermet, G. « Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique », in *Revue Française de Science Politique*, 54 (1), février 2004
- Hermet, G., « Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique », in *Revue Française de Science Politique*, 54 (1), février 2004
- Hix, S., « Constitutional Agenda –Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam », in *British Journal of Political Science*, 32/2002
- Hix, S., Bartolini, S., « La politisation de l'Union : remède ou poison ? », *Etudes et Recherches*, Policy Paper n° 19, Notre Europe
- Jacqué, J. P., « The Principle of Institutional Balance », *Common Market Law Review*, 41/2004
- Jouanjan, O. « Ce que « donner une Constitution à l'Europe » veut dire », in *Cité, Les Constitutions possibles de l'Europe. Figures politiques de l'Europe unie*, 13/2003
- Jouanjan, O., « De la démocratie dans l'Union européenne et son éventuelle Constitution », in T.Von Danwitz, J.Rossetto (Hrsg), *Eine Verfassung für die Europäische Union*, Konrad-Adenauer Stiftung e.V., Sankt Augustin, 2004
- Jouen, M., Chambou, N., « L'identité européenne dans les textes et les politiques communautaires », Notre Europe, *Etudes et Recherche*, juin 2006 (http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Note-identit_dans_les_textes-juin06.pdf)

- Kovar, R., Simon, D., « La Citoyenneté européenne », *Cahiers de droit européen*, 3-4/1993
- Krouwel, A., « Party Models », *Handbook of Party Politics*. 2006. SAGE Publications. 29 Sep. 2009. <http://sage-ereference.com/hdbk_partypol/Article_n22.html>.
- Kumm, M., « To Be A European Citizen: Constitutional Patriotism And The Treaty Establishing A Constitution for Europe », in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 74/2005
- Kymlicka, W., « Le mythe de la citoyenneté transnationale », in *Critique internationale*, 23/2004
- Lacroix, J., « Pertinence du paradigme libéral pour penser l'intégration politique de l'Europe », in *Politique européenne*, 19/2006
- Ladrech, R., « The European Union and Political Parties », *Handbook of Party Politics*. 2006. SAGE Publications. 29 Sep. 2009. <http://sage-ereference.com/hdbk_partypol/Article_n43.html>.
- Laenarts, K., « Regulating the Regulatory Process: « Delegation of Powers » within the European Community », in *European Law Review*, 18/1993
- Laforest, R. « La consultation publique et les formes d'action collective », in *Politique et Sociétés*, vol.19, 1/2000
- Laprat, G., « Réforme des Traités : le risque du double déficit démocratique », in *Revue du Marché Commun*, 351/1991
- Latek, M., « Le poids des traditions parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire. La participation française et britannique à la COSAC », in *Politique européenne*, 9/2003
- Lauth, J.-L. « Democracy Theories », in *Encyclopedia of Political Communication*, SAGE Publications, 2009
- Leca, J., « Questions sur la citoyenneté », in *Projet*, 171-172/1983
- Linz, J. J., « Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System », in Dogan, M. (ed.), *Comparing Pluralist Democracies : Strains on Legitimacy*, Boulder, Westview, 1988
- Lord, C., Magnette, P., *Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union*, Working Paper 39/02, Sussex European Institute, University of Sussex
- Lorek, A., Schulte, B., Gauthier, V., Fernandez, C., Havady-Nagy, A., *European Television: Opportunity or Illusion?*, Scholarly Paper, Grin, Nedherlanden, 2002

- Magnette, P. « European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship? », in *Political Studies* 51/2003
- Magnette, P., « European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship? », in *Political Studies* 51/2003
- Magnette, P., « Vers une citoyenneté européenne directe ? Pratiques du droit de pétition dans l'Union européenne », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.9, 1/2002
- Magnette, P., *La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante* in *Revue Française de Science Politique*, vol 54, n° 1, février 2004
- Mair, P., « The Limited Impact of Europe on National party System », in *West European Politics*, 23/2000
- Manin, B. « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques » (entretien avec L. Blondiaux), in *Politix*, n.57 (15)/2002
- Manin, B., « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques » (entretien avec L. Blondiaux), in *Politix*, 57 (15)/2002
- Mansbridge, J. « On the Idea that Participation Makes Better Citizens », in S. Elkin, Soltan, K. (dir.), *Citizens Competence and Democratic Institutions*, Philadelphia, The Pennsylvania University Press, 1999
- Mansbridge, J., « On the Idea that Participation Makes Better Citizens », in Elkin, S., Soltan, K. (dir.), *Citizens Competence and Democratic Institutions*, Philadelphia, The Pennsylvania University Press
- Masclat, J.-C., « Vers une citoyenneté européenne ? », *Cahier français*, « Citoyenneté et société », 281/1997
- Mentré, G., « Hongrie, Estonie, Lettonie : l'Union européenne et la citoyenneté », in *Politique étrangère*, 1/2004
- Meynaud, J., Sidjanski, D., *Groupes de pression et de coopération européenne. Organisations professionnelles au plan régional européen*, Paris, Fondation nationale de Sciences Politiques, 1967
- Monar, J., *The Institutional Balance After the Treaty of Lisbon*, Global Jean Monnet/ECSA-World Conference, Bruxelles, 25-26 mai 2010

