

CONFERENCE UNIVERSITE DE L'EST VAROIS

ANNEE 2020 -2021 - 08.12.2020

L'EUROPE EST-ELLE

VRAIMENT

DEMOCRATIQUE ?

Pr Daniel ORBAN

1.

Depuis le XIXème siècle, les pays européens ont évolué dans le cadre démocratique de l'Etat-nation, réalité politique, fruit d'un cheminement historique complexe, redoublé d'une élaboration théorique toute aussi complexe.

C'est dans cette sphère que des valeurs essentielles et humanistes ont connu leur concrétisation : respect de l'autonomie individuelle et des choix personnels, traitement égalitaire des citoyens par un Etat neutre et impartial, protection des droits et libertés individuels, élections libres et pluralistes.

Ce modèle, de caractère libéral, pourtant exemplaire, connaît manifestement une forte érosion, consécutive à l'incapacité croissante de l'Etat-nation à remplir les tâches qui lui incombent, ce qui pose la question de savoir s'il conserve toute sa légitimité, en tant que soutien et garant de la démocratie.

Cette interrogation se justifie d'autant plus que l'intégration européenne, entamée, en 1950, a initié et développé un processus de dénationalisation, sans tracer les contours d'une vraie citoyenneté d'un type inédit.

Au cœur de tout cela, se place la notion de peuple, intrinsèque au concept d'Etat-nation qui, il faut le reconnaître, a accompli l'universalité des droits reconnus aux citoyens, ce qui signifie une correspondance entre homogénéité populaire et compétences étatiques.

Or, étendre un tel paradigme à l'Union semble délicat, puisque l'axiome de peuple européen n'existe pas, au même titre que celui d'identité européenne, ce qui exclut de prendre l'Etat-nation comme référence, dès lors que le défi consiste à penser démocratie européenne.

2.

L'obstacle majeur provient du mythe fondateur de la théorie démocratique, à savoir la souveraineté populaire, correspondant à une entité collective, capable de choisir ses orientations, comme ses volontés, et de les appliquer sans entraves.

Ce mythe renvoie à un peuple uni qui décide, de manière autonome, par un vote démocratique, de sa communauté de destin, autrement dit, de son propre avenir.

Mais, à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Etat-nation contemporain, en raison d'un recours de plus en plus accru, à des transferts de souverainetés, a retiré progressivement aux citoyens le droit fondamental de choisir les orientations de leur regroupement politique.

Cette dénationalisation des pouvoirs, au profit d'institutions supranationales, a provoqué, auprès de la population, un sentiment de confiscation de son droit à l'autodétermination et mis en cause l'existence d'une citoyenneté, propre à un peuple soudé par une identité et une volonté communes.

En somme, la construction européenne a rendu, par étapes successives, la souveraineté populaire de plus en plus illusoire, au point d'affaiblir l'Etat-nation, sans toutefois que cela constitue un danger pour la démocratie.

Dans la réalité, le déclin de l'Etat-nation ne découle pas d'un effritement graduel de ses prérogatives, mais plutôt d'un malaise, sinon d'une crise de l'identité nationale, au point de provoquer des réactions de frustration au sein de certaines couches de la population qui s'expriment, alors, par des attitudes nationalistes exacerbées, à l'occasion de scrutins.

3.

Voilà, où se situe l'une des menaces pour la démocratie et les valeurs qu'elle comporte, mais il en existe une autre : il s'agit de la légitimité démocratique inhérente à la procédure de sanction des dirigeants ou d'éviction de ceux-ci par l'élection.

Car, les élections représentent une garantie de contre-pouvoir fort, exercée par des citoyens, censeurs a posteriori d'une politique menée par des responsables élus.

Or, la dénationalisation du politique fait obstacle au fonctionnement d'une tel contre-pouvoir efficace et, surtout, démocratique, dès lors que d'importantes délégations de compétences ont été opérées aux instances bruxelloises, au fur et à mesure des traités.

Par la mise à mal de l'étatisme traditionnel, les électeurs n'ont plus la pleine capacité de juger les pouvoirs exécutifs, eux-mêmes dépossédés d'une grande partie de leur rôle législatif, au profit d'instances supranationales, dont les décisions se répercutent toujours davantage sur le quotidien des personnes.

Il existerait donc, au niveau européen, une scission, une cassure, entre le politique et le contrôle démocratique.

En fait, il s'agit d'une illusion, parce que les structures supranationales sont constituées de représentants d'Etats-nations, soit nommés par les gouvernements, soit, plus rarement, démocratiquement élus.

