



Peut-il y avoir une démocratie européenne ?

Marie-Françoise Bechtel

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2018/4 Hiver**, PAGES 61 À 71

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365678193

DOI 10.3917/pe.184.0061

Date de mise en ligne : 04/12/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2018-4-page-61?lang=fr>



CAIRN . INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

page 61

contrechamps

LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE AU-DELÀ DES ÉLECTIONS

Peut-il y avoir une démocratie européenne ?

Par **Marie-Françoise Bechtel**

Ancienne parlementaire, **Marie-Françoise Bechtel** est vice-présidente de la Fondation Res Publica¹.

Le déficit démocratique de l'Union européenne dénonce un double manque : celui d'une réelle séparation des pouvoirs et celui d'un peuple européen. Un renforcement des pouvoirs du Conseil des ministres pourrait favoriser une « démocratie au second degré ». Le véritable changement serait d'aller vers une Europe confédérale. Mais le choix de cette option serait inséparable du refus de la subordination européenne : un choix partagé par peu d'États membres, indépendamment de la volonté des peuples.

politique étrangère

Non possumus sed debemus.

L'interrogation sur la possibilité même d'une démocratie européenne est, à l'évidence, un signe des temps. Cette interrogation, qui pointe un manque en invitant à revisiter un modèle très critiqué, pointe-t-elle aussi un objectif nécessaire ? On pourrait dans un premier temps en douter : en ce début de ^{xxi}^e siècle, les choses vont vite et le monde, comme le souligne Hubert Védrine², n'attend pas que les puissances se constituent comme telles si elles n'en ont ni le désir ni la possibilité.

Le défi essentiel pour l'Europe n'est-il donc pas plutôt, dans le monde multilatéral qui se dessine, d'exister comme puissance capable de défendre ses intérêts économiques et stratégiques à l'image des autres grands pôles, se donnant les moyens de parler d'une voix indépendante à la hauteur de ses capacités ? Au regard de cet enjeu, qui fait que demain est déjà en germe et qu'après-demain il sera trop tard, son mode interne d'existence et d'organisation pourrait après tout apparaître comme une question seconde. On pourrait même aller jusqu'à lui appliquer le raisonnement

1. L'auteur est membre du Conseil d'administration de l'Ifri.

2. H. Védrine, *Comptes à rebours*, Paris, Fayard, 2018.

de Thierry de Montbrial³ selon lequel, dans l'ordre international actuel, ce qui compte est l'efficacité d'un régime qui résulte de sa puissance et recueille par là même de l'adhésion de son peuple. Pourtant – ou justement –, on ne peut nier que ni l'efficacité de l'Union européenne (UE) dans sa projection en tant que puissance, ni surtout l'adhésion des peuples qui la composent ne sont au rendez-vous. Est-ce si étonnant ?

Le déficit démocratique

Le déficit démocratique de l'UE est difficile à nier pour tout observateur de bonne foi, plus encore pour le juriste. Encore le mot « déficit » constitue-t-il une litote.

Le ver était-il dans le fruit ?

S'il est couramment souligné combien l'élargissement de l'Union a rendu impossible une gouvernance efficace fondée sur une représentation digne de ce nom⁴, c'est oublier par là que très tôt la Communauté économique européenne (CEE) a tourné le dos aux principes essentiels de la démocratie. C'est dès 1963, avec l'arrêt Van Gend en Loos, que la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a érigé le droit émanant des instances de la Communauté en « ordre juridique souverain s'imposant aux États membres ». Ce coup de force⁵ par rapport à la lettre et à l'esprit du traité de Rome est d'abord passé inaperçu tant il pouvait apparaître comme un dévoilement de la hiérarchie des normes, une sorte de défi destiné à rester isolé. Toutefois, et contre toute attente, cette approche a fini par prospérer sur fond d'inconscience ou d'insouciance des États : la nature a horreur du vide, et l'appétence des juges a fait le reste.

C'est aussi avec l'aval de ces derniers que les directives qui, selon la lettre du traité (toujours en vigueur), « lient les États membres quant aux résultats à atteindre », sont devenues des textes réglementant dans le détail la manière de parvenir aux « résultats », de sorte que la transposition des directives est aujourd'hui devenue un exercice de pure copie en droit interne de textes extrêmement touffus⁶, dictés le plus souvent par des instances non représentatives – on y reviendra –, dans des domaines de plus en plus étendus. Si l'obligation du citoyen de connaître la loi

3. T. de Montbrial et D. David (dir.), *RAMSES 2019. Les Chocs du futur*, Paris, Dunod/Ifri, septembre 2018.

4. Au Parlement européen, au-delà des 24 langues officielles, chacun des 750 parlementaires a le droit de s'exprimer dans la langue de son choix et dispose d'un temps de parole qui n'excède pas trois minutes, hypothéquant un débat législatif pourtant essentiel.