- Moravcsik, A., « Europe without Illusions: A Category Error », in *Prospect*, n°112/July 2005
- Moravcsik, A., « Le mythe du déficit démocratique européen », in *Raison politique*, 10/2003
- Moravcsik, A., « Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community », in *International Organization* 45, 1
- Moravcsik, A., Nicolaïdis, N., « Keynote Article: Federal Ideals and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam », in *Journal of Common Market Studies*, Annual Review, 36
- Mortens, P.B, S. Serritzlew, « Newspapers and Budgeting: The Effects of Media Coverage on Local Expenditure Decisions », in *Scandinavian Political Studies*, 29 (3)/2006
- Mortens, P.B., Serritzlew, S., « Newspapers and Budgeting : The Effects of Media Coverage on Local Expenditure Decisions », in *Scandinavian Political Studies*, 29 (3)/2006
- Moussis, N., « La Construction européenne et le citoyen : déficit démocratique ou déficit d'information ? », in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 436/2000
- Nicolaïdis, K., « Notre Démocratie européenne : La constellation transnationale à l'horizon du patriotisme constitutionnel », in *Politique européenne*, 19/2006
- P. Markell, « Making affect safe for democracy? On “constitutional patriotism” », in *Political Theory*, 1 (28)/2000
- Padoa-Schioppa, A., « Un cas exemplaire de refonte de l'identité : le droit en Europe », in *La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union, Etudes et Recherches de Notre Europe*, n° 48 (compte rendu du séminaire du 24 novembre 2005)
- Pescatore, P., « Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne », in *Cahiers de droit européen*, vol.10, n° 5
- Phare, S., Putnam, R., Dalton, R., Rose, R. « Trouble in the Advanced Democracies », in *Journal of Democracy*, 11 (2)/2000
- Pierson, P., « The Path of European Integration, A Historical Institutional Analysis », in *Comparative Political Studies*, 29/2, 1996
- Pierucci, A., « Le médiateur européen », *Revue du Marché Commun*, 372/1993

Protest, D., Cook F. L., Curtin T. R., Gordon, M. T., Leff, D.R., McCombs, M. E., Miller, P., « The impact of investigative reporting on public opinion and policymaking: targeting toxic waste », in *Public Opinion Quarterly*, 51/1987

Radaelli, C. M., « The Open Method of Coordination: New Governance Architecture for the European Union? », *Rapport 1/2003*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2003

Radaelli, C., « The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes and Concepts, Methodes and Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, 5 /2001

Radaelli, M. « The Open Method of Coordination: New Governance Architecture for the European Union? », *Rapport 1/2003*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2003, p.8 (<http://www.sieps.su.se>)

Rambour, M., « Le patriotisme constitutionnel, un modèle alternatif d'élaboration d'une identité européenne ? », in *Etudes européennes*, mars 2006 (<http://www.etudes-europennes.fr>).

Reich, N., « Union Citizenship- Metaphor or Source of Rights? », in *European Law Journal*, vol.7, 1/2001

Rideau, J., « Les groupes d'intérêt dans le système institutionnel communautaire », *Revue des Affaires Européennes*, 3/1999

Robinson, P. « The policy-media interaction model: measuring media power during humanitarian crisis », in *Journal of Peace Research*, 37(5)/2000

Rousseau, D. « Les constitutions possibles pour l'Europe », in *Cité, Les Constitutions possibles de l'Europe. Figures politiques de l'Europe unie*, 13/2003

Sanders, L., « Against Deliberation », *Political Theory*, 25 (1)/1997

Sauron, J.-L., « L'initiative citoyenne européenne : une fausse bonne idée », *Questions d'Europe*, n° 192, janvier 2011

Schnapper, D., « La nation, les droits de nationalité et l'Europe », in *Revue européenne des migrations internationales*, 1/1989

Schumacher, A., « Citoyenneté et quête identitaire. Les codes allemands de la nationalité », in *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 157, juillet-septembre 2001

Sébastien, G., « La citoyenneté de l'Union européenne », *Revue de droit publique*, septembre -octobre, 5 (109)/1993

Show, J., « The Interpretation of European Union Citizenship », in *The Modern Law Review*, vol.61, 3/1998

Sidjanski, D., « L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs » *RGDIP*, 1961

Smith, R. M., « Modern Citizenship », *Handbook of Citizenship Studies*, 2003, SAGE Publications. 29 Sep. 2009. <http://sage-reference.com/hdbk_citizen/Article_n6.html>.