Donc, contrairement à des idées reçues, il n'existerait pas d'érosion de la souveraineté nationale, tout au plus, une organisation inédite de celle-ci, et parfaitement légitime, puisqu'en droit, la politique européenne met en application les souverainetés nationales des Etats membre de l'Union.

4.

Ceci étant, l'Union européenne présente toutes les caractéristiques d'une démocratie représentative, puisqu'à travers les élections nationales, chaque citoyen peut voter pour le parti qui défend le mieux sa vision de l'Europe et qui disposera, alors, des ministres qui auront pour mission de la porter à Bruxelles.

L'Union européenne est également pionnière en matière de démocratie participative, puisque les députés nationaux ont le pouvoir de se faire entendre sur les sujets européens.

Indéniablement, l'Europe fonctionne à l'instar d'un système démocratique national, avec un gouvernement qui propose des lois (la Commission européenne), un Parlement qui représente directement les citoyens et un Conseil, composé de ministres représentant les Etats membres.

En bref, comment s'articulent les composantes du système institutionnel européen ?

Le Parlement européen, élu directement, tous les 5 ans, par les citoyens européens, décide presque totalement à pied d'égalité avec le Conseil, des « lois européennes » et du budget, même s'il ne dispose pas du droit d'initiative, dévolu à la Commission européenne.

Le Conseil regroupe les ministres nationaux émanant des majorités constituées au niveau national en fonction des résultats des scrutins, ce qui signifie que « Bruxelles », ce n'est pas que la capitale de la Belgique, ce ne sont pas que les fameux « eurocrates », si souvent dénigrés, ce sont aussi, et peut-être même, surtout, les Etats membres, ce qui est trop souvent occulté.

La Commission européenne, qui incarne l'intérêt de l'Union, reflète le résultat des élections européennes de plusieurs façons : le président ou

5.

la présidente, proposé(e) par le Conseil européen doit tenir compte du score obtenu par les formations politiques européennes, ensuite, il ou elle doit être élu(e) par le Parlement européen, qui auditionne ultérieurement les candidats désignés par chaque Etat, l'ensemble de l'exécutif européen devant, en finale, faire l'objet d'un vote d'approbation avant d'entrer en fonction.

Les Parlements nationaux interviennent également dans le déroulement législatif par des résolutions adressées à la Commission européenne qui n'aurait pas respecté le principe de subsidiarité, en outrepassant ses attributions et l'obligeant à des amendements ou à des retraits de textes.

En matière de démocratie participative, l'Union n'est pas restée inactive car elle permet des consultations citoyennes au sujet des procédures législatives, de même, elle a instauré l'« initiative citoyenne » et a créé un « registre de transparence » dans lequel doivent s'enregistrer les représentants d'intérêts souhaitant rencontrer des personnels de la Commission européenne.

Alors, peut-on affirmer que le système institutionnel européen recèle l'intégralité des outils démocratiques dont disposent les pays membres de l'Union ?

D'emblée, je dirais qu'il pêche par une impuissance à faire vivre pleinement une démocratie de nature européenne, parce qu'il souffre d'un déficit, d'une anémie politique, allant jusqu'à mettre en cause la légitimité de l'Union.

Donc, évoquer la démocratie de l'Union européenne ne reviendrait-il pas à parler d'un « oxymore » ?

Certes, l'Europe s'est construite longtemps en ignorant l'impératif démocratique, ce qui pouvait s'expliquer au moment de la sortie de la

Seconde Guerre mondiale.

Il a fallu du temps pour qu'un infléchissement voie le jour, avec, d'abord un rééquilibrage au profit du Conseil, et, par la suite, en faveur du Parlement européen.

En réalité, la faiblesse de la légitimité démocratique de l'Europe n'a commencé à faire questionnement qu'à mesure de l'extension des compétences attribuées aux Communautés, puis à l'Union.

C'est pourquoi, le droit européen a été contraint de multiplier les références démocratiques, au point de proclamer la démocratie en tant que valeur fondamentale de l'Union.

Malgré ces divers textes, le procès en illégitimité démocratique fait à l'Europe n'a pas cessé et s'est même développé ces derniers temps, au point qu'il serait justifié de se demander si cela ne serait pas le fruit, soit d'un mythe, soit d'une réalité.

En fait, y répondre passe par une distinction entre la démocratie en tant que principe de légitimité du pouvoir ou comme forme de gouvernement.

Envisagé en qualité de principe de légitimité, le reproche s'appuie sur l'inexistence d'un peuple européen auquel imputer l'exercice du pouvoir politique, car un « *demos* » conditionne l'épanouissement d'une démocratie effective.