5. Comme l'a qualifié lui-même le juge Pescatore qui siégeait dans cette affaire.

6. Ce processus est à distinguer du droit que laissent certaines directives aux États d'aller s'ils le souhaitent plus loin que les obligations qu'elles imposent.

reste théorique vis-à-vis de la loi nationale (qui tend elle-même à devenir prolixe), ce déficit existe à la puissance *n* envers le droit européen, dont l'extension seule est perceptible à ce même citoyen. Le foisonnement des compétences n'a en effet cessé de croître depuis 30 ans, et leur articulation avec des institutions hors de portée a fait le reste.

Les institutions

Les institutions qui sont aujourd'hui celles de l'Union ne diffèrent pas fondamentalement, dans leur définition même, de ce qu'elles étaient à l'origine. Le fait qu'elles exercent des compétences de plus en plus nombreuses, parfois peu clairement définies⁷, donne toutefois une portée très supérieure aux pouvoirs dévolus aux instances qui composent l'UE.

Cette dernière est techniquement parlant une organisation internationale, mais *sui generis*, dans laquelle les États membres «ont choisi d'exercer en commun certaines de leurs compétences» comme le dit l'article 88-1 de la Constitution française depuis Maastricht (1992). Une organisation originale donc. La question est de savoir si la supranationalité consentie peut dispenser les institutions de cette entité originale de respecter les standards démocratiques fondés sur la séparation des pouvoirs. Or ces derniers sont quasiment tous absents : il n'existe tout d'abord pas de pouvoir législatif issu d'un peuple souverain ayant pouvoir exclusif de définir les normes, pouvoir partagé avec la Commission. Cette dernière elle-même n'est pas seulement l'organe d'exécution du Conseil des ministres mais une source parallèle d'initiative législative hors de contrôle. L'autorité judiciaire, quant à elle, est hors de portée du citoyen, qui ne peut la saisir que dans les cas d'un intérêt direct, chichement reconnu par la Cour.

Une séparation des pouvoirs inexistante

Ainsi la trilogie fondatrice de toute démocratie parlement/gouvernement/justice est-elle absente des institutions de l'Union, dont seul le Conseil des ministres, instance procédant des suffrages nationaux, échappe à cette critique. Mais ses pouvoirs mêmes sont en partie partagés avec la Commission⁸, instance qui de plus, même lorsqu'elle exerce les pouvoirs d'une administration exécutante, ne lui est pas subordonnée, et dont les membres, on le sait, sont quasi inamovibles.

7. Ainsi par exemple les politiques de «cohésion sociale» relèvent de l'Union si elle décide de les mettre en œuvre, auquel cas l'État membre s'en voit dépossédé : mais si l'on voit ce que peut être une politique de la concurrence ou de l'environnement, qu'est-ce au juste que des politiques de cohésion sociale si ce n'est un ensemble particulièrement large ?

8. L'examen par cette dernière du budget de chaque État membre avant le vote des Parlements nationaux est directement contraire à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen selon laquelle c'est le Parlement qui a le pouvoir de constater «la nécessité de l'impôt» et son «consentement».

Si la séparation des pouvoirs n'est pas garantie, l'autre exigence fondamentale d'une démocratie, l'existence d'un peuple souverain, ne l'est pas davantage. Il n'existe aucun peuple européen, ainsi que l'a souligné avec force la Cour constitutionnelle allemande en 2009⁹, qui en a déduit que la souveraineté primordiale demeurerait celle des Parlements nationaux, et qu'il n'existait pas de souveraineté européenne. Dès lors qu'il n'existe pas de peuple européen, dit la cour de Karlsruhe, l'Europe ne peut créer un ordre souverain ni même un transfert irréversible de compétences.

C'est pourquoi l'idée d'une *démocratie européenne* restera vaine tant qu'un peuple européen unique n'existera pas, utopie de la raison pour certains, impossibilité historique pour d'autres. En revanche, une *Europe démocratique*, c'est-à-dire une Union européenne aménagée ou reconstruite sur les bases qui lui permettraient de mériter ce qualificatif, est-elle envisageable ?

Comment combler le déficit démocratique ?

Ce déficit démocratique fondamental pourrait-il être comblé, et par quelle voie hors une refonte des traités constitutifs de l'Union ?