Solbes Mira, P., « La citoyenneté européenne », in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, mars 1991, n° 345

Stephanou, C. A., « Identité et citoyenneté européennes », in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 345/1991

Stratulat, C., Emmanouilidis, J.A., «The European Citizen's Initiative: next step, implementation», *European Policy Centre*, décembre 2010

Tarschys, D., « The Need for Serious Investments in the European Identity», in *La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union*, compte rendu du séminaire du 24 novembre 2005, *Etudes et Recherches de Notre Europe*, n° 48

The Role of Media in Democracy: A Strategic Approach, Center for Democracy and Governance, Technical Publication Series, 1999, U.S. Agency for International Development,

(http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnac_e630.pdf)

Theiler, T., « Viewers into Europeans?: How the European Union Tried to Europeanize the Audiovisual Sector, and Why It Failed », in *Canadian Journal of Communication*, 24 (4)/1999

Thomassen, J., Schmitt, H., « Policy representation », *European Journal of Political Research*, 32/1997

Todorov, T., « Faut-il refonder le projet européen sur des principes identitaires ? », in *La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union*, compte rendu du séminaire du 24 novembre 2005, *Etudes et Recherches de Notre Europe*, n° 48

Urfalino, P., conférence sur la démocratie délibérative donnée au Collège de France (http://www.college-de-france.fr/default/EN/all/his_pol/philippe_urfalino.jsp)

Weiler, J. « Demos, Telos and the German Maastricht Decision », Jean Monnet Working Papers, 1995 (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9506ind.html>).

Weiler, J. H. H., « Les droits des citoyens européens », in *Revue du Marché Unique Européen*, 3/1996

Weiler, J. H., «La Comunita europea», in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treceani, Roma, 1993

Weiler, J. H., Haltern, U., Mayer, F., « European Democracy and its Critic. Five Uneasy Pieces», *EUI Working Paper RSC n° 95/11*

Zoller, E., « Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération des Etats », in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 294/2003

Arrêts :

CJCE, Van Duyn, 4 décembre 1974, aff. 41/74, Rec. 1974, p. 1337

CJCE, 13 juin 1958, *Meroni c. Haute Autorité*, Aff. 9/56, Rec.1958

CJCE, 13 juin 1958, *Meroni c. Haute Autorité*, Aff. 9/56, Rec.1958

CJCE, 17 décembre 1970, *Köster*, aff. 25/70, Rec.1970

CJCE, 29 octobre 1980, *Roquette*, Aff.138/79, Rec.1980

CJCE, 29 octobre 1980, *Roquette*, Aff.138/79, Rec.1980, p.3333.

CJCE, 4 février 1982, *Buyl contre Commission*, aff. 817/79, Rec.1982

CJCE, 23 avril 1986, *Les Verts c. Parlement*, aff.294/83, Rec. 1339

CJCE, 23 avril 1986, *Les Verts c. Parlement*, aff. 294/83, Rec. 1339

CJCE, 3 juillet 1986, *Conseil contre Parlement européen*, aff.34/86, Rec.1986

CJCE, 10 juillet 1986, *Wybot*, Aff. 149/85, Rec. 1986

CJCE, 10 juillet 1986, *Wybot*, Aff. 149/85, Rec. 1986, p.2391

CJCE, 26 mars 1987, *Commission contre Conseil*, aff. 45/86, Rec. 1987

CJCE, 22 mai 1990, *Parlement européen c. Conseil*, Aff. 70/88, Rec. I – 1990

CJCE, 11 juin 1991, *Commission contre Conseil*, aff.C-300/89, Rec.1991

CJCE 13 mars 1992, *Vreugdenhil*, aff. C-282/90, Rec. I-1990

CJCE, 7 juin 1992, Mario Vicente Micheletti et autres contre Delegación del Gobierno en Cantabria, C-369/90, Rec.1992

CJCE, 10 mai 1995, *Parlement européen contre Conseil*, aff. C- 417/93, Rec. 1995

TPI, 17 juin 1998, *UEAPME e.a. c/Conseil*, T-135/96, Rec.1998

CJCE, *Commission contre Belgique*, 9 juillet 1998, aff. 323/97, Rec.1997

CJCE, 27 septembre 1998, *Commission contre Conseil*, aff. 165/87, Rec. 1988

Rapports/Actes législatifs :