Si, par contre, les griefs visent la forme de gouvernance de l'Union, il est incontestable que son système juridico-politique comporte les mécanismes caractéristiques d'un régime démocratique, avec toutefois un problème : son impuissance à politiser la prise de décision, ce qui est

la résultante d'un déficit politique, que les dispositifs de démocratie participative évoqués, il y a un instant, ne pallient pas.

Reprenons successivement les incriminations formulées à l'encontre de la démocratie européenne.

Commençons par la dépolitisation de la démocratie représentative.

L'article 10 du traité de Lisbonne (TUE) stipule, en son alinéa 1, que « le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative », ce qui traduit la volonté des révisions successives des traités de renforcer le caractère représentatif des institutions européennes.

Par l'alinéa 2 de cette disposition, le dernier traité en date a également voulu orienter le système institutionnel vers une parlementarisation accrue, puisque le Parlement européen, élu au suffrage universel direct, depuis 1979, est composé de « représentants des citoyens de l'Union ».

Par ces textes très brefs, l'Union dispose d'une légitimité démocratique, renforcée par celle conférée au Conseil, en tant que représentant, non seulement des Etats membres, mais également de tous les citoyens européens, à l'instar des parlements nationaux, dont le rôle a été renforcé.

Ainsi, est reconnue et affirmée avec force la double légitimité démocratique de l'Union, aussi bien nationale qu'européenne, ce qui permet à l'Union de présenter tous les traits d'une démocratie représentative à caractère parlementaire, même s'il est vrai que le Parlement européen ne dispose d'aucun pouvoir fiscal, ni du droit d'initiative législative.

Tout ceci ne résout pas le problème des carences démocratiques dont

8.

souffre l'Union, car elles ne découlent pas tant de défauts institutionnels que de son incapacité à traduire adéquatement les principes de représentativité et de responsabilité.

En effet, l'Union, dans son fonctionnement actuel, ne permet pas de voir émerger des urnes une majorité politique européenne, sur la base d'un programme adopté avec succès par le corps électoral.

Par ailleurs, les citoyens ne disposent pas du pouvoir de changer d'exécutif, en cas d'insatisfaction d'un bilan, car les mécanismes institutionnels ne permettent pas les débats politiques, en raison de la recherche permanente du compromis, du consensus, ce qui écarte tout clivage majorité/opposition.

Voilà où le bât blesse, parce qu'il n'existe pas d'espace public transnational qui permettrait la confrontation entre forces sociales, intérêts et idées, et, partant de là, assurerait l'émergence d'une opinion publique européenne.

En conséquence, la démocratie représentative européenne ne permet guère aux citoyens de peser sur l'orientation politique de l'Europe, ni de faire entendre leur voix.

Car, et c'est le deuxième reproche formulé, la démocratie participative reste bien trop timide.

Pourtant, le traité de Lisbonne apporte une consécration à cette forme de démocratie, afin de lutter contre le sentiment de dépossession politique ressenti par de larges franges de la population européenne, né de l'absence de connexion entre le résultat des scrutins et les politiques conduites par les décideurs.

Mais le « dialogue civil », institutionnalisé par l'article 11 du traité de

Lisbonne demeure très faible et ne reflète pas un nouveau modèle de gouvernance, car il reste muet sur le passage entre ledit dialogue et la décision.

Quant à l'« initiative citoyenne », elle n'a jamais été un instrument d'influence des citoyens sur l'agenda politique européen, ceci pour deux raisons.

D'abord, elle ne s'identifie pas à une démocratie semi-directe, telle qu'elle existe dans certains Etats, en tant que relais de la démocratie représentative et qui prend, alors, la dénomination de démocratie « consociative », dès lors que l'ensemble des clivages traversant la société s'estompent au profit du consensus.

De plus, elle ne confère pas aux citoyens européens la possibilité de décider, in fine, parce que n'étant limitée, selon l'article 11 du traité, qu'à la possibilité d'inviter la Commission européenne à formuler une proposition de loi communautaire.

En second lieu, l'initiative citoyenne reste soumise à la médiation de la Commission européenne, à travers des conditions dont l'exécutif bruxellois détient le contrôle, ce qui peut s'identifier à une forme de jalousie d'une institution, peu encline à partager ses prérogatives.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que la formule d'initiative citoyenne, intéressante dans son principe, se soit soldée par un lamentable échec.

Alors que la démocratie représentative démontre ses faiblesses et que la démocratie participative révèle ses limites, l'Union a connu, depuis la crise financière mondiale des années 2007/2008, la prégnance d'une gouvernance apolitique, au point de provoquer un affaiblissement des éléments de démocratie, figurant pourtant dans les dispositions du traité de Lisbonne.

Diverses délégations de pouvoirs ont vu le jour : 3 Agences régulent et supervisent désormais les marchés financiers, la Banque centrale européenne assure la surveillance bancaire dans le cadre du Mécanisme de résolution unique et, à la faveur d'une conception extensive de son mandat, a mis en œuvre un programme d'achat de dettes publiques, la Commission européenne, pour sa part, ayant accru ses prérogatives de contrôle sur les politiques économiques nationales, signifiant une quasi-tutelle sur les budgets étatiques.

Cette gouvernance économique, de nature manifestement technocratique, marque, à l'évidence, un recul de la démocratie de l'Union, mais également un affaiblissement des démocraties nationales, amputées de la marge d'action politique, intrinsèque à l'établissement des priorités budgétaires.

Une telle orientation serait, peut-être, en tant que nouvelle forme de légitimité démocratique, la réponse la plus pertinente à l'essoufflement de la démocratie représentative.

C'est une possibilité, à condition toutefois, qu'elle soit contrebalancée par des mécanismes d'expertise démocratique, aptes à canaliser l'emprise sur les politiques nationales à effets redistributifs.

De cette première partie de mon exposé, il résulte que l'Union est démocratique, mais l'est-elle vraiment, au sens plein du terme ?

Je ne le crois pas, parce qu'on serait entré dans une ère où l'équilibre institutionnel de l'Europe a basculé vers une intégration de type post-démocratique.

Alors, comment remettre une démocratie pleine et entière au cœur d'une nécessaire refondation, reconstruction même, du projet européen ?

La réponse à cette interrogation présente une certaine urgence, car il est manifeste que l'Union, dans sa forme trop intergouvernementale résultant du traité de Lisbonne, met en péril l'idéal européen.

En effet, que ce soit l'intégration économique, comme politique, elles connaissent une réelle menace, car le risque se profile d'un retour à une Europe des nations, dont on sait les tragédies qu'elle a générées.

Alors, ce qu'avaient préconisé de leurs temps, Victor HUGO et Winston CHURCHILL, mérite plus que jamais d'être pris en considération, à savoir la création des Etats-Unis d'Europe, afin d'assurer, notamment, la plénitude de la démocratie européenne, moyen essentiel de contrer les « indignations » qui se manifestent de plus en plus au sein des Etats membres de l'Union.

Si cette option d'élaboration, à plus ou moins court terme, des Etats-Unis d'Europe faisait son chemin, encore faut-il prévoir le système constitutionnel inédit à mettre en place.

Une des méthodes possibles consisterait à organiser une Convention constituante impliquant le Parlement européen, la Commission européenne, les Parlements et les gouvernements nationaux et dont le texte issu de cette Convention serait soumis à un référendum pan-européen.

Telle est une voie qui me semble devoir être suivie pour que l'Europe s'affirme en tant que puissance publique démocratique continentale, à même de peser dans la mondialisation.

Encore faut-il déterminer sous quelle organisation constitutionnelle cette Europe de nouvelle génération fonctionnerait et redonnerait la plénitude de son sens à la démocratie, à sa légitimité démocratique.

Le chemin vers une Europe citoyenne, celle d'une volonté fédéraliste assumée, suppose de confier le pouvoir à des institutions responsables devant un suffrage universel européen, traduisant directement la volonté des individus.

Une Europe fédérale, qu'elle adopte la dénomination d'Etats-Unis d'Europe, ou une autre formulation, redonnerait un bien – fondé à l'actuelle devise de l'Union « unie dans la diversité », car elle serait très respectueuse des identités et des libertés, en fait, plus démocratique.

Qui plus est, elle s'inscrirait dans une démarche trans-partisane permettant sa récupération par toutes les idéologies, ce qui signifie un pluralisme bien compris.

Je crois que la pandémie que nous subissons pourrait servir de déclencheur d'une prise de position politique courageuse des décideurs européens vers cette Europe d'un nouveau type, mieux adaptée au XXIème siècle.

Revenons quelques mois en arrière et souvenons-nous de tous ces jours où, à 20 heures, les européens tapaient sur des casseroles ou applaudissaient, non pas des gouvernements, mais des héros des sociétés, confrontés à une tragédie.

La crise sanitaire que nous traversons démontre l'impérieuse nécessité d'un renforcement de l'Union européenne, tout en étant plus démocratique qu'elle ne l'est, et entièrement responsable devant ses citoyens.

Avant la pandémie de la COVID-19, les Etats membres ont toujours refusé de conférer à l'Union, non seulement les prérogatives, mais aussi les ressources suffisantes, pour avoir un réel impact sur ce qui compte le plus pour les citoyens, dont évidemment la santé.

Aujourd'hui, bien des choses commencent à évoluer, puisqu'un mouvement de fond citoyen se développe en faveur d'une solidarité européenne, le chacun pour soi étant de moins en moins la solution à des problèmes, si ce n'est à des menaces, qui sont transfrontières.

Oui, une Europe fédérale représente une solution courageuse et altruiste dans un univers globalisé, puisqu'elle assurerait une répartition rationnelle des compétences et renforcerait la démocratie, en octroyant au système institutionnel européen les pouvoirs dans tous les domaines où une intervention européenne présenterait le plus d'efficacité.

Pour terminer mon exposé, je voudrais montrer que démocratie et fédéralisme sont bien loin d'être incompatibles, leur combinaison étant même de nature à conférer la plénitude de la démocratie à la construction européenne, alors qu'elle n'en recèle qu'une fraction.

Si l'on se réfère au « Contrat social » de ROUSSEAU, la démocratie est conçue comme un idéal politique basé sur l'autonomie et l'égalité comportant un lien immanent avec le fédéralisme.

Dès lors, le parachèvement de la démocratie appellerait le fédéralisme qui, pour sa part, tirerait sa légitimité de la démocratie.

En fait, il faut que l'Union européenne, ou les éventuels futurs Etats-Unis d'Europe, opte(nt) pour le modèle pluraliste, consensuel du fédéralisme, qui a vocation à reconnaître en son sein des collectivités partielles, auxquelles une autonomie suffisante doit être conférée.

Ce schéma comporte une hiérarchisation de structures, ce qui est de nature à la réalisation d'une démocratie réelle, puisque peuvent s'appliquer pleinement les principes d'autonomie et d'égalité évoqués il y a un instant.

Dans le cadre d'un fédéralisme moderne, le principe d'autonomie permet que chaque règle ne s'applique qu'aux seuls destinataires concernés par elle et qui auront à y donner, et eux seuls, leur consentement par le vote.

Cela signifie une différenciation de l'ordre juridique qui permet que se réalise la plénitude de la démocratie, sans paralyser le fonctionnement de l'ensemble institutionnel.

Quant au principe d'égalité, il peut très bien s'affranchir de l'absolu et opter pour une inégalité relative, ce qui signifie de ne pas exiger une uniformité artificielle.

En réalité, le fédéralisme se conçoit en tant que mode de regroupement contractuel de communautés politiques solidaires, plurielles et souples, mais conservant leurs particularités, et en veillant à une cristallisation de leur nombre.

Donc, le procédé contractuel, propre au fédéralisme, favorise particulièrement bien la démocratie, et il est le seul à la réaliser, parce que participant à sa nature même, puisqu'il reflète l'autonomie des individus.

Revenons à l'évocation des Etats-Unis d'Europe et voyons comment il serait possible d'en concevoir la réalisation.

En tout premier lieu, une Constituante s'impose qui aura à rédiger une Constitution, et non plus un traité constitutionnel, comportant un nombre limité d'articles, à l'instar de ce que sont les Constitutions nationales des pays européens.

Cette loi fondamentale aura à être adoptée par l'ensemble du corps électoral européen, s'exprimant le même jour, par la voie la plus

opportune que représente le référendum, à envisager même dans les Etats où il n'existe pas.

Mais que devrait prévoir une telle Constitution ?

Ainsi que nous l'avons décrit, une organisation fédérale, mais encore faut-il qu'elle ait prévue de quel type sera-t-elle ? Fédération d'Etats ou fédération de Régions ? Cela mérite un formidable débat.

Quant à l'organisation fonctionnelle, il y aura lieu de déterminer où se situera la capitale du nouvel ensemble, de même que l'organisation des divers pouvoirs.

Telles sont quelques - unes des idées qui me viennent à l'esprit, mais d'autres auront à émerger parce que le chantier s'avère compliqué, afin que l'Europe de demain, refondée, reconstruite, le soit en donnant pleinement corps à la démocratie.

Vous avez compris qu'un temps plus ou moins long sera nécessaire, mais l'Europe, pour retrouver une place de premier plan dans la sphère internationale, a autant besoin de plus de démocratie que d'un fédéralisme bien adapté, unique au monde, comme fut l'intégration européenne voulue par les Pères fondateurs de l'après deuxième Guerre mondiale.

oooooooooooooooooooo