Tout d'abord l'invocation des « valeurs » n'est évidemment pas de nature à pallier les carences fondamentales rappelées ci-dessus. Le temps en est passé, si l'on considère la part prise par la marche de l'Europe dans le basculement des électors nationaux vers un euroscepticisme de plus en plus aigu. Les invocations vertueuses ne suffisent plus, ne serait-ce que parce qu'elles ne s'appuient sur aucun élément autre que tautologique : l'Europe serait mère de la paix¹⁰, porteuse de valeurs de solidarité et d'ouverture, mais faute d'application substantielle, ces invocations restent platoniques au regard des principes quant à eux effectifs et non invocatoires qui régissent la concurrence organisée et libérée de quasiment toute contrainte : il n'est pas de droit garanti sans sanction.

Malgré les échecs de ces prophéties auto-réalisatrices, les projets pour « sauver l'Europe », ou l'invocation à l'« Europe qui protège », continuent à déployer une rhétorique dont on peine à percevoir la base concrète, et qui, de toute façon, ne sauraient suppléer l'existence d'institutions démocratiques. La Charte des droits fondamentaux qui a été intégrée au traité de Lisbonne non seulement ne dépasse guère dans la réalité le stade de l'invocation – comme le montrent les législations nationales restrictives sur l'interruption

9. Arrêt du 30 juin 2009 du tribunal constitutionnel de Karlsruhe. Voir le commentaire de Marie-Françoise Bechtel sur le site de la Fondation Res Publica, disponible sur : <www.fondation-res-publica.org>.

10. Ce qui repose d'ailleurs sur le présupposé qu'elle n'en serait pas plutôt la fille.

de grossesse par exemple, ou plus largement la difficulté pour les instances dirigeantes de l'UE d'obtenir que tous les États nationaux respectent ces mêmes standards démocratiques qui ne lui sont pas applicables¹¹...

Il n'en reste pas moins que le discours invocatoire reste très présent, au prix d'une paresse de la pensée qui se refuse à regarder les choses en face et à en tirer les conséquences. Ainsi, dans une récente tribune¹², des universitaires de divers pays européens, pourtant déliés du poids des contraintes du pouvoir politique, concluent-ils une analyse sans concession des institutions européennes¹³ par des propositions pour « restaurer la démocratie », qui ne posent en aucune manière la question fondamentale de la distribution des pouvoirs, et se bornent à invoquer

« non pas un retour ou une restauration des formes traditionnelles de la démocratie [...] mais une véritable renaissance de cette dernière à tous les

Rééquilibrer les pouvoirs dans l'UE

niveaux (*sic*) de la vie politique ». Si le vague est gage de modernité, peut-être ces invocations trouveront-elles un écho. On en chercherait toutefois en vain les bases juridiques. La seule proposition consistante relève... des « formes traditionnelles de la démocratie », puisqu'il est proposé de doter l'Union de ressources propres allouées à des objectifs de développement durable, en rendant aux États leur pouvoir budgétaire, conformément au principe « no taxation without representation¹⁴ ».

Ne pourrait-on alors se tourner vers une modification institutionnelle sans apporter autre chose que des retouches à l'équilibre d'ensemble des traités fondateurs ? Pourrait-on notamment tenter un rééquilibrage de fait de pouvoirs qui, de droit, ne permettent pas une gestion démocratique de l'espace que constitue l'Union ?

Il ne serait pas impossible, théoriquement, que le Conseil des ministres, seule instance, on l'a dit, démocratique car responsable, prenne plus de place, et que, au prix de certaines retouches des deux traités, les pouvoirs de la Commission en matière de réglementation soient mis sous le contrôle

11. Si l'indépendance de la Cour de Justice européenne ne peut être mise en cause, sur quel fondement les instances dirigeantes européennes pourraient-elles décider de la violation présumée de droits démocratiques tels la séparation des pouvoirs dans certains États nationaux (Pologne, Hongrie) dès lors que ce même principe ne leur est pas à elles-mêmes applicable ?

12. « Il est encore possible de réanimer l'Union européenne », *Le Monde*, 24 septembre 2018, disponible sur : <www.lemonde.fr>.

13. Fondée sur les propos souvent cités de Pierre Mendès France sur la dictature douce résultant de l'abdication d'une démocratie par « la délégation à une autorité extérieure laquelle, au nom de la technique, exercera en réalité la puissance politique ».

14. Qui n'est autre que le principe proclamé par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. « Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 », *LegiFrance*, disponible sur : <www.legifrance.gouv.fr>.

direct et effectif du Conseil ? Cela supposerait d'ailleurs une volonté des États membres de veiller à ce que leurs représentants – souvent des directeurs d'administration – aillent négocier à Bruxelles avec des instructions claires, ce qui est loin aujourd'hui d'être toujours le cas. Cependant, la règle de l'unanimité sur certains sujets continuera à rendre les négociations très difficiles à 28.

On pourrait aussi envisager de faire du Parlement européen non le représentant d'un peuple européen inexistant, mais l'émanation des Parlements nationaux qui y enverraient leurs délégués : avec le même risque, toutefois, de ne pas parvenir à 28 à une « loi » commune, sans parler des marchandages entre petits et grands pays pour acquérir des majorités qualifiées, rappelant les pratiques de la IV^e République dans notre pays – mais c'est déjà le cas, il est vrai, dans l'actuelle Commission.

Cette « démocratie au second degré », résultant de pouvoirs délégués émanant des pouvoirs nationaux – et sous réserve d'une juridiction plus ouverte aux recours individuels – pourrait fonctionner, mais à deux conditions :

- Soit dans un espace raisonnable permettant de trouver des majorités et de dessiner des intérêts communs suffisants, ce qui ne peut se concevoir que dans une Europe à géométrie variable, où le cercle des pays fondateurs, élargi à quelques autres – en gros les pays adhérents de l'Union avant l'élargissement à l'Est – serait seul régi par ces institutions ;
- Soit – ou cumulativement – avec une révision drastique des compétences qui sont aujourd'hui celles de l'Union. Hubert Védrine a ainsi proposé¹⁵ un « compromis historique entre les élites européennes ou européistes et les peuples », marqué par une pause qui serait mise à profit pour convoquer une conférence de responsables qui reverraient les compétences et reviendraient sur certains transferts.

Cette voie, intellectuellement raisonnable, sera peut-être imposée d'ailleurs par le mouvement centrifuge des électors nationaux, la concurrence devenue insupportable entre pays de l'UE, peut-être aussi par les troubles du monde – incluant le Brexit –, qui pourraient inviter les pays volontaires à se resserrer autour d'un noyau dur.

Il reste que la zone euro ne coïncidant pas avec le cercle des pays ayant suffisamment de cohérence entre eux, les règles essentielles du Marché unique ne pourraient être revues, alors que ce sont souvent ces règles

15. *Ibid.*

– *dumping* fiscal, concurrence des travailleurs détachés, liberté totale de la concurrence – qui jouent un rôle majeur dans la désaffection des peuples envers l'Europe.

La question de la démocratie européenne est ainsi partiellement indéchirable du contenu des politiques de l'Union. C'est ce qui fait la difficulté d'une entreprise de démocratisation car, ne s'agirait-il que de fixer des règles nouvelles mieux en phase avec les exigences de l'État de droit, une réforme ne serait pas si difficile. Mais l'interdépendance entre la définition de compétences de plus en plus étendues, et leur exercice par des instances non contrôlées, a scellé une situation dont la remise en cause met en jeu, on ne saurait se le dissimuler, des intérêts très puissants : sur le fond, puisque les arbitrages rendus ont pour finalité essentielle le Marché unique, et sur la forme, avec pour enjeu le maintien de leur pouvoir par ceux qui le possèdent, et entendent d'autant moins rendre des comptes qu'ils ont la conviction d'agir peut-être malgré le peuple, mais pour son bien pour les raisons évoquées ci-dessus.

Une révision des traités fondateurs ?

Qu'on y aspire ou qu'on la redoute, une révision des traités fondateurs paraît ainsi seule en mesure d'instituer une démocratie européenne qui n'a jamais existé, et à laquelle l'inventivité ne serait pas interdite dès lors que les standards de la démocratie sont présents.

Quel pourrait en être le cadre ? C'est la question la plus importante, puisque c'est elle qui définit la source de la souveraineté et son cadre d'exercice.

Europe fédérale ou confédérale ? C'est en réalité l'inaccomplissement de l'un ou l'autre destin qui fait que le système initialement conçu pour la coopération économique d'États de même niveau a déraillé. Il est vrai que le chemin que lui traçait la « méthode inductive » des pères fondateurs était en fait très théorique, aboutissant à un objet international non identifié qui n'a pas pu faire la preuve de la valeur historique du modèle ainsi créé.

Le modèle de l'Europe fédérale rêvé par la démocratie chrétienne¹⁶ n'est pas en soi incohérent, mais il reste un rêve de papier : d'une part faire de nations des États fédérés est directement contraire à l'histoire d'une grande partie des pays de l'Union, qui se différencie fondamentalement des cas

16. Mais aussi par Jacques Delors qui, quoique s'en défendant, en avait plaidé la cause tout en inspirant l'étrange oxymore d'une « fédération d'États-nations ».

où l'absence d'unité historique initiale des peuples a justifié leur réunion fédérative, tel le peuple américain ou, dans une histoire très différente, le peuple allemand. D'autre part, il n'existe pas de socle commun aux États nations qui composent l'espace de l'Union, qui permettrait une délégation de pouvoirs à un État fédéral : les intérêts économiques et la vision internationale, l'effort de défense, rien de tout cela ne repose aujourd'hui sur une vision convergente. L'exemple de l'euro, qui exprime la politique la plus fédéraliste de l'UE, montre en outre les limites d'un tel système qui non seulement subsume, si l'on peut dire, des économies très différentes voire concurrentes au prix de mille difficultés, mais de plus n'a pas réussi à devenir une monnaie internationale de réserve, et ainsi n'apporte pas la preuve du succès d'une fédéralisation de l'Union. Enfin, si les États ont des intérêts nationaux divergents – il faudrait encore mentionner les divergences profondes entre les États d'Europe de l'Est et de l'Ouest sur la relation transatlantique et sur la Russie –, que dire de la diversité des peuples, de leurs cultures, de leurs histoires, et de la profonde résilience nationale qui en résulte ?

Une Europe confédérale ? Si cette option, qui avait retenu l'intérêt du général de Gaulle, est devenue théorique, il est pourtant de fait que le modèle qui serait celui de la coopération d'États nations mettant ensemble ce qu'ils peuvent faire le mieux – approvisionnement en énergie, recherche en biologie, en Intelligence artificielle, en projets spatiaux, pour la transition énergétique, grandes infrastructures, coopération avec les autres entités

Les peuples sont prêts pour une Europe confédérale

tés du monde multilatéral, États-Unis, Chine, Russie, actions de développement notamment en faveur de l'Afrique... – est le plus sensé du point de vue du réalisme comme de l'ambition. Mais il demande une refonte complète des traités : si les peuples y sont pour la plupart prêts, et même en demande, les gouvernants, experts et les élites dans leur grande majorité y voient une régression. On peut le déplorer, mais cette faculté de blocage est aujourd'hui proportionnelle au refus d'une Europe puissante, indépendante de ses alliés quels qu'ils soient : cela signifierait quelques révisions drastiques des alliances industrielles qui pourraient créer une révolusion, du moins dans un premier temps, des marchés.

C'est pourtant en puisant aux sources de la richesse de chaque État membre, en valorisant la diversité des apports de chacun, en évitant l'uniformisation par des normes incompréhensibles que l'UE trouverait sans difficulté le système de droit encadrant cette marche en avant. Mais de même que la démocratisation de la prise de décision en Europe remettrait en cause les mécanismes mêmes sur lesquels est fondé le Marché unique,

de même le *big bang* que représenterait une Europe démocratique fondée sur les peuples exigerait une indépendance de ce grand ensemble, une « Europe européenne » qui la sortirait du génome fondateur. La tragédie, c'est que les peuples en veulent, et que l'ordre mondial y gagnerait. Mais tant que l'ADN de l'Europe demeurera celui d'une respectable subordination, il ne pourra être question ni d'une Europe démocratique ni *a fortiori* d'une démocratie européenne.

Aujourd'hui, nous le disions en commençant, le monde n'attend pas l'Europe. L'heure n'est donc plus à se contenter d'une déploration quant aux évidentes et graves imperfections de son modèle institutionnel. Réinventer l'Europe en apprenant de ses erreurs, mais aussi de ses succès – Ariane par exemple –, devrait être regardé par la génération qui vient comme une tâche encourageante : l'entreprise est rude car elle doit s'attaquer à des fondamentaux particulièrement résistants, elle n'est peut-être pas désespérée.

La chance de l'Europe au *xxi*^e siècle serait de proposer un modèle de paix et de civilisation, fondé certes sur la puissance économique et commerciale, mais tirant sa force de nos traits spécifiques : un modèle social équilibrant des inégalités qui deviennent un élément déstabilisateur de l'ordre – ou du désordre – mondial, une main tendue aux zones dont le développement est un défi essentiel, et d'abord démographique, pour le monde de demain, mais aussi justement un modèle démocratique, part substantielle de notre identité d'Européens.



Mots clés

Union européenne
Démocratie
Conseil des ministres
Europe confédérale