Commission européenne , *The Future of Parliamentary Democracy : Tradition and Challenge in European Governance*, Green Paper prepared for the Conference of the EU Speakers of Parliament, septembre 2000

Citizen's Forum Interim Report 2008

Comité économique et social européen, « Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne », *JO C329*, 17.11.1999

Commission européenne, 1^{er} février 2006, *Livre blanc sur une politique de communication européenne*, COM(2006)35 final

Commission européenne, *Citoyens d'Europe, tous électeurs aux municipales*, Les dossiers de l'Europe, décembre 1988

Commission européenne, Europe Direct, *Annual Activity Report 2007*

Commission européenne, *Gouvernance européenne. Un Livre Blanc*, Bruxelles, le 25.7.2001, COM (2001) 428 final

Commission européenne, *Gouvernance européenne. Un Livre Blanc*, Bruxelles, le 25.7.2001, COM (2001) 428 final

Commission européenne, *La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat*, COM (2000) 11 final

Commission européenne, *La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat*, COM (2000) 11 final

Commission européenne, *Promotion du rôle des associations et des fondations en Europe* (COM/97/0241 final)

Commission Sociale et Economique des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>)

Conseil européen de Fontainebleau, 25 et 26 juin 1984, Conclusions de la présidence (<http://www.ena.lu/mce.cfm>)

Conseil, Décision du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, 1999/468/CE, *JO L 184* du 17.7.1999

Décision du Conseil Constitutionnel français n.76-71 DC, Rec., 15

Directive [94/80/CE](#) du Conseil, du 19 décembre 1994 (http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=Directive&an_doc=1994&nu_doc=80)

Directive du Conseil des Ministres des Communautés Européennes 68/360

Genton, J., Estier, C., La XIIIème Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, Rapport n° 72, Sénat, 15 novembre 1995

Parlement européen, *Rapport sur l'évolution des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne*, Rapporteur E.Brock, PE DOC A6- 0133/2009, 7 mai 2009

Parlement européen, Citizen's Forum Interim Report 2008

Parlement européen, Citizens' Forums Annual Report 2007

Parlement européen, *La citoyenneté européenne – projet politique pour une Union fédérale*, Document de travail, Direction générale des études, Série Libertés publiques, LIBE 114 FR, 10-2001

Parlement européen, *On the Future Development of Relations of the Member States to the Enlarged Bureau*, Rapport de J. Cravinho, DOC/EN/BUR/116394, PE 150.916/BUR/fin, 24 septembre 1991

Parlement européen, *Rapport de la commission institutionnelle sur la citoyenneté de l'Union*, Doc A3/0300/91

Parlement européen, *Rapport fait au nom de la Commission institutionnelle sur le déficit démocratique des Communautés européennes*, rapporteur M. Toussaint, PE DOC A 2276/87, 1er février 1988

Parlement européen, Résolution législative du 15 décembre 2010 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)).

Parlement européen, Résolution sur les partis politiques européens, PE, A6-0042/2006 / P6_TA-PROV(2006)0114

Parlement européen, *Résolution sur les partis politiques européens*, PE, A6-0042/2006 / P6_TA-PROV(2006)0114)

Parlement européen, unité Courrier du citoyen, 2004 – 2006. *L'intérêt des citoyens pour le PE monte en flèche !* Parlement européen, unité Courrier du citoyen, *FAQs des questions des pays membres. Elections 2009*

Projets de traité du Parlement européen sur l'Union européenne dit « Projet Spinelli », extraits (http://www.franceurope.org/pdf/projet_spinelli.pdf)

Protocole n°7 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité d'Amsterdam.

Rapport d'évaluation des Agoras par le Secrétaire général du Parlement européen, le 10 mars 2009

Rapport du comité « Europe des citoyens », dit comité Adonnino, remis au Coseil européen de Milan des 28-29 juin 1985

Rapport fait au nom de la commission politique, du 13 janvier 1975, relatif à l'adoption d'un projet de convention instituant l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (Rapporteur : M. Schelto Patijn) (<http://www.ena.lu/europe/1969-1979-crisis-relance/rapport-patijn-1975.htm>)

Règlement (CE) N° 1049/2001 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission

Règlement (CE) N° 1049/2001 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission

Règlement du Conseil des Ministres des Communautés Européennes n° 1612/68

Règlement du Conseil des Ministres des Communautés Européennes, n° 1408/71

Règlement du Parlement européen, 7^{ème} législature, juillet 2